

INSTITUT FOR
MENNESKE
RETTIGHEDER

KVINDEFAG I HISTORISK SKRUETVINGE

EN ANALYSE AF TJENESTEMANDS-
REFORMENS BETYDNING FOR
HIERARKIET I OFFENTLIGE
LØNNINGER FRA 1969 TIL 2019



KVINDEFAG I HISTORISK SKRUETVINGE

EN ANALYSE AF TJENESTEMANDSREFORMENS BETYDNING FOR HIERARKIET I
OFFENTLIGE LØNNINGER FRA 1969 TIL 2019

Forfattere: postdoc i historie Astrid Elkjær Sørensen, Aarhus Universitet, i
samarbejde med Stinne Skriver Jørgensen, Maja Meiland Hansen og Frederik Rom
Taxhjelm

Redaktion: Morten Emmerik Wøldike

Ansvarlig: ligebehandlingschef Maria Ventegodt

Projektet indgår i historiker Astrid Elkjær Sørensens forskning, hvis postdoc er
finansieret af Ligelønsalliancen.

Redaktionen er afsluttet i december 2020.

Isbn: 978-87-93893-86-3

e-ISBN: 978-87-93893-87-0

Layout: Hedda Bank

Forsidefoto: Maskot/Ritzau Scanpix

© 2020 Institut for Menneskerettigheder
Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution
Wilders Plads 8K
1403 København K
Telefon 32 69 88 88
www.menneskeret.dk

Vi tilstræber, at vores udgivelser bliver så tilgængelige som muligt. Vi bruger fx store
typer, korte linje, få orddelinger, løs bagkant og stærke kontraster.

Læs mere om tilgængelighed på: www.menneskeret.dk/tilgaengelighed

INDHOLD

KAPITEL 1 – INTRODUKTION	4
HOVEDRESULTATER	5
SÅDAN HAR VI GJORT	5
KAPITEL 2 – HISTORISK INDFØRING	6
HVAD ER TJENESTEMANDSREFORMEN AF 1969?	6
TJENESTEMANDSREFORMENS LØN- OG KLASSIFICERINGSSYSTEM	6
KRITERIER FOR KLASSIFICERING – ELLER MANGLEN PÅ SAMME	7
TJENESTEMANDSREFORMENS RESULTAT	7
KAPITEL 3 – DATA OG METODE	9
DE UDVALGTE FAGGRUPPER	9
Mål for uddannelse	10
DATA FRA 1969	11
DATA FRA 2019	11
METODE 11	
ROBUSTHEDSTJEK	12
KAPITEL 4 – ANALYSE	13
ET RELATIVT STATISK LØNHIERARKI	13
Kan lønhierarkiet rimeligvis begrundes?	16
Kvindedominerede faggrupper får mindre afkast af uddannelse	17
KAPITEL 5 – KONKLUSION	20
KAPITEL 6 – PERSPEKTIVER OG ANBEFALINGER	22
Statslig evaluering af Tjenestemandsreformen	22
Langsigtet plan for udligning af lønforskellen mellem kvinder og mænd	23
NOTER	25

KAPITEL 1

INTRODUKTION

Danmark har et af Europas mest kønsopdelte arbejdsmarkeder,¹ og forskning peger på netop dette som en væsentlig årsag til den vedvarende lønforskel mellem kvinder og mænd.²

Det er en tese i den samfundsvidenskabelige forskning, at Tjenestemandreformen af 1969³ kan ses som en medvirkende årsag til de kvindedominerede fags relativt lave lønniveau inden for den offentlige sektor.⁴ Hypotesen er, at reformen skabte et lønhierarki i den offentlige sektor, hvor de kvindedominerede fag generelt blev indplaceret lønmæssigt lavere end de mandsdominerede fag, set i forhold til deres uddannelsesniveau, ansvar osv.⁵ Dette lønhierarki er efterfølgende blevet afspejlet i overenskomstforhandlinger, således at nutidens forhandlinger tager udgangspunkt i et lønhierarki, der blev indført af Folketinget for over 50 år siden.⁶ En vedvarende lønforskel mellem kvinder og mænd⁷ er et væsentligt ligestillingsproblem,⁸ hvorfor denne analyse af en mulig forklaring på lønforskellen i det offentlige er afgørende i en større ligestillingsdagsorden.

Der er imidlertid aldrig nogen, der har forsøgt at foretage en kvantitativ analyse af, hvor statisk lønhierarkiet i den offentlige sektor har været siden Tjenestemandreforms vedtagelse, og i givet fald, om dette hierarki kan begrundes og fortsat synes velbegrundet. Gennem en sammenligning af 13 udvalgte faggruppers relative indplacering i det offentlige lønhierarki i henholdsvis 1969 og 2019 efterprøver vi i denne analyse derfor, hvor statisk hierarkiet mellem de offentlige faggrupper har været. Endvidere kigger vi på, hvorvidt uddannelseskrav til faggrupperne kan forklare lønhierarkiet både i 1969 og 2019. Vi anerkender, at uddannelse alene ikke er den eneste faktor, der kan eller bør afgøre et fags lønniveau, men har valgt at fokusere på denne parameter, da den er let målbar, sammenlignelig over tid og forventeligt har en signifikant betydning for et fags løn. Undersøgelsen dækker knap halvdelen af de offentlige ansatte i 2019. Det har ikke været muligt at dække hele den offentlige sektor, blandt andet fordi mange jobfunktioner har ændret sig og ikke kan sammenlignes mellem 1969 og 2019.

Denne analyse er således et pionerstudie, hvor formålet er at tage de første spadestik til at afprøve, om Tjenestemandreformen – og kvindedominerede fags daværende lave placering i lønhierarkiet – er en del af årsagen til nutidens lønforskel mellem mænd og kvinder. Vi opfordrer til mere forskning på området.

I dette analysenotat introduceres Tjenestemandreformen, ligesom datamateriale og den statistiske metode kort beskrives. Her præsenteres også resultaterne af analysen samt Institut for Menneskerettigheders anbefalinger på området. Analysenotatet er én af tre dele i et samlet projekt. De to andre dele består henholdsvis af en historisk gennemgang af hver af de 13 faggruppers udvikling fra 1969 til 2019 og et metodisk notat med uddybende datamateriale, statistiske beregninger, uddybende robusthedstjek og grafer. Se Faggruppenotat og Metodenotat.

HOVEDRESULTATER

Denne undersøgelse sandsynliggør tesen om et statisk lønhierarki med få undtagelser, da vi finder en tæt sammenhæng mellem placeringen i lønhierarkiet i 1969 og i 2019. Resultaterne skal ses i lyset af, at flere folketingspolitikere i 1969 åbent erkendte, at indplaceringerne i hierarkiet ikke var tilstrækkeligt velbegrundede, og at de relative placeringer var tænkt som midlertidige og dynamiske i forhold til udviklingen i samfundet.⁹

Desuden har de kvindedominerede faggrupper i undersøgelsen generelt et lavere lønafkast set i forhold til uddannelseskraft end de mandsdominerede fag – både i 1969 og i 2019. Dette er endda blevet mere udtalt med tiden. På trods af at uddannelseskraftene er steget, forbedrer de kvindedominerede faggrupper ikke deres position i lønhierarkiet fra 1969 til 2019. I enkelte tilfælde forværres positionen sågar, når man ser på deres lønplacering i forhold til uddannelseskraften. Dermed er deres placeringer i det statiske lønsystem tilsyneladende blevet mere ubegrundede med tiden.

SÅDAN HAR VI GJORT

For at kunne foretage analysen har det været nødvendigt med en historisk granskning af Tjenestemandreformen lønrammer og lønprincipper samt af supplerende materiale for de udvalgte faggrupper, da der ikke findes tilgængelige og sammenlignelige løn- og beskæftigelsesstatistikker fra 1969. Dette udgør datagrundlaget for 1969, som er blevet holdt op imod Danmarks Statistiks aggregerede lønopgørelser for de udvalgte grupper i 2019. Selvom der kun er tale om en sammenligning af 13 faggrupper, repræsenterer disse 46 % af de ansatte i den offentlige sektor i dag. Rapporten forsøger at spore sammenhængen mellem faggruppe, løn og køn ved deskriptiv statistik og grafisk analyse. Til- og fravalg af faggrupper gennemgås i Metodenotat. Endvidere foretages en række robusthedstjek for at undersøge styrken af analysens resultater. Disse er også vedlagt i Metodenotat sammen med diverse udregninger og uddybende analyser.

KAPITEL 2

HISTORISK INDFØRING

HVAD ER TJENESTEMANDSREFORMEN AF 1969?

Tjenestemandssreformen er en omfattende reform af tjenestemandssområdet vedtaget af Folketinget den 18. juni 1969. Forud for vedtagelsen lå fem års kommissionsarbejde.¹⁰ Reformpakken bestod dels af en modernisering af tjenestemandssloven,¹¹ en revision af tjenestemændenes¹² pensionsordning og endelig en lønindplacering og -klassificering af samtlige statsansatte tjenestemænd, ansatte i folkeskoler, ansatte i folkekirken såvel som de tjenestemandsslignende grupper på pædagogområdet.¹³

Formålet med reformen var for det første at skabe et mere fleksibelt og justerbart ansættelses- og pensionssystem på tjenestemandssområder. For det andet ønskede man at sikre en større ensartethed i ansættelsesforholdene. Endelig ønskede man en øget central styring med lønudviklingen på tværs af den offentlige sektor.¹⁴ Det blev derfor fastsat som et forhandlingsmæssigt princip, at staten forhandlede sine forhold først – og at tjenestemændenes forhandlinger gik forud for de overenskomstansattes.¹⁵ Tjenestemandssreformen blev efter sin indførelse i løbet af 1970'erne i store træk overført til det kommunale og amtslige plan.¹⁶ Hermed fik de kommunale tjenestemænd såvel som de overenskomstansatte tæt på præcis samme løn som tilsvarende eller tæt på tilsvarende statsansatte tjenestemænd.¹⁷

TJENESTEMANDSREFORMENS LØN- OG KLASIFICERINGSSYSTEM

Det nye løn- og klassificeringssystem bestod af i alt 40 lønrammer, hvor hver lønramme indeholdt op til seks løntrin med 2,75 % stigning pr. trin i de lavere lønrammer og 5,5 % i de højere. Stillinger indplaceret i lønssystemet kunne suppleres med begrundede tillæg, men generelt var der tale om en kraftig forenkling af løntildelingen i forhold til det tidligere lønssystem fra 1958.¹⁸

Målsætningen var at skabe et løn- og klassificeringssystem, der hvilede på følgende tre hovedprincipper:

- Indbyrdes lønmæssig balance mellem de offentlige fag
- Lønmæssig balance i forhold til det resterende samfund
- Mulighed for løbende justering i takt med samfundsudviklingen

Ønsket var, at alle klassificeringer skulle kunne begrundes rimeligt. Løn i det offentlige skulle gives efter objektive kriterier, og staten skulle have et fleksibelt system, der gav mulighed for justeringer i takt med samfundsudviklingen.¹⁹

KRITERIER FOR KLASSIFICERING – ELLER MANGLEN PÅ SAMME

Kommissionen måtte dog erkende, at data til at lave de nødvendige stillingsvurderinger var besværlige at indsamle. Herudover var det uklart, hvilke kriterier der skulle bruges ved klassificering af forskellige faggrupper, og hvordan disse skulle vægtes i forhold til hinanden. Det lykkedes derfor aldrig at udvikle noget system til at sikre en ensartet vurdering af forskellige stillingsgrupper. Hertil kom, at hensynet til statskassen satte sine grænser for, hvor mange stillingsgrupper der kunne foreslås indplaceret i en højere lønramme – særligt idet man frygtede, at ændring i én gruppes placering ville føre til konsekvenskrav fra andre grupper.²⁰

Lønnings- og pensionsminister Aage Hastrup (K) kommenterede i 1968 på de reelt få ændringer i det indbyrdes hierarki mellem faggrupperne:

”Reformarbejdet og kommissionen står her over for nogle af sine største vanskeligheder. Man må se i øjnene, at ændringer i den indbyrdes placering af tjenestemandsgupperne kan rejse problemer, som er svære at overvinde. Det ville være ønskeligt, om der forelå udtømmende stillingsbeskrivelser for alle grupper, således at man havde det nødvendige objektive grundlag for den fremtidige indbyrdes placering. Her synes dog at mangle en del, og det er derfor muligt, at man i første omgang må begrænse sig til mere beskedne ændringer. Det er imidlertid vigtigt, at det nye system indrettes således, at en senere tilpasning kan foregå uden for store vanskeligheder.”²¹

Kommissionen valgte derfor hovedsageligt at bevare det eksisterende hierarki mellem de offentlige faggrupper – og dermed mellem mænd og kvinder – som kommissionen selv daterede tilbage til den første tjenestemandsløvslov fra 1919.²²

TJENESTEMANDSREFORMENS RESULTAT

Tjenestemandskommissionen måtte altså erkende, at den ikke havde indfriet forventningerne til et såkaldt objektivt lønsystem. Kommissionen fandt dog behovet for en modernisering af den offentlige sektors arbejdsmarked så presserende, at den argumenterede for, at man midlertidigt måtte acceptere en række ubegrundede lønindplaceringer.²³

Tjenestemandssreformens lønhierarki endte med at blive vedtaget af et Folketing, der åbent erkendte, at det ikke havde overblik over, hvorfor faggrupperne var indplaceret, som de var, og at flere faggruppers klassificering sandsynligvis ikke var fuldt underbygget.²⁴ For de kvindedominerede faggrupper – eksempelvis sygeplejersker og pædagoger – betød dette, at man generelt måtte affinde sig med at være blevet placeret i de lavere lønrammer.²⁵

De relative placeringer i hierarkiet var dog ment som midlertidige, og systemet var af politikerne tænkt som dynamisk i forhold til udviklingen i samfundet. De dynamiske processer blev dog aldrig realiseret. Derfor har det i lønforskningen været en fremherskende tese, at faggruppernes relative placeringer i

lønhierarkiet fra Tjenestemandsreformen påvirker de relative placeringer i dag. Tjenestemandsreformen bliver derfor anset som værende en del af forklaringen på nutidens lønforskel mellem kvinder og mænd.²⁶

KAPITEL 3

DATA OG METODE

Vi vil i dette afsnit kort gennemgå udvælgelsen af faggrupper, datamaterialet samt den anvendte metode.

Materialet fra 1969 består af "Betænkning nr. 483 1969 – Betænkning afgivet af tjenestemandskommissionen af 1965, 3. del" samt supplerende materiale for de udvalgte grupper. Materialet fra 2019 består af aggregerede lønopgørelser fra Danmarks Statistik.

En mere detaljeret gennemgang af datamaterialet, diverse forbehold, samt hvordan lønninger fra 1969 kan sammenlignes med lønninger fra 2019, og hvordan vi herudfra kan kvalificere, om lønhierarkiet har været statistisk, findes i Methodenotatet. Methodenotatet indeholder ligeledes en uddybning af resultaternes robusthed.

DE UDVALGTE FAGGRUPPER

Formålet med analysen er at undersøge holdbarheden af tesen om et statistisk lønhierarki gennem de sidste 50 år. Af ressourcehensyn samt for at kunne sammenligne faggrupper over de sidste 50 år har det ikke været muligt at foretage denne undersøgelse for samtlige grupper af offentligt ansatte. Der er udvalgt 13 faggrupper på baggrund af en række kriterier, som gennemgås nedenfor. De valgte faggrupper dækker 46 % af de offentligt ansatte i Danmark i 2019.²⁷ Selvom undersøgelsen således ikke er en komplet analyse af den offentlige sektors lønhierarki, dækker den tæt på halvdelen af alle offentligt ansatte.

Et kriterium for udvælgelse har været, at faggruppen eksisterer både i 1969 og i 2019. Det betyder blandt andet, at en faggruppe som dagplejere, der i dag er en relativt stor gruppe i den offentlige sektor, men som ikke eksisterede i 1969, ikke inkluderes. Vi har også måttet fravælge faggrupper, hvis stillingsbetegnelser i det tilgængelige kildemateriale fra 1969 har været for svært gennemskuelige, og grupperne for svære at sammenligne. Dette gør sig blandt andet gældende for kontorpersonale og ingeniører.

I analysen medtages både kvindedominerede faggrupper (sygeplejerske, pædagog, jordemoder) og mandsdominerede faggrupper (politi, fængselsbetjent), kønsblandede fag (skolelærer) samt faggrupper, der over perioden skifter kønssammensætning (gymnasielærer). Endvidere er der udvalgt grupper

med forskellige uddannelseslængder og grupper placeret både lavt og højt i lønhierarkiet. Derudover indgår grupper, der i 1969 var offentligt ansatte, men i dag er privatansatte (lokomotivførere, postbud).²⁸

På baggrund af disse kriterier er følgende overordnede faggrupper²⁹ udvalgt til analyse i rapporten, som det fremgår af Tabel 1.³⁰ Her markeres kvindedominerede fag med K, mandsdominerede med M, og kønsblandede med B.

TABEL 1: OVERSIGT OVER STØRRELSE OG KØNSFORDELING FOR DE UDVALGTE FAGGRUPPER I 1969 OG 2019.

Gruppe	Antal i faget		Kønsfordeling	
	1969 ³¹	2019 ³²	1969	2019
Bibliotekar	1.322	2.482	K	K
Folkeskolelærer	32.373	59.450	B	K
Fængselsbetjent	1.820	2.563	M	M
Gymnasielærer	3.300	14.206	M	B
Jordemoder	578	1.689	K	K
Lokomotivfører	1.778	2.200	M	M
Læge	8.053 ³³	18.053	M	B
SOSU	11.469 ³⁴	92.202	K	K
Politi	7.720	9.359	M	M
Postbud	7.821	6.377	M	M
Pædagog	6.000	54.874	K	K
Socialrådgiver	635	13.892	B	K
Sygeplejerske	21.538 ³⁵	52.167	K	K

I 1969 bestod de udvalgte faggrupper af seks mandsdominerede, to blandede og fem kvindedominerede fag. I 2019 bestod de samme faggrupper af syv kvindedominerede, to blandede og fire mandsdominerede.

MÅL FOR UDDANNELSE

I analysen undersøges, om uddannelseskrav kan forklare lønhierarkiet i henholdsvis 1969 og 2019. Mange parametre spiller ind, når der er tale om løndannelse, som udbud og efterspørgsel generelt, efterspørgsel på det private jobmarked, jobfunktioner og ansættelsesvilkår, herunder fysisk og psykisk belastning i jobbet, eventuelt ledelsesansvar, anciennitet, rekrutteringsforhold og fraværs mønstre, organisationsforhold, overenskomststruktur mm. I analysen fokuseres der på uddannelse, da det er en objektiv, målbar parameter. Og selvom uddannelse ikke er den eneste faktor, der har betydning for løndannelsen, forventer vi, at uddannelseslængde må have stor betydning. Uddannelse er både en investering i fremtidig indtjening, ligesom uddannelse kan kræve en række specifikke kompetencer, som ikke er bredt tilgængelige, hvilket indsnævrer udbuddet af

kvalificeret arbejdskraft til arbejdstagers fordel. Der er taget udgangspunkt i den til faget adgangsgivende uddannelse. Løbende efteruddannelse eller uddannelse, der giver adgang til særlige stillinger inden for faget, er ikke medregnet, da der mangler tilstrækkelige data for 1969 til denne mere detaljerede opgørelse. Se Metodenotat for de enkelte fags uddannelseslængder og de forbehold, der gælder for opgørelsesmetoden for uddannelse.

DATA FRA 1969

Til at opstille lønhierarkiet for 1969 har vi brugt "Betænkning nr. 483 1969 – Betænkning afgivet af tjenestemandskommissionen af 1965, 3. del" samt supplerende oplysninger for de grupper, der ikke var fuld dækket af reformen. Betænkningen indeholder en komplet oversigt over klassifikationerne og normeringerne, som blev vedtaget med Tjenestemandsureformen. I betænkningen fremgår også størrelsen på særlige tillæg for forskellige stillingsbetegnelser, som lønudregningerne også tager højde for. Se Metodenotat for en nærmere gennemgang af dette materiale, herunder hvordan de forskellige grupper fordeler sig i forhold til lønrammerne.³⁶

DATA FRA 2019

Til at beregne lønhierarkiet for 2019 benyttes den standardberegneede timefortjeneste³⁷ fra Danmarks Statistiks årlige lønopgørelser.³⁸ Faggrupperne er udvalgt på baggrund af den firecifrede DISCO-kode,³⁹ der udgør deres fagklassifikation. Den standardberegneede timefortjeneste er opgjort som standardfortjenesten delt med antal standardtimer. For en nærmere uddybning af standardfortjenesten som mål samt faggruppeklassifikationen i 2019, se Metodenotat, hvor vi ligeledes beskriver de forbehold, der gælder for dette datagrundlag.

METODE

Når man skal kortlægge lønniveauer og foretage lønanalyser, er det nødvendigt at fastlægge de principper, hvorudfra lønnen opgøres, for at kunne sammenligne løn mellem fag og over tid. Da vi arbejder med forskellige enheder i 1969 og 2019 – henholdsvis årsløn og timeløn – og vi udelukkende er interesseret i hierarkiet for vores udvalgte faggrupper, normaliserer vi lønnen i de to perioder, så de lægger sig mellem 0 og 100. Det betyder, at den højeste løn i henholdsvis 1969 og 2019 sættes til værdien 100, og den laveste løn til værdien 0, og så fastsættes hierarkiet relativt til disse to værdier. For en nærmere gennemgang af denne metode, se Metodenotat.

Rapporten forsøger at spore sammenhængen mellem faggruppe, løn og køn ved grafisk analyse og deskriptiv statistik, hvor vi kigger på korrelationen mellem gruppernes placering i henholdsvis 1969 og 2019, samt hvordan lønplaceringen korrelerer med uddannelseskraevet til vores udvalgte faggrupper.

ROBUSTHEDSTJEK

I processen med at skabe det nye datasæt og de resulterende lønhierarkier foretages en lang række valg særligt omkring dataafgrænsning. For at sikre os, at resultaterne ikke er følsomme over for mindre variationer i disse valg, har vi gennemført en række robusthedstjek, hvor vi justerer datagrundlaget og ser på, om vi stadig opnår samme resultater. Hvis resultaterne holder på tværs af forskellige fremgangsmåder, styrker det deres validitet og dermed styrken af analysens konklusioner. Beregningerne er efterprøvet ved at undersøge lønhierarkiet blandt de lavest lønnede og højest lønnede inden for faggrupperne. Derudover undersøges blandt andet betydningen af at inkludere timelønnede, at inkludere ledere samt at bruge basisfortjeneste som lønmål (løn uden pension, genetillæg mm.) i stedet for standardberegnet timefortjeneste. For en gennemgang af diverse robusthedstjek, se Metodenotat.

KAPITL 4

ANALYSE

I det følgende afsnit analyseres lønhierarkiets udvikling fra 1969 til 2019 ved at undersøge de udvalgte faggrupperes relative lønindplacering på en skala fra 0 til 100.

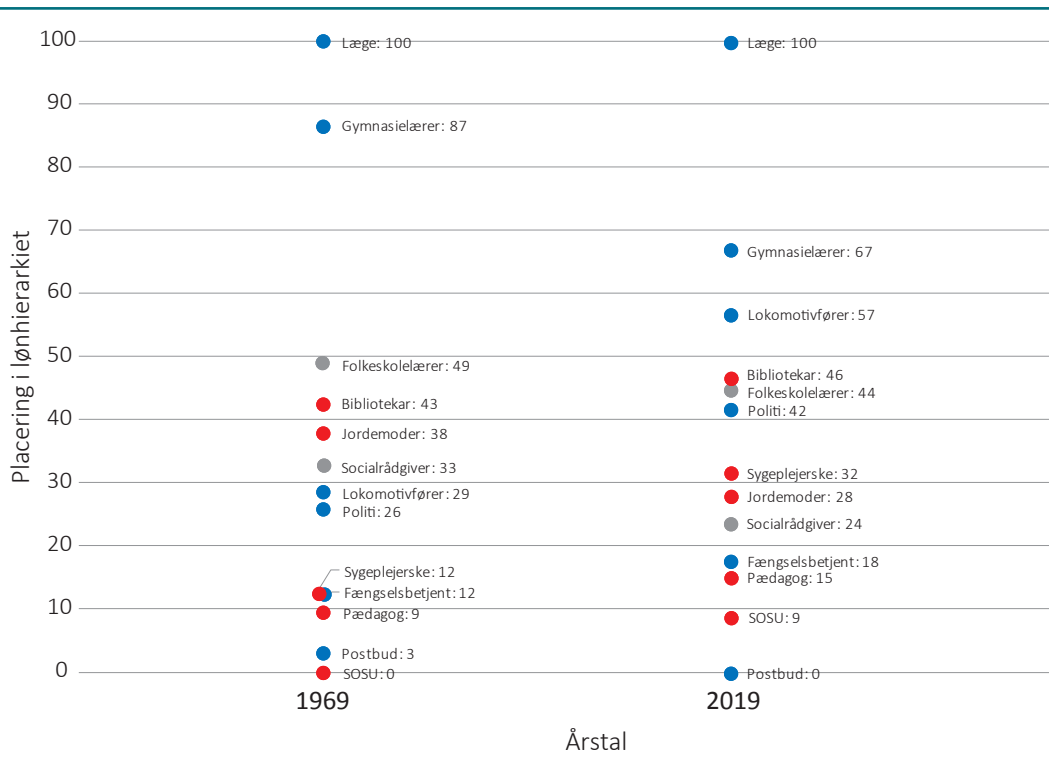
Først undersøges lønudviklingen i forhold til faggruppernes gennemsnitlige lønniveau, og herigennem hvor statisk lønhierarkiet faktisk har været igennem de sidste 50 år. Dette måles blandt andet ved korrelationskoefficienten, der er udtryk for, hvor tæt sammenhængen er mellem lønplacering i 1969 og i 2019, hvor en korrelation på 1 ville svare til, at hierarkiet var fuldkommen uændret. Fokus for analysen er de eventuelle skift, der er i hierarkiet, mellem faggrupperne, og i mindre grad, om der har været en opadgående eller nedadgående bevægelse for den enkelte faggruppe. Små ændringer er forbundet med en vis usikkerhed, ligesom skift i grupper, der ligger med få points forskel, også er forbundet med en vis usikkerhed. Derfor kan der være små skift, der ikke påvirker lønhierarkiet væsentligt.

Herefter kigger vi på, om lønhierarkiet rimeligt kan begrundes ud fra kravet til uddannelse for den pågældende faggruppe. Her fokuseres primært på kønsfordelingen blandt faggrupperne i 1969. Ved at fokusere på den oprindelige kønsfordeling for faggrupperne kan vi følge, hvordan fagene udvikler sig afhængigt af den oprindelige kønsfordeling.

ET RELATIVT STATISK LØNHIERARKI

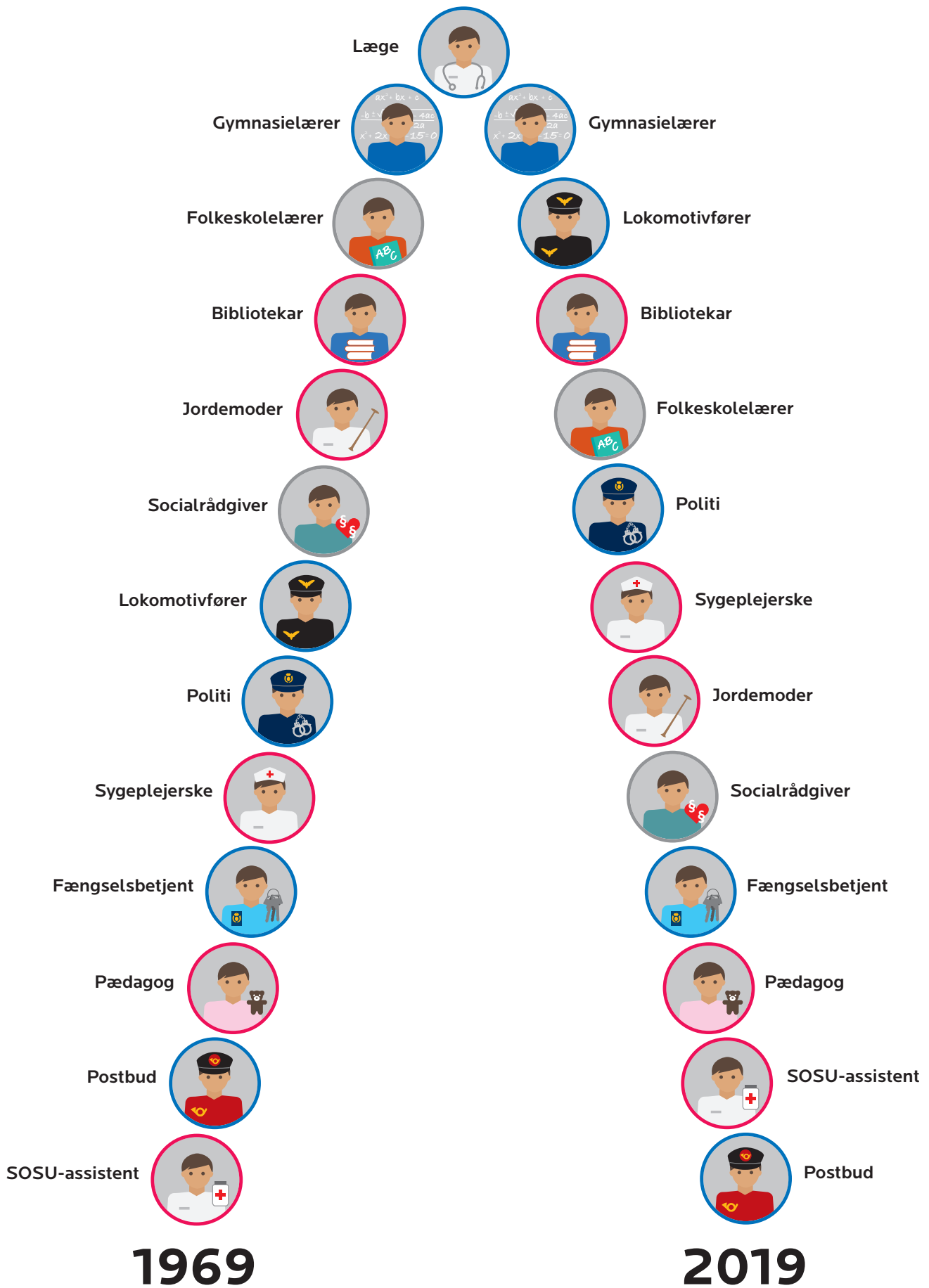
Figur 1 viser faggruppernes lønhierarki i 1969 og 2019. Hvis faget i 1969 bestod af mere end 60 % kvinder, er faget markeret med en rød farve i graferne. Hvis der er over 60 % mænd, er det markeret med en blå farve. De fag, som havde mellem 40 og 60 % kvinder eller mænd, opfatter vi som kønsblandede fag, hvilket er markeret med en grå farve.

FIGUR 1: RELATIVE LØNPLACERINGER FOR UDVALGTE FAGGRUPPER MÅLT PÅ GENNEMSNITSLØN. LØNMOTAGERE, EKSKLUSIVE LEDERE. 1969-2019.



Figur 1 viser på en skala fra 0 til 100, hvordan faggrupperne placerer sig i forhold til hinanden i henholdsvis 1969 og 2019. For de udvalgte faggrupper i 1969 og 2019 er den laveste løn sat til 0, mens den højeste er sat til 100. Alle faggrupper placerer sig i forhold til disse to værdier. Farverne refererer til kønssammensætningen i 1969. Fokus er på eventuelle skift i hierarkiet mellem faggrupperne og i mindre grad på, om der har været en opadgående eller nedadgående bevægelse for de enkelte faggrupper, uden at det har resulteret i et placeringsskift.
Kilde: Betænkning nr. 483 samt Danmarks Statistik: LONS2040

Således ser lønhierarkiet blandt de 13 grupper i det offentlige i 1969 og 2019 ud som følger:



Cirka halvdelen af faggrupperne bevarer deres plads i lønhierarkiet. Den resterende halvdel oplever derimod skift. Betragter man de enkelte faggrupper, er det dog tydeligt, at omplaceringerne beror på betydelige bevægelser hos tre faggrupper: lokomotivfører, politi og sygeplejerske. Disse tre faggrupper overhaler alle både jordemoder og socialrådgiver. Lokomotivfører overhaler også bibliotekar og folkeskolelærer. Da postbud og SOSU ligger meget tæt i 1969, og folkeskolelærer og bibliotekar ligger meget tæt i 2019, er disse skift forbundet med en vis usikkerhed, hvilket betyder, at vi ikke med sikkerhed kan vide, om det er et reelt skift.

Ud over bevægelser hos lokomotivfører, politi og sygeplejerske er der relativt få ændringer i hierarkiet i løbet af de 50 år. Korrelationskoefficienten, som udtrykker sammenhængen mellem et fags placering i 1969 og fagets placering i 2019, er 0,90, hvor en korrelation på 1 ville svare til, at hierarkiet var fuldkommen uændret. 0,90 svarer til en meget tæt sammenhæng med forbehold for det lave antal observationer. Samlet set er der således med kun få undtagelser målt på gennemsnitsløn tale om et statistisk lønhierarki.

Dette resultat understøttes af de forskellige robusthedstjek. Se Metodenotat. Disse har alle en korrelationskoefficient på mellem 0,87 og 0,92, og dermed bekræfter de alle en tæt sammenhæng mellem placeringen i lønhierarkiet i henholdsvis 1969 og 2019. Den eneste undtagelse hertil er, hvis man kigger specifikt på de lavest lønnede inden for faggrupperne, der også kan fortolkes som startlønnen for en faggruppe. Denne gruppe er den mest dynamiske med en korrelationskoefficient på 0,66. Men selv her skyldes de væsentlige skift i lønhierarkiet igen kun få faggrupper: socialrådgiver, jordemoder og lokomotivfører.

Sammenligningen af udvalgte faggruppers relative placering i lønhierarkiet i 1969 med deres placering i 2019 peger overordnet set på et statistisk lønhierarki i den offentlige sektor, hvor de fleste skift i placering i hierarkiet handler om lønudviklinger i ganske få fag.

KAN LØNHIERARKIET RIMELIGVIS BEGRUNDES?

Et statistisk lønhierarki er ikke i sig selv et problem, hvis de indbyrdes lønforskelle mellem fagene oprindeligt synes velbegrundede og vedbliver at være det. Ligeledes er det heller ikke nødvendigvis et problem, at traditionelt kvindedominerede faggrupper befinder sig i den lavere ende af hierarkiet, hvis dette kan forklares ud fra andre faktorer end køn.

Fordi principperne bag faggruppernes placering ikke var transparente i 1969, mangler vi et fælles værktøj til at vurdere, hvorvidt en faggruppes lønniveau er rimelig set i forhold til andre faggruppers lønniveau. Når det gælder løndannelse, er det relevant at måle og sammenligne uddannelser. Vi har derfor undersøgt faggruppers placering i lønhierarkiet målt i forhold til den påkrævede uddannelses længde for den pågældende profession i 1969 og i 2019.

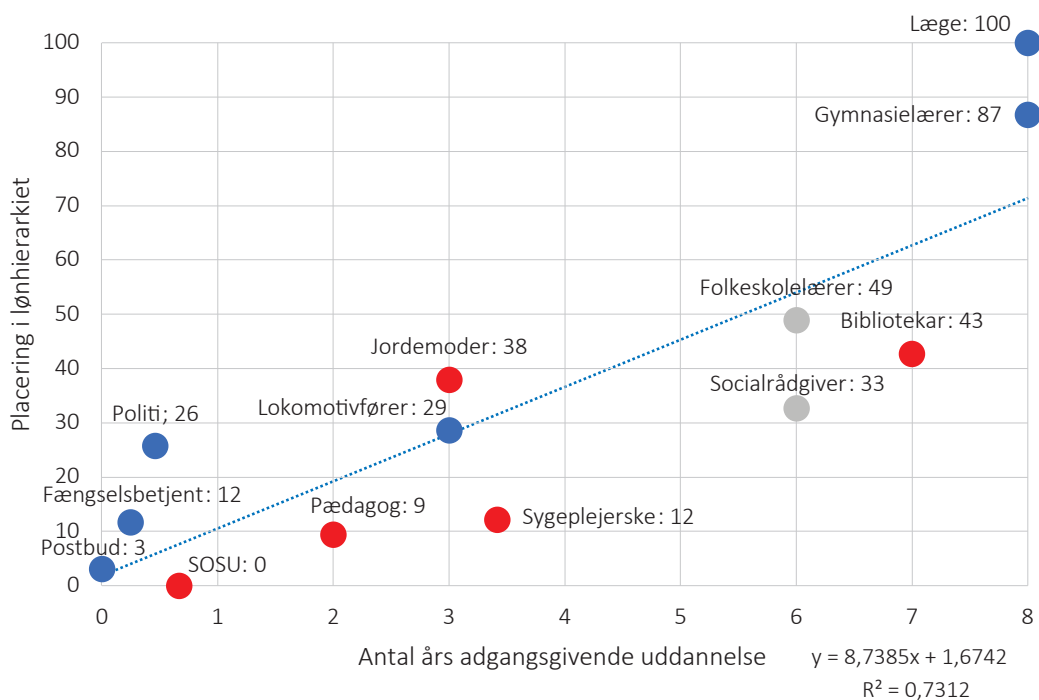
KVINDEDOMINEREDE FAGGRUPPER FÅR MINDRE AFKAST AF UDDANNELSE

I Figur 4 og 5 ser vi faggruppernes placering i lønhierarkiet målt på gennemsnitslønnen sammenlignet med kravet til uddannelse i 1969 og 2019.

Hvis faget i 1969 bestod af mere end 60 % kvinder, er faget markeret med rødt i graferne. Hvis der er over 60 % mænd, er det markeret med blå. De fag, som havde over 40 %, men færre end 60 % kvinder, opfatter vi som kønsblandede fag, hvilket er markeret med en grå farve i graferne.

Trendlinjen er den gennemsnitlige, lineære sammenhæng mellem gruppernes løn og deres uddannelse. Det vil sige, at en længere uddannelse giver tilsvarende højere løn. Hvis lønnen udelukkende blev bestemt af længden på uddannelsen, og afkastet var lineært, ville vi forvente, at samtlige faggrupper placerede sig på en lige linje, som her er trendlinjen.

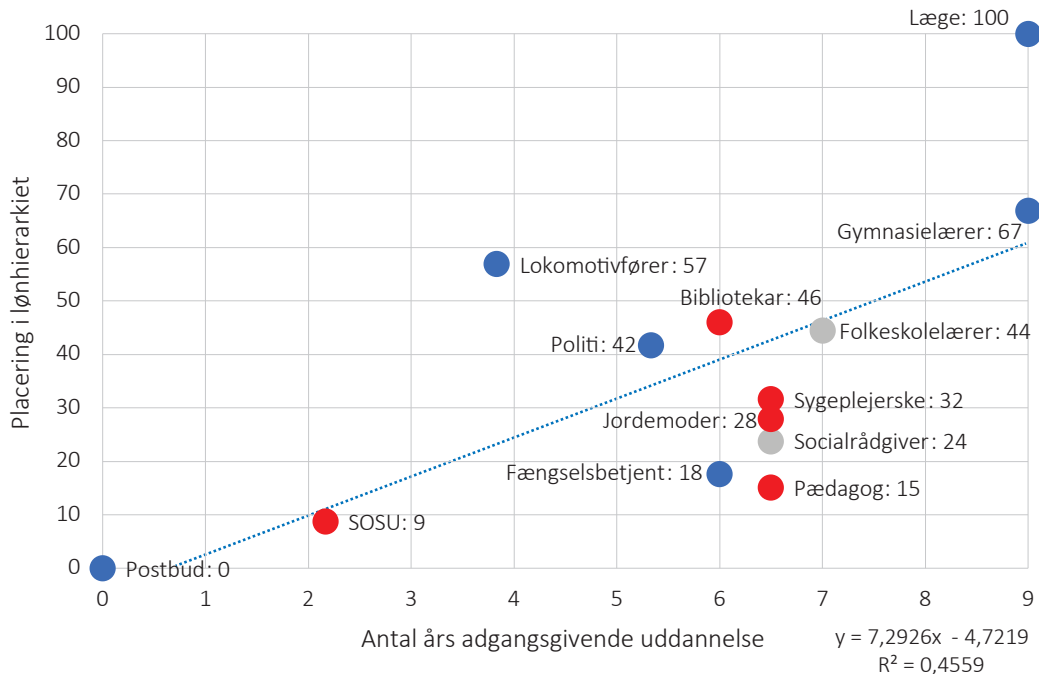
FIGUR 2: SAMMENHÆNG MELLEM LØNPLACERING (GENNEMSNISSLØN) OG UDDANNELSE. 1969.



Figur 2 viser sammenhængen mellem uddannelseskravet til faggrupperne og deres lønplacering i 1969. Farverne refererer til køns sammensætningen i 1969. Trendlinjen er den gennemsnitlige, lineære sammenhæng mellem gruppernes løn og deres uddannelse. Hvis lønnen udelukkende afgjordes af længden på den adgangsgivende uddannelse, og effekten var lineær, ville vi forvente, at samtlige faggrupper placerede sig på trendlinjen.

Kilde: Betænkning nr. 483 samt Danmarks Statistik: LONS20.⁴¹

FIGUR 3: SAMMENHÆNG MELLEM LØNPLACERING (GENNEMSNITSLØN) OG UDDANNELSE. 2019.



Figur 3 viser sammenhængen mellem uddannelseskrevet til faggrupperne og deres lønplacering i 2019. Farverne refererer til kønssammensætningen i 1969. Ved at fokusere på den oprindelige kønsfordeling for faggrupperne kan vi følge, hvordan afkastet af uddannelse har udviklet sig afhængigt af den oprindelige kønsfordeling. Trendlinjen er den gennemsnitlige, lineære sammenhæng mellem gruppernes løn og deres uddannelse. Hvis lønnen udelukkende afgjordes af længden på den adgangsgivende uddannelse, og effekten var lineær, ville vi forvente, at samtlige faggrupper placerede sig på linjen.

Kilde: Betænkning nr. 483 samt Danmarks Statistik LONS20.42

Analysen viser, at de kvindedominerede faggrupper primært ligger under trendlinjen i 1969 modsat de mandsdominerede faggrupper. Det betyder, at de kvindedominerede faggrupper får et lavere afkast af deres uddannelse. Dette gælder for både gennemsnitslønnede, lavtlønnede og højtlønnede inden for faggrupperne (se Methodenotat). Den eneste faggruppe, der ligger over linjen i 1969, er jordemoder målt på gennemsnitsløn. Denne tendens er uændret i 2019, hvor det nu er bibliotekar, der ligger en smule over trendlinjen, imens alle andre kvindedominerede fag ligger under linjen.

De blandede fag placerer sig ligeledes primært under trendlinjen i både 1969 og 2019. I den forbindelse er det værd at bemærke, at de kønsblandede fag fra 1969 typisk har fået en overvægt af kvinder i 2019. I kontrast til de kvindedominerede fag og de kønsblandede fag er der i 2019 kun en enkelt traditionelt mandsdomineret faggruppe, fængselsbetjent, der lægger sig under linjen. De andre mandsdominerede fag får en højere løn set i forhold til længden på den adgangsgivende uddannelse.

Desuden finder vi, at hældningen på trendlinjen er stejlere i 1969 end i 2019. Et ekstra års uddannelse resulterer gennemsnitligt i en 8,7 point højere lønplacering i 1969 imod en 7,3 point højere lønplacering i 2019. Dette betyder, at der var en stærkere sammenhæng mellem lønplacering og uddannelse i 1969 end i 2019. Dette understøttes af forklaringsgraden (R^2), der er 0,73 i 1969, imod 0,46 i 2019. Uddannelse kan således i højere grad forklare lønnen i 1969 end i 2019. Dette understøttes i diverse robusthedstjek (se Metodenotat).

Både de mandsdominerede fag og de kvindedominerede fag oplever øgede uddannelseskraav fra 1969 til 2019. Med forbehold for det lave antal observationer stiger uddannelseskraavet for de fag, der var kvindedominerede i 1969, med 72 % imod 68 % for de mandsdominerede fag.

De kvindedominerede faggrupper oplever således gennemsnitligt en lidt større stigning i uddannelseskraavet end de mandsdominerede fag. Derfor er det også påfaldende, at de kvindedominerede fag ikke i højere grad forbedrer deres placering i lønhierarkiet, og at de i enkelte tilfælde forværrer deres position, når man ser på deres placering i forhold til uddannelseslængden. Dette indikerer, at det er noget andet end uddannelse, der trækker kvindefagene ned.⁴³

En sandsynlig forklaring på det generelle fald og stagnation i de kvindedominerede fags position er prisen for at sikre familievenlige ordninger i fagene. Fra slutningen af 1980'erne og begyndelsen af 1990'erne var det en stor overenskomstmæssigt prioritet for de kvindedominerede fagforbund at sikre deres medlemmer familievenlige ordninger såsom retten til omsorgsdage og løn og pension under barsel. Erhvervelsen af disse goder betød dog, at de kvindedominerede fag måtte acceptere en langsommere lønudvikling. De familievenlige ordninger er i løbet af 2000'erne blevet udbredt til resten af den offentlige sektor såvel som dele af den private sektor, dog uden at det har betydet en langsommere lønudvikling på resten af arbejdsmarkedet.⁴⁴

Vores resultat bekræfter VIVE's konklusion om, at kvindedominerede fag i den offentlige sektor er lavtlønnede sammenlignet med andre fag med tilsvarende uddannelsesniveaue.⁴⁵ Ligeledes er det i overensstemmelse med Danmarks Statistiks fund om, at mænds afkast ved at tage en uddannelse er større end kvinders, fordi der er forskelle på de mands- og kvindedominerede fags lønniveauer.⁴⁶ Vores undersøgelse underbygger disse resultater ved at fremvise, at kvinders lavere udbytte af uddannelse daterer tilbage til 1969, og at problemet faktisk er blevet værre. For en gennemgang af de enkelte faggruppers lønudvikling, se Faggruppenotat.

KAPITEL 5

KONKLUSION

Denne undersøgelse sandsynliggør overordnet set tesen om den offentlige sektors statiske lønhierarki, der kan dateres tilbage til Tjenestemandreformen i 1969. Det til trods for, at kommissionen bag reformen samt de politikere i Folketinget, der stemte reformen igennem, åbent erkendte, at indplaceringerne ikke var tilstrækkeligt velbegrundede. De relative placeringer i hierarkiet var tænkt som midlertidige og dynamiske i forhold til samfundsudviklingen. Dette er ligestillingspolitisk væsentligt, da de lave placeringer af kvindedominerede fag har konsekvenser for lønhierarkiet og dermed lønforskellen mellem mænd og kvinder i Danmark.

I analysen sammenlignes 13 faggrupper, der repræsenterer knap halvdelen af de ansatte i den offentlige sektor i dag. De kvindedominerede fag blev generelt placeret lavt med Tjenestemandreformen af 1969 relativt til deres uddannelsesniveau, ansvar osv. og denne undersøgelse peger på et statisk system, der kan være med til at fastholde de traditionelt kvindedominerede fag på en lav placering i hierarkiet.

De kvindedominerede faggrupper i undersøgelsen oplever generelt et lavere lønafkast set i forhold til uddannelseskraft end de mandsdominerede fag både i 1969 og i 2019. Dette er blevet mere udtalt med tiden. Selvom uddannelseskraftene er steget, forbedrer de kvindedominerede faggrupper ikke deres position i lønhierarkiet fra 1969 til 2019. I enkelte tilfælde forværres positionen endda, når man ser på deres lønplacering i forhold til uddannelseskraften. Tidligere forskning viser også, at afkastet af uddannelse for de store kvindegrupper er betydeligt lavere end for andre sammenlignelige grupper.⁴⁷ Vi anerkender, at uddannelse alene ikke er den eneste faktor, der kan eller bør afgøre et fags lønniveau, men har valgt at fokusere på denne parameter, da den er let målbar, sammenlignelig over tid og forventeligt har en signifikant betydning for et fags løn.

Et overordnet statisk lønhierarki kan være problematisk af flere årsager. For det første kan det fastholde faggrupper i en placering, der fra begyndelsen ikke var retfærdig. For det andet kan et statisk lønsystem have svært ved at tilpasse sig, hvis en eller flere faggrupper ændrer kompetenceprofil – eksempelvis i tilfælde, hvor en faggruppes uddannelseskraft stiger væsentligt, uden at dette har positiv effekt på placeringen i lønhierarkiet.

Denne undersøgelse er som allerede nævnt et første forsøg på at foretage en kvantitativ analyse af, hvordan lønhierarkiet i den offentlige sektor har udviklet sig fra 1969 til i dag. Der er derfor tale om et pionerstudie, hvor vi har ønsket at tage det første skridt imod at verificere tesen om et offentligt lønhierarki med rødder i Tjenestemandreformen af 1969. Undersøgelsen peger på, at lønhierarkiet, som blev fastsat med Tjenestemandreformen, har en betydning for de kønnede lønforskelle på det offentlige område i dag, men hvor stort problemets omfang reelt er, mangler stadig at blive kortlagt mere detaljeret. Der er således brug for mere omfattende studier, der afdækker udviklingen i den samlede offentlige sektors lønhierarki og Tjenestemandreformens betydning herfor.

Fremtidig forskning bør afdække, hvorfor uddannelse kan forklare mindre af lønudviklingen med tiden, og hvilke andre faktorer der i højere grad betinger lønhierarkiet. Dermed bør denne undersøgelse suppleres med andre mål end uddannelse i testningen af lønudviklingen. Ligeledes bør fremtidige studier undersøge sammenhængen med det kønssegregerede uddannelsessystem for at kunne pege på konkrete indsatser, der kan modvirke cementeringen af lønhierarkiet mellem mænd og kvinder. Forskning bør også forholde sig til de udtalte formål med Tjenestemandreformen om at skabe en lønmæssig balance i forhold til det resterende samfund og internt i det offentlige. Hvorfor er denne ambition ikke indfriet, og hvilke barrierer står i vejen for dens realisering?

KAPITEL 6

PERSPEKTIVER OG ANBEFALINGER

STATSLIG EVALUERING AF TJENESTEMANDSREFORMEN

Der er en lønforskel mellem kvinder og mænd på det danske arbejdsmarked,⁴⁸ og med denne analyse er man kommet nærmere i forståelsen af, om Tjenestemandssreformen har haft betydning for fastholdelsen af et lønefterslæb mellem kvinde- og mandsdominerede fag. At sikre ligeløn var ikke et udtalt formål med Tjenestemandssreformen, men det var formålet, at indplaceringerne af grupperne skulle være dynamiske i forhold til hinanden. Det kan vi med denne analyse se, i stort omfang ikke har været tilfældet. Faktisk er der tale om et relativt statisk system, der har fastholdt kvindedominerede fag lavt i lønhierarkiet.

Samlet set var der tre udtalte formål med gennemførelsen af Tjenestemandssreformen, nemlig at sikre: en indbyrdes lønmæssig balance mellem de offentlige fag, en lønmæssig balance i forhold til det resterende samfund og muligheden for løbende justering i takt med samfundsudviklingen.

Analysen peger på, at der ikke er sikret en indbyrdes lønmæssig balance på det offentlige arbejdsmarked, fordi det fortrinsvist er kvindedominerede fag, der 50 år efter reformens gennemførelse fortsat er placeret lavt i hierarkiet. Dette til trods for, at man fra Folketingets side i sin tid erkendte, at indplaceringerne i et vist omfang var tilfældige og midlertidige. Analysen viser dernæst, at lønhierarkiet har været stabilt over tid og dermed ikke, eksempelvis i forhold til fagenes forandrede kompetenceprofiler, har vist sig dynamisk i forhold til løbende justeringer. Det fremgår således af analysen, at mindst to ud af tre mål med Tjenestemandssreformen ikke er realiseret og dermed kan have haft betydning for manglende ligeløn mellem mænd og kvinder.

Det er på baggrund af vores analyse uvist, hvordan den lønmæssige balance i forhold til det resterende samfund ser ud, da vi kun har taget udgangspunkt i 13 offentlige faggrupper og ikke har inddraget det private arbejdsmarked. Det er således oplagt for en statslig evaluering at teste lønniveauet samfundsmæssigt bredere og undersøge, hvilke konsekvenser dette har haft for den manglende ligeløn mellem kvinder og mænd.

Der er i det hele taget behov for at få undersøgt, hvad den samlede betydning har været af Tjenestemandssreformen. Her må det specifikt adresseres, hvordan reformen har forstærket og fastholdt lave lønninger af de kvindedominerede

fag, og hvorvidt der er tale om decideret kønsdiskrimination. Da det er staten, der har gennemført reformen, må det ligeledes påfalde staten at forestå en grundig evaluering af dens effekter.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at regeringen tager initiativ til en statslig evaluering af Tjenestemandereformen af 1969, der blandt andet indeholder en undersøgelse af reformens specifikke betydning for lønforskellen mellem kvinde- og mandsdominerede fag.

LANGSIGTET PLAN FOR UDLIGNING AF LØNFORSKELLEN MELLEM KVINDER OG MÆND

Som analysen peger på, blev de kvindedominerede fag med Tjenestemandereformen placeret lavt i lønhierarkiet relativt til uddannelseskravene for deres fag. Dette hierarki er ikke siden blevet justeret – selvom daværende lønnings- og pensionsminister Aage Hastrup erklærede, at dette skulle kunne ske uden store vanskeligheder⁴⁹ – og heller ikke igennem forhandlingssystemet. Lønforskellen består ligeledes på trods af stigninger i uddannelseskrav fra 1969 til 2019.

At fremtidens arbejdsmarked i videst muligt omfang bliver åbent for alle uanset køn, kræver en bred forståelse for de mekanismer, der producerer kønsskævhed på arbejdsmarkedet. VIVE peger på, at fordomme om bestemte køns kompetencer og præferencer står i vejen for at bryde med kønssegregerede uddannelser og det kønsopdelte arbejdsmarked.⁵⁰ Dette bekræftes af en nylig rapport fra Institut for Menneskerettigheder om minoritetskøns frafald og trivsel på erhvervsuddannelser.⁵¹ Disse fordomme eksisterer imidlertid ikke kun på erhvervsuddannelser, og indsatsen behøver igangsættes langt tidligere. Formålet er at skabe et arbejdsmarked, der fordrer frie, ligestillede og mangfoldige valg, og at køn ikke begrænser den enkelte i hverken valg af uddannelse eller branche.

Ud over kønssegregerede uddannelser kan en sandsynlig forklaring på det generelle fald i de kvindedominerede fags position også hænge sammen med en høj prioritering af familievenlige ordninger for de kvindedominerede fagforbund. Dette har naturligvis også betydet en langsommere lønudvikling på disse områder, men siden 2000'erne har de familievenlige ordninger spredt sig til resten af den offentlige sektor såvel som til dele af den private sektor uden dog at have givet en langsommere lønudvikling på disse dele af arbejdsmarkedet.⁵²

Der er på denne baggrund behov for, at der på et mere strukturelt plan iværksættes indsatser til at nedbryde det kønsopdelte arbejdsmarked. Et stærkt kønsopdelt arbejdsmarked er en af de største ligestillingsudfordringer i Danmark. Dels fordi køn på denne måde begrænser muligheder for uddannelse og job, men også fordi et kønsopdelt arbejdsmarked kan fastholde begrænsende forventninger til piger og drenge, kvinder og mænd samt have konsekvenser for fordelingen af ansvaret mellem familie og arbejde.

Denne analyse underbygger Lønkommissionens⁵³ konklusion om, at et kønsopdelt arbejdsmarked leder til ulige løn mellem kvinder og mænd. Der er derfor behov for at gentænke lønnen til henholdsvis de kvinde- og mandsdominerede faggrupper og skabe strukturelle initiativer, som kan bidrage til at løfte lønniveauet for de kvindedominerede fag. Disse strukturelle forandringer skabes kun gennem handling fra både lovgiveres, der i sin tid vedtog Tjenestemandreformen, og de forhandlende parter side som en vigtig del af 'den danske model' på arbejdsmarkedet, der skal sikre, at lønniveauet hæves for de traditionelt kvindedominerede fag.

Den langsigtede plan, som bør udarbejdes mellem regering og arbejdsmarkedets parter, skal både indeholde et system, der kan sikre, at der år for år sker en gradvis udjævning frem mod målet om en udjævnet lønforskel og en pulje af øremærkede lønmidler, der løbende kan benyttes til at reducere de nuværende lønforskelle i den offentlige sektor. En løbende ligelønspulje kan sikres lovgivningsmæssigt, ved at Folketinget afsætter et beløb på finansloven til aktivt at udjævne lønforskelle mellem kvinder og mænd i den offentlige sektor, ligesom den norske ligelønskommission anbefalede i 2008.⁵⁴ Det kan også ske via overenskomstsystemet, ved at der prioriteres en ligelønspulje til at løfte lønniveauet i de kvindedominerede fag fra de generelle lønmidler. Det afgørende er, at regering, Folketing og arbejdsmarkedets parter i fællesskab forpligter sig på en langsigtet plan og sikrer lønmidler til at udligne lønforskellen.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at regeringen i samarbejde med arbejdsmarkedets parter tager initiativ til en langsigtet plan for, hvordan der kan sikres en udligning af lønforskellen mellem henholdsvis de traditionelt kvinde- og mandsdominerede fag i den offentlige sektor.

- 1 SFI 2008: *Lige muligheder – frie valg? Om det kønsopdelte arbejdsmarked gennem et årti*. København: Det Nationale Forskningscenter for Velfærd. Tilgængelig via: <https://www.vive.dk/media/pure/4009/271667>
Bettio, Francesca & Alina Verashchagina 2009: *Gender segregation in the labour market: Root causes, implications and policy responses in the EU*. European Commission.
- 2 Sørensen, A. E. 2018: *Pæne pigers oprør – Ligestillingsprojekter i de kvindedominerede fagforbund 1985-2010*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag: 50-51.
- 3 Tjenestemandreformen af 1969 omtales herefter blot som Tjenestemandreformen.
- 4 Albæk, K., F. Casier & M. Larsen 2019: *Er kvindefag stadig lavtlønsfag? – En analyse af sammenhængen mellem løn og andelen af kvinder i forskellige arbejdsfunktioner*. København: VIVE. Tilgængelig via: <https://www.vive.dk/media/pure/14441/3558078>
Sørensen, A. E. 2018: *Pæne pigers oprør - Ligestillingsprojekter i de kvindedominerede fagforbund 1985-2010*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag: 86-87.
Jørgensen, H. 2010: "Det offentlige aftalesystem og uligelønnen", i Deding, M. & H. Holt (red.): *Hvorfor har vi lønforskelle mellem kvinder og mænd? En antologi om ligeløn i Danmark*. København: VIVE: 153-176. Tilgængelig via: <https://www.vive.dk/media/pure/4291/272727>
Jørgensen, H. 2010: *Forhandlingssystemet i det offentlige og ligelønnen*. Aalborg: CARMA – Center for Arbejdsmarkedsforskning.
Wingender, N. B. 1999: *Firkløveret og ildsjælene – Dansk Sygeplejeråds Historie. Bind 2*. København: Dansk Sygeplejeråd.
- 5 I materialet definerer vi et kvindedomineret fag til at være mere end 60 % kvinder, og et mandsdomineret fag til at være mere end 60 % mænd. Alt indimellem betragtes som blandede fag, jf. Bekendtgørelse nr. 114 af 30/01/2014. Tilgængelig via: <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2014/114>
- 6 Sørensen, A. E. 2020: "Det offentlige lønhierarki. En arv fra tjenestemandreformen af 1969". *Historisk Tidsskrift*: 120(1).
- 7 Beskæftigelsesministeriet opgør forskellen i mænds og kvinders løn målt på den standardberegnedede timefortjeneste til at være 15 % lavere for kvinder (241,5 kr.) end for mænd (276,9 kr.) i 2018.
Beskæftigelsesministeriet 2019: *Beskæftigelses- og ligestillingsministerens ligelønsredogørelse 2019*. København. Tilgængelig via: <https://bm.dk/media/11827/ligelønsredogørelse-2019.pdf>

- 8 Oxlund, Bjarke 2019: *Køn – Status 2019*. København: Institut for Menneskerettigheder: kapitel 8 – Ligeløn. Tilgængelig via: https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/media/document/~%2019_02922-8%20imr_status_koen_web%20pdfUA%20446903_1_1.pdf
- 9 Sørensen, A. E. 2020: "Det offentlige lønhierarki. En arv fra tjenestemandreformen af 1969". *Historisk Tidsskrift*: 120(1).
- 10 Hastrup, A. 1970: "Tjenestemandreformen 1970". *Nordisk Administrativ Tidsskrift*: 51.
- 11 Den eksisterende lovgivning var kendetegnet ved, at der i lovmaterialet var truffet bestemmelser om næsten alle detaljer vedrørende tjenestemændenes løn- og ansættelsesvilkår. Dette resulterede i et stift system, hvor det var yderst vanskeligt at lave løbende regulering af lønninger eller rekruttere andet end forholdsvis nyuddannede personer til en tjenestemandsansættelse, da systemets pensionsrettigheder var baseret på krav om lang anciennitet. Sidstnævnte forhold betød også, at en statslig tjenestemand, som skiftede til en ikke-statslig karriere, mistede sine oparbejdede pensionsrettigheder. (Fællesrådet 1969, marts-april, s. 44)
Betænkning nr. 483 afgivet af Tjenestemandskommissionen af 1965: Del 1-3. København: Statens Trykningskontor, 1969: Del 1: Tjenestemandloven: 12-13.
- 12 En tjenestemand er en medarbejder, der er ansat i det offentlige, og som er underlagt nogle særlige ansættelsesvilkår. I dag er der meget få tjenestemænd tilbage, men Tjenestemandreformen har været toneangivende for lønniveauet på tværs af hele den offentlige sektor, hvad end man var kommunalt eller statsligt ansat, om man var overenskomstansat eller havde tjenestemandsansættelse.
- 13 Sørensen, A. E. 2020: "Det offentlige lønhierarki. En arv fra Tjenestemandreformen af 1969". *Historisk Tidsskrift*: 120(1).
- 14 Due, J. & J. S. Madsen 2015: "Fra tjenestemænd til overenskomstansatte – en historisk analyse af konfliktformer i det offentlige aftalesystem". *Økonomi og Politik*: 88(4): 64-75.
- 15 Due, J. & J. S. Madsen 2015: "Fra tjenestemænd til overenskomstansatte – en historisk analyse af konfliktformer i det offentlige aftalesystem". *Økonomi og Politik*: 88(4): 64-75.
- 16 Due, J. & J. S. Madsen 1981: *Aftalesystemet på det kommunale område*. Socialarbejdernes Fælles Udvalg: 7-10.
Due, J. & J. S. Madsen 2015: "Fra tjenestemænd til overenskomstansatte – en historisk analyse af konfliktformer i det offentlige aftalesystem". *Økonomi og Politik*: 88(4): 64-75.
- 17 Due, J. & J. S. Madsen 1981: *Aftalesystemet på det kommunale område*. Socialarbejdernes Fælles Udvalg: 7-10.
- 18 Betænkning nr. 483 afgivet af Tjenestemandskommissionen af 1965: Del 1-3. København: Statens Trykningskontor, 1969: Del 3.
- 19 Notat vedrørende arbejdsgruppens 1. møde onsdag den 1. juni 1966. Rigsarkivet/Finansmin., Lønnings- og Pensionsdept., Tjenestemandskomm. 22.11.1965: Arbejdsgruppe af 25.05.1966 (1966-1969) 10. Tjenestemandskommissionen af 1965/Arbejdsgruppen af 25/5/66,

- skrivelse om "lønfastsættelse og tjenestemandslønningernes regulering", dateret 17/10/66. Rigsarkivet/ Finansmin., Lønnings- og Pensionsdept., Tjenestemandskomm. 22.11.1965: Arbejdsgruppe af 25.05.1966 (1966-1969) kasse 10.
- 20 Sørensen, A. E. 2020: "Det offentlige lønhierarki. En arv fra tjenestemandsureformen af 1969". *Historisk Tidsskrift*: 120(1).
- 21 Lønnings- og pensionsminister Aage Hastrups (K) tale på COI's repræsentantskabsmøde d. 10.12.1968. Rigsarkivet: Finansmin., Lønnings- og Pensionsdept., Tjenestemandskomm. 22.11.1965: Sekretariatet (1965-1969) 4.
- 22 Betænkning nr. 483 afgivet af Tjenestemandskommissionen af 1965: Del 1-3. København: Statens Trykningskontor, 1969: Del 3: 154.
- 23 *Notat til lønnings- og pensionsministeren om de fra ministerier m.v. modtagne ønsker om ændringsforslag til klassificeringsbestemmelserne*, dateret 14.5.1969. Rigsarkivet: Finansmin., Lønnings- og Pensionsdept., Tjenestemandskomm. 22.11.1965: Udvalgsmateriale (1965-1969) 2: Notater 1968 – 1969.
- 24 Folketingstidende 1969: *Forhandlinger i Folketingsåret 1968-69 III*. Albertslund: Schultz Grafisk: 6303, 7817-7818, 7839.
- 25 Sørensen, A. E. 2020: "Det offentlige lønhierarki. En arv fra tjenestemandsureformen af 1969". *Historisk Tidsskrift*: 120(1).
- 26 Jørgensen, H. 2010: *Forhandlingssystemet i det offentlige og ligelønnen*. Aalborg: CARMA – Center for Arbejdsmarkedsforskning.
- Sørensen, A. E. 2018: *Pæne pigers oprør – Ligestillingsprojekter i de kvindedominerede fagforbund 1985-2010*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag: 86-87.
- Wingender, N. B. 1999: *Firkløveret og ildsjælene – Dansk Sygeplejeråds Historie. Bind 2*. København: Dansk Sygeplejeråd.
- 27 Ifølge LONS20 i Danmarks Statistik var der i 2019 ansat 651.024 i offentlig forvaltning og service i Danmark. Vores analyse dækker 297.308 af disse. Danmarks Statistik: LONS20: *Løn efter arbejdsfunktion, sektor, aflønningsform, lønmodtagergruppe, lønkomponenter og køn*. Tilgængelig via: <https://www.statbank.dk/statbank5a/SelectVarVal/Define.asp?Maintable=LONS20&PLanguage=0>
- 28 Venligst kontakt forfatterne, hvis I ønsker datasæt og udregninger udleveret.
- 29 For nærmere oplysninger om, hvilke stillingsbetegnelser som i henholdsvis 1969 og 2019 hjemmehører under hver faggrupper. Datasættes kan udleveres efter forespørgsel hos forfatterne.
- 30 Igennem analysen fokuserer vi generelt på lønmodtagere uden ledelsesansvar. Det er ikke alle grupper, hvor ledelsesansvar (med tilhørende løn) er en mulighed, hvorfor det kan give en skævvridning i lønhierarkiet. Vi kigger dog på, om vores resultater ændrer sig, hvis vi inkluderer ledere i faggrupperne.
- 31 Tal fra 1969 uden henvisning er hentet fra statistisk årbog 1970: <https://www.dst.dk/da/Statistik/Publikationer/VisPub?cid=13349>
Alle tallene fra 1969 er behæftet med en vis usikkerhed, da de stammer fra opgørelser lavet før Kommunalreformen i 1970 og indførslen af brugen

af Edb-anlæg hos Danmarks statistik i 1971. Det skal bemærkes at tallene vi finder i årbog 1970 ikke stemmer helt overens med de tal vi finder i Tjenestemandreformen af 1969s betænkning for de faggrupper der ellers er fuldt dækket af reformen. Men vi antager at fordelingen på de forskellige lønrammer stadig er retvisende.

- 32 Alle tal fra 2019 er hentet fra Danmarks Statistiks lønopgørelse (LONS20). Her er både alle medarbejdere medregnede også med der er timelønnet, men kun for den offentlige sektor med undtagelse af postbude og lokomotivførere, der begge er privatiserede grupper. Desuden er det kun dem der fremgår af lønstatistikken, tallene er altså forbundet med en vis usikkerhed. Danmarks Statistik: LONS20: *Løn efter arbejdsfunktion, sektor, aflønningsform, lønmodtagergruppe, lønkomponenter og køn*. Tilgængelig via: <https://www.statbank.dk/statbank5a/SelectVarVal/Define.asp?Maintable=LONS20&PLanguage=0>
- 33 *Ugeskrift for Læger*. 34: 1443.
Medlemmer af foreningen. 3853 fuldt betalende, 3242 ikke-nedsatte medlemmer af F.A.Y.L., 532 privatpraktiserende, 53 videnskabeligt ansatte og 373 udenlandsboende.
- 34 Betænkning nr. 483 afgivet af Tjenestemandskommissionen af 1965: Del 1-3. København: Statens Trykningskontor, 1969: Del 3.
Henriksen, E. 1968 "De andre grupper: Sygehjælperne". *Ugeskrift for Læger*. 20: 1754-1756.
- 35 Jf. Statistik fra Dansk Sygeplejeråds arkiver, 1.7.1969
- 36 Af Methodenotatet fremgår ligeledes, hvorfor enkelte faggrupper er fravalgt i vores undersøgelse, samt hvorfor vores opgørelser ikke indregner pension og stedtillæg. Da flere af faggrupperne også indeholder stillinger uden for tjenestemandstjeneste, har det ikke været muligt ud fra betænkningen alene at afgøre, hvor mange personer inden for hver faggruppe der reelt var blevet klassificeret i de enkelte lønrammer. Derfor har der været behov for at inkludere supplerende materiale og lønvilkårene for flere af de enkelte grupper. Det fremgår af Methodenotatet.
- 37 Vi anvender standardberegnete timefortjeneste og ikke fortjeneste pr. præsteret time, da det er hvad VIVE og Beskæftigelsesministeriet anbefaler som mest retvisende mål for faktisk indtjening, se CEDAW. Tilgængelig via <https://www.ft.dk/samling/20191/almdel/LIU/bilag/65/2164292/index.htm>
- 38 Danmarks Statistik: LONS20: *Løn efter arbejdsfunktion, sektor, aflønningsform, lønmodtagergruppe, lønkomponenter og køn*. Tilgængelig via: <https://www.statbank.dk/statbank5a/SelectVarVal/Define.asp?Maintable=LONS20&PLanguage=0>
- 39 Se Methodenotatet for detaljeret gennemgang af, hvilke titler der hører under de forskellige DISCO-koder.
- 40 Betænkning nr. 483 afgivet af Tjenestemandskommissionen af 1965: Del 1-3. København: Statens Trykningskontor, 1969: Del 3.
Danmarks Statistik: LONS20: *Løn efter arbejdsfunktion, sektor, aflønningsform, lønmodtagergruppe, lønkomponenter og køn*. Tilgængelig via: <https://www.statbank.dk/statbank5a/SelectVarVal/Define.asp?Maintable=LONS20&PLanguage=0>

- [statbank.dk/statbank5a/SelectVarVal/Define.asp?Maintable=LONS20&PLang
uage=0](https://www.statbank.dk/statbank5a/SelectVarVal/Define.asp?Maintable=LONS20&PLanguage=0)
- 41 Betænkning nr. 483 afgivet af Tjenestemandskommissionen af 1965: Del 1-3. København: Statens Trykningskontor, 1969: Del 3. Danmarks Statistik: LONS20: *Løn efter arbejdsfunktion, sektor, aflønningsform, lønmodtagergruppe, lønkomponenter og køn*. Tilgængelig via: [https://www.statbank.dk/statbank5a/SelectVarVal/Define.asp?Maintable=LONS20&PLang
uage=0](https://www.statbank.dk/statbank5a/SelectVarVal/Define.asp?Maintable=LONS20&PLanguage=0)
- 42 Betænkning nr. 483 afgivet af Tjenestemandskommissionen af 1965: Del 1-3. København: Statens Trykningskontor, 1969: Del 3. Danmarks Statistik: LONS20: *Løn efter arbejdsfunktion, sektor, aflønningsform, lønmodtagergruppe, lønkomponenter og køn*. Tilgængelig via: [https://www.statbank.dk/statbank5a/SelectVarVal/Define.asp?Maintable=LONS20&PLang
uage=0](https://www.statbank.dk/statbank5a/SelectVarVal/Define.asp?Maintable=LONS20&PLanguage=0)
- 43 I slutningen af 1980'erne og starten af 1990'erne foregik der en uddannelsesmæssig opprioritering og omlægning af flere af de sundhedsfaglige og pædagogiske uddannelser. Herunder igennem, at jordemoder-, sygeplejerske- og pædagoguddannelserne alle fik status som mellemlange videregående uddannelser. Samtidig oprettede man en helt ny uddannelse, nemlig social- og sundhedsuddannelsen. Den nye uddannelse afløste de tidligere uddannelser på området: hjemmehjælper, sygehjælper, plejer og plejehjemsassistent. Flere af de faggrupper, som vi har medtaget i vores undersøgelse, fik således et uddannelsesmæssigt løft her – men dette synes altså ikke at have resulteret i, at disse fag har forbedret deres position i lønhierarkiet. Ønsket om en højere løn var ellers en væsentlig bevæggrund for de berørte faggruppers fagforbund for at støtte oprettelsen af uddannelserne. Sørensen, A. E. 2018: *Pæne pigers oprør – Ligestillingsprojekter i de kvindedominerede fagforbund 1985-2010*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag: kap. 7.
- 44 Udsen, S. red. 2002: *Kønsarbejdsdeling og arbejdsmarkedet*. København: Beskæftigelsesministeriet. Borchorst, A. 2010: *Kollektive aktører og institutionelle spilleregler – barrierer og potentialer for ligeløn i antologien Hvorfor har vi lønforskelle mellem kvinder og mænd – en antologi om ligeløn*. København: SFI.
- 45 Albæk, K., F. Casier & M. Larsen 2019: *Er kvindefag stadig lavtlønsfag? – En analyse af sammenhængen mellem løn og andelen af kvinder i forskellige arbejdsfunktioner*. København: VIVE. Tilgængelig via: [https://www.vive.dk/
media/pure/14441/3558078](https://www.vive.dk/media/pure/14441/3558078)
- 46 Nielsen, K. M. R., C. Törnfeldt, E. Habes & K. Tofting 2020: *Lønforskellen mellem mænd og kvinder skabes blandt de højst lønnede*. København: Danmarks Statistik. Tilgængelig via: [https://www.dst.dk/Site/Dst/Udgivelser/nyt/
GetAnalyse.aspx?cid=36335](https://www.dst.dk/Site/Dst/Udgivelser/nyt/GetAnalyse.aspx?cid=36335)
- 47 Larsen, M. & H. S. B. Houlberg 2013: *Lønforskelle mellem mænd og kvinder 2007-2011*. København: VIVE.
- 48 Beskæftigelsesministeriet 2019: *Beskæftigelses- og ligestillingsministerens ligelønsredegørelse 2019*. København. Tilgængelig via: <https://bm.dk/>

- [media/11827/ligeloensredegoerelse-2019.pdf](#)
Larsen, M., M. Verner & C. H. Mikkelsen 2020: *Den 'uforklarede' del af forskellen mellem kvinders og mænds timeløn*. København: VIVE. Tilgængelig via: https://www.vive.dk/media/3565/301436_uforklaret_Lnforskel_pdf_ua.pdf
- 49 Lønnings- og pensionsminister Aage Hastrups (K) tale på COI's repræsentantskabsmøde d. 10.12.1968. Rigsarkivet: Finansmin., Lønnings- og Pensionsdept., Tjenestemandskomm. 22.11.1965: Sekretariatet (1965-1969) 4.
- 50 Larsen, M., H. Holt & M. R. Larsen 2016: *Et kønsopdelt arbejdsmarked – Udviklingstræk, konsekvenser og forklaringer*. København: VIVE. Tilgængelig via: https://pure.vive.dk/ws/files/466934/1615_Et_k_onsopdelt_arbejdsmarked.pdf
- 51 Zuleta, L., T. Steffensen, M. H. Kristensen, A. Maskell & J. Bjørnholm 2020: *Minoritetskøn på erhvervsuddannelser – En analyse af frafald og trivsel på kønsdominerede uddannelser*. København: Institut for Menneskerettigheder. Tilgængelig via: <https://menneskeret.dk/udgivelser/minoritetskoen-paa-erhvervsuddannelserne>
- 52 Sørensen, A. E. 2018: *Pæne pigers oprør – Ligestillingsprojekter i de kvindedominerede fagforbund 1985-2010*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- 53 Lønkommission 2010: *Løn, køn, uddannelse og fleksibilitet. Lønkommissionens redegørelse*. Sammenfatning og konklusion. København: Lønkommissionen.
- 54 NOU 2008: *Kjønn og lønn. Fakta, analyser og virkemidler for likelønn*. Oslo: Norges offentlige utredninger. Tilgængelig via: <https://www.regjeringen.no/contentassets/39b49bdffe6f44faa80f6c3f26de2b8a/no/pdfs/nou200820080006000dddpdfs.pdf>

**INSTITUT FOR
MENNESKE
RETTIGHEDER**