

Lokale tillæg er mandetillæg

Vejen mod ligestilling er endnu lang. Denne analyse viser, at mænd tjener knap 1.000 kr. mere om måneden end kvinder i kommuner og regioner, når vi sammenligner personer i samme stillinger med samme erfaringsgrundlag. Halvdelen af løngabet opstår på lokale tillæg - mænd ser altså ud til at have størst udbytte af lokale lønforhandlinger. Derudover skal 42 pct. af løngabet findes i overarbejde og skæve arbejdstider. En nærliggende forklaring er, at mens mænd er fleksible på arbejdet, må kvinder være det i hjemmet. Forskellen er blot, at fleksibiliteten er ulønnet i hjemmet.

Resumé

- Selv når man sammenligner kommunalt og regionalt ansatte i samme stillinger og med samme erfaring, tjener mænd 952 kr. mere om måneden end kvinder.
- De 478 kr., svarende til halvdelen af løngabet skal findes i de lokale tillæg, mens en forskel på 402 kr. skal findes i overarbejde og skæve arbejdstider. Der er kun små forskelle i centrale tillæg og i grundløn, pension og feriegodtgørelse.
- Løngabene varierer på tværs af stillingsområder. Blandt djøfere og andre akademikere er der systematiske kønsforskelle i de lokale tillæg, og blandt SOSU'er og sygeplejersker er der store forskelle i overarbejde og skæve arbejdstider, mens løngabene er meget små eller nærmest ikke-eksisterende for lærere i folkeskolen.

Cevea mener

- Mænd har en uhensigtsmæssig fordel i lokale forhandlinger. For at fremme ligestillingen må de lokale tillæg derfor underlægges mere objektive kriterier.
- Mens kvinder så at sige tager den ubetalte nattevagt i hjemmet, tager mænd den lønnede nattevagt på arbejdet, og det fører til et løngab. Det kalder på større sociale forandringer, hvor øremærket barsel og løn under orlov kan hjælpe udviklingen i retning af mere ligestilling, både når det gælder omsorgsarbejde i hjemmet og lønnet arbejde.

KONTAKT

Asbjørn Sonne Nørgaard
+45 21 72 54 13
asn@cevea.dk

FORFATTERE

Ask Lund Jakobsen,
Stine Laurberg Myssen

NOTAT

Publiceret d. 8. marts 2023

CITAT

Må kun citeres med udtrykkelig kildehenvisning til Cevea.

INDLEDNING

Vi er langt fra ligeløn i Danmark, og det er en udfordring for ligestillingen. I 2021 var kvinders timeløn i gennemsnit 12 pct. mindre end mændenes.¹ Det til trods for, at vi ved lov har haft lige løn for samme arbejde siden 1976.

Derfor forklares løngabet også ofte med, at mænd og kvinder har forskellige jobs og af den grund aflønnes forskelligt. Mænd arbejder oftere i brancher med højere løn og i den private sektor end kvinder. Dette kønsopdelte arbejdsmarked er også en del af forklaringen på løngabet mellem mænd og kvinder.

Men når VIVE, Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd, opgør løngabet på en række karakteristika, udestår fortsat en uforklaret del.² Det tyder på, at der ikke er lige løn for det samme arbejde. Får man ikke samme løn for samme arbejde, er det uretfærdigt og et problem for ligestillingen. Faktisk finder et nyt studie i *Nature Human Behaviour*, at der er betydelige løngab indenfor samme jobtype, også i Danmark.³ Studiet forklarer dog ikke, hvor i løndannelsen gabet opstår.

Det har stor betydning, hvordan lønforskelle udmøntes i praksis. Det er nemlig afgørende for, hvilket værktøj vi skal gribe til for at mindske løngabet. Skyldes løngabet eksempelvis forskelle i grundlønnen, kunne det tyde på, at mænd varetager andre opgaver end deres kvindelige kollegaer. Skyldes løngabet betaling for skæve arbejdstider indikerer det, at mænd, i højere grad end kvinder, har mulighed for at være fleksible på deres arbejde, hvilket kan afspejle nogle strukturelle kønsforskelle, der rækker udover arbejdslivet. Løngabet er problematisk, uanset hvilken løndel det findes i, mens løsningerne er forskellige.

I denne analyse undersøger vi, hvilke løndele der driver forskellene i kvinder og mænds løn. Analysen er baseret på data fra Kommunernes og Regionernes Løndatakontor (KRL), som opgør detaljerede løndata for over 600.000 lønmodtagere i kommuner og regioner.

I analysen af løngabet sammenligner vi løn mellem mænd og kvinder i samme sektor, stilling og med samme anciennitet. Det betyder, at vi opgør løngabet på tværs af stillingsgrupper (fx sygeplejersker, lærere etc.) for ansatte med samme anciennitet i hhv. kommuner og regioner. Lønningerne er opgjort i fuldtidsstillinger.

Løngabet er beregnet som mænds løn fratrukket kvinders løn og viser altså, hvor meget mere mænd tjener end kvinder i forskellige stillinger. Er løngabet mindre end nul, tjener kvinder mere end mænd. Det betyder, at alle stillinger i analysen vægtes ens i beregningen af løngabet. De beregnede løngab er derfor udtryk for løngabet for en gennemsnitlig stilling. Se mere om data og metode i metodeboksen sidst i analysen.

Analysen viser, at løngabet ikke er ligeligt fordelt på de forskellige løndele. Mens det samlede løngab er på 952 kr., udgør de lokale tillæg halvdelen af det samlede løngab, svarende til 478 kr. Ud over de

¹ Danmarks Statistik – Statistikbanken (LIGEL1)

² VIVE (2020). [Den 'uforklarede' del af forskellen mellem kvinders og mænds timeløn](#)

³ Nature Human Behaviour (november 2022). [Within-job gender pay inequality in 15 countries](#)

lokale tillæg, drives 42 pct. af løngabet af tillæg for skæve arbejdstider og overarbejde, svarende til 405 kr. Vi finder hverken løngab i centrale tillæg, grundløn eller pensionsbidrag.

Regeringen lægger i regeringsgrundlaget op til en ekstraordinær ramme på 1 mia. kr. i 2024 stigende til 3 mia. kr. i 2030 til øget løn i den offentlige velfærdssektor og foreslår, at det blandt andet skal ske ved at øge brugen af lokal løndannelse. Men der er grund til at være varsom med dette. Det vil nemlig med al sandsynlighed især være mænd, der vil drage størst fordel af flere midler i den lokale løndannelse, ligesom det er i dag.

MÆND TJENER KNAP 1.000 KR. MERE END KVINDER

Selv når vi tager højde for forskelle i anciennitet, finder vi et løngab mellem mænd og kvinder ansat i de samme stillinger. Vi tager altså højde for kønsforskelle, som har afgørende betydning for løngabet, og får dermed den bedste sammenligning af aflønning af mænd og kvinder i de samme stillinger. Ledere og elever indgår ikke i opgørelsen.

Den samlede løn⁴ for fuldtidsarbejde på tværs af stillinger i hhv. kommuner og regioner er i gennemsnit 40.866 kr. om måneden for kvinder og 41.818 kr. for mænd. Der er altså en lønforskel – eller et løngab – på 952 kr. om måneden svarende til ca. 2,3 pct., se tabel 1.

Tabel 1. Løn og løngab i den gennemsnitlige stilling i november 2022, kr.

	Løn og lønforskel
Månedsløn – Mænd	41.818
Månedsløn – Kvinder	40.866
Løngab	952 (2,3 pct.)

Note: Løngabet er signifikant med $p < 0,001$ og robust, se bilag A.

Kilde: KRL og egne beregninger.

Hvis vi i beregningerne *ikke* tager højde for kønsspecifikke forskelle i anciennitet, og at mænd og kvinder typisk har forskellige job, fordobles løngabet til 4,6 pct. Inddrager vi samtidig elever og ledere, bliver løngabet 10,1 pct. Helt som forventet ligger dette estimat lidt under blandt andet VIVEs og Danmarks Statistiks beregninger af løngabet for alle sektorer af økonomien.⁵ Det kan blandt andet skyldes, at lønforskellene generelt er mindre i den offentlige sektor sammenlignet med den private.

⁴ Den samlede løn består af grundløn, pension, feriegodtgørelse, centrale tillæg, lokale tillæg, overarbejde og særydelser.

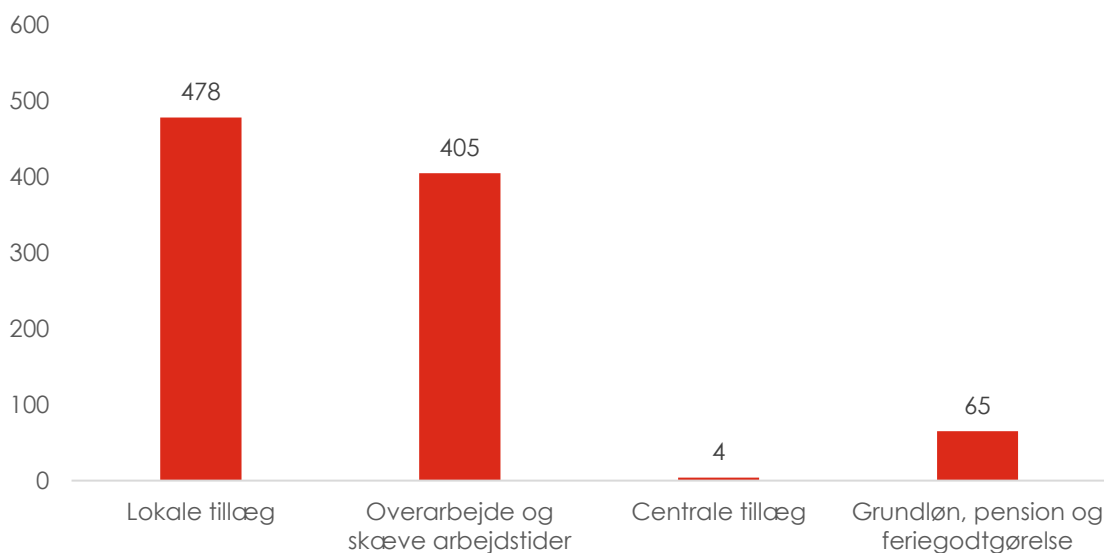
⁵ Til sammenligning er den rå forskel i timeløn mellem mænd og kvinder på 14 pct. i 2017 ifølge VIVE (2020) og 12 pct. i 2021 ifølge Danmarks Statistiks tabel LIGEL1.

LOKALE TILLÆG DRIVER 50 PCT. AF LØNGABET

Lønnen i kommuner og regioner består af en række elementer: Grundløn, pension, feriegodtgørelse, særydelser, overarbejde, centrale tillæg og lokale tillæg. Pension og feriegodtgørelse er primært bestemt af grundlønnen og er derfor lagt sammen i resten af analysen. Tilsvarende er overarbejde og skæve arbejdstider lagt sammen, da de afspejler forskellige aspekter af at stå til rådighed – enten ved pludseligt opstået behov på arbejdspladsen eller arbejde udenfor almindelig arbejdstid – og i øvrigt følger de to tillæg samme mønster. Se bilag B for detaljeret opgørelse.

Selvom vi i analysen opgør løndelene separat, kan vi ikke udelukke at de påvirker hinanden. Eksempelvis kan tillæg for skæve arbejdstider og overarbejde være pensionsgivende, hvorfor et løngab her kan påvirke løngabet i pensionsbidrag. Herudover kan vi ikke udelukke, at der kan være en sammenhæng mellem andre løndele.

Figur 1. Løngab, kr. per måned



Noter: Løngabet er signifikant og robust for lokale tillæg og overarbejde og skæve arbejdstider, mens løngabet for centrale tillæg og grundløn, pension og feriegodtgørelse ikke er, se bilag C1-C4.

Kilde: KRL og egne beregninger

Ud af det samlede løngab på 952 kr. skal 478 kr. findes i de lokale tillæg. Det svarer til 50 pct. af det samlede løngab. Overarbejde og skæve arbejdstider giver anledning til et løngab på 405 kr., svarende til 42 pct. af det samlede løngab. Anderledes ser det ud for grundløn, pension og feriegodtgørelse, hvor løngabet er 65 kr., svarende til 7 pct. Der er ikke et statistisk signifikant løngab i hverken centrale tillæg eller grundløn mv., se figur 1.

På tværs af stillinger er der en tæt sammenhæng mellem den samlede løn og de lokale tillæg ($r=0,71$). Det må forstås sådan, at de lokale tillæg er afgørende for, at der overhovedet er et løngab. Sammenhængen mellem den samlede løn og overarbejde og skæve arbejdstider er lidt mindre ($r=0,39$). Det indikerer, at overarbejde og skæve arbejdstider har en substantiel, men mindre betydning for det gennemsnitlige løngab.

Sammenligner man tallene med, hvor stor en del af den samlede løn de forskellige løndele udgør, ser løngabene i lokale tillæg og overarbejde og skæve arbejdstider endnu større ud. For mens lokale tillæg og overarbejde og skæve arbejdstider udgør langt størstedelen af løngabet, udgør de kun henholdsvis 7 pct. og 4 pct. af den samlede løn, se bilag D.

Grundløn, pension, feriegodtgørelse og centrale tillæg, som afspejler indplacering og centrale aftaler, giver altså ikke anledning til substantielle lønforskelle mellem mænd og kvinder. Hvis løngabet havde været drevet af disse løndele, kunne det være udtryk for forskelle i, hvilke arbejdsfunktioner mænd og kvinder varetager. Det kan gælde enkelte stillingsbetegnelser, men gælder ikke på tværs af stillinger.

Løngabet på lokale tillæg afspejler, at mænd får mere ud af den lokale lønforhandling end kvinder. Det kan for det første skyldes, at mænd oftere får et tillæg, og for det andet at de forhandler sig til større beløb. Årsagerne til det kan både være, at mænd går hårdere ind i forhandlingerne, og at tillæggene sidder mere løst hos arbejdsgiveren, hvis vedkommende sidder overfor en mand.

Ifølge VIVE bestemmes en mindre del af lønnen lokalt i den offentlige sektor, end det er tilfældet i den private sektor.⁶ På den baggrund kan man forvente et større løngab på det private område, end det vi finder i kommuner og regioner. Men normerne for den lokale løndannelse kan også være anderledes i den private sektor.

Løngabet i overarbejde og skæve arbejdstider afspejler, at mænd systematisk har mere arbejde på skæve tidspunkter, og at de arbejder mere end det aftalte. Begge dele er udtryk for fleksibilitet – altså fleksibilitet i forhold til deres betalte arbejde. En forklaring kan være, at kvinder i højere grad end mænd tager sig af det ubetalte, typisk mere tidsbundne, husholdnings- og omsorgsarbejde i hjemmet.⁷ Når kvinder oftere henter børn og laver mad, kan det være sværere at springe til med kort varsel eller tage skæve vagter, når chefen spørger.

I beregningerne af løngabet, vægter alle stillinger lige tungt. Det betyder, at stillinger med få ansatte fylder lige så meget som stillinger med mange ansatte. Vores beregninger er altså udtryk for, hvilket løngab man kan forvente i den gennemsnitlige stilling og ikke for den gennemsnitlige person. Men laver vi beregningerne af løngabet for den gennemsnitlige person, vokser gabet for alle løndele med undtagelse af de lokale tillæg, se bilag C1-C4. Det afspejler, at løngabet generelt er større i stillinger med flere ansatte med undtagelse af lokale tillæg, hvor løngabet er nogenlunde det samme uanset vægtning.

⁶ VIVE (2020). [Den 'uforklarede' del af forskellen mellem kvinders og mænds timeløn](#), side 39

⁷ Rockwool Fondens Forskningsenhed (2018). [Hvordan bruger danskerne tiden?](#), side 32-36

ET NÆRMERE KIG PÅ LOKALE TILLÆG

Fælles for de lokale tillæg er, at de, ja, forhandles lokalt. Kriterierne for at modtage tillægget kan være beskrevet i overenskomsten, men hvis tillæggets størrelse ikke er fastlagt, vil tillægget være opgjort som lokalt. Hvis også størrelsen på tillægget er fastlagt i overenskomsten, er tillægget derimod centralt. Det betyder, at f.eks. kvalifikations- og funktionstillæg både kan være opgjort som lokale og centrale tillæg, men at forhandlingsrummet for den enkelte alene er på det lokale tillæg.

Det er dog ikke alle lokale tillæg, som fastlægges ved individuelle forhandlinger med medarbejderne. Kommuner kan også fastlægge lokale tillæg for f.eks. at være ordblindevejleder i en folkeskole, have særlig pædagogisk erfaring eller for en rolle som souschef. Det vil typisk ske efter forhandling med eller i forståelse med de lokale fagforeninger og tillidsrepræsentanter, sådan som det eksempelvis sker i stort omfang for skolelærerne. Som hovedregel vil tildelingen af lokale tillæg dog ske efter individuelle forhandlinger.

Opdeler vi de lokale tillæg på løndele, viser det sig, at der især er kønsforskelle på kvalifikations- og funktionstillæggene, se tabel 2. Disse to tillæg udgør til sammen 91 pct. af det samlede løngab på lokale tillæg. Når mænd forhandler en højere løn end kvinder på især lokale tillæg, er det altså primært gennem kvalifikations- og funktionstillæg. Forskellen kan både skyldes, at mænd oftere beder om eller får tilbudt disse tillæg, eller at de forhandler sig til større tillæg end kvinder.

De lokale kvalifikationstillæg kan gives på forskellige baggrunde. Lokalt forhandlede kvalifikationstillæg kan f.eks. gives til ansatte, som har gennemført relevant videre- og efteruddannelse, erhvervs erfaring med særlige områder, særlige sprogkvalifikationer mv.⁸ Kvalifikationstillæg kan derfor både begrundes med særlig viden, erfaring samt personlige egenskaber.

Tabel 2. Lønforskelle i lokale tillæg opgjort på detaljerede løndele

Løndele	Lønforskel, kr.	Andel af løngabet
Kvalifikationstillæg	236	49 %
Funktionstillæg	198	41 %
Andre tillæg	43	9 %
Samlet løn	478	99 %

Note: Pga. afrunding summerer løndelenes andel af løngabet ikke til 100 %. Garantitillæg, engangsbeløb og resultatløn opgøres separat i KRL, men er her inkluderet som "andre tillæg". De tre tillæg udgør til sammen 2 pct. af løngabet i lokale tillæg for de stillinger, som indgår i analysen.

Kilde: KRL og egne beregninger.

Lokale funktionstillæg gives typisk for at varetage særlige funktioner på arbejdspladsen. SOSU'er kan f.eks. få lokale tillæg for at være praktikvejledere eller demenskoordinatorer.⁹ At 41 pct. af løngabet stammer fra funktionstillægget, kan derfor være udtryk for to ting. At mændene er bedre til at

⁸ Se f.eks. BUPL. [Overenskomst for pædagoger ved daginstitutioner, skolefritidsordninger, klubber mv.](#) & KL og FOA (2021). [Overenskomst, arbejdstidsaftale – Social- og sundhedspersonale, KL.](#)

⁹ FOA (2022). [Overenskomst, arbejdstidsaftale – Social- og sundhedspersonale, KL.](#)

forhandle sig frem til større tillæg, når de varetager givne funktioner, og/eller at mændene oftere varetager de funktioner, som udløser tillæg lokalt. I det omfang mænd oftere varetager funktioner, der udløser tillæg, kan det *de/s* være udtryk for, at mænd oftere bliver bedt om at varetage særlige funktioner, og *de/s*, at de er mere tilbøjelige til at tilbyde sig selv til disse funktioner.

AKADEMIKERE, SYGEPLEJERSKER, SOSU'ER OG LÆRERE

I analysen har vi fundet systematiske forskelle på mænds og kvinders løn, især på lokale tillæg og på tillæg for overarbejde og skæve arbejdstider. Men når vi har kigget ned over den lange liste af stillingsbetegnelser, har det alligevel stået klart, at der er variation omkring gennemsnittet. I flertallet af stillinger drives løngabet af de lokale tillæg, mens forskelle i de centrale tillæg generelt er små. Nogle steder giver overarbejde og skæve arbejdstider store løngab, mens der i andre stillinger slet ikke eksisterer sådanne tillæg. Og så er der stillinger, hvor der ikke er ulige løn.

Der tegner sig nogle forskellige mønstre for løngab for forskellige stillingsområder. I dette afsnit ser vi derfor nærmere på løngab indenfor tre områder: Djøf'ere og andre akademikere, lærere samt sygeplejersker og SOSU'er.¹⁰ Selvom de tre nævnte stillingsområder alle varetager arbejdsopgaver for kommuner og regioner, viser løngabet sig på forskellig vis – og ikke mindst i forskellig grad.

LOKALE TILLÆG DRIVER LØNGAB BLANDT DJØF'ERE OG ANDRE AKADEMIKERE

Blandt akademikere i kommuner og regioner har mange samfundsvidenskabelig eller humanistisk uddannelsesbaggrund. I alle stillingerne er der et løngab i mændenes favør – både i kommuner og regioner. Her er det især de lokale tillæg, der driver løngabet i alle stillinger, se figur 2.¹¹

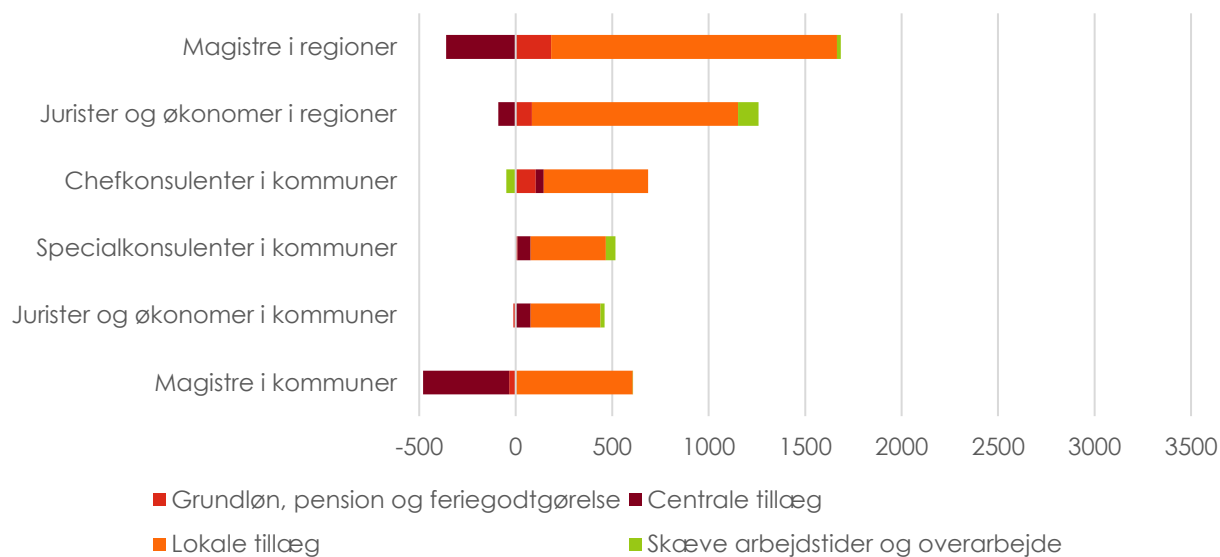
For alle seks djøf- og magisterstillinger er der et løngab i lokale tillæg, som er i mændenes favør.¹² Blandt jurister- og økonomer i kommunerne, hvor løngabet i lokale tillæg er mindst, er gabet 362 kr., mens løngabet i lokale tillæg er størst blandt magistre i regioner med et gab på 1.480 kr., se figur 2. Det er altså fortrinsvis mændene, som forhandler sig til store lokale tillæg.

Magistre i både kommuner og regioner har, som nogen af de ganske få stillingsgrupper i vores datasæt, et ret betydeligt løngab i centrale tillæg. For magistre i både kommuner og regioner gælder, at dette løngab skyldes forskelle i funktionstillæg. Som figur 2 viser, er det særligt kvinderne, der varetager funktioner på arbejdspladsen, som udløser centralt fastsatte tillæg.

¹⁰ I opgørelsen indgår samtlige stillinger inden for området med mindst 1.000 fuldtidspersoner. Hertil kommer et kriterie om, at der både skal være mindst 250 mænd og kvinder i stillingen.

¹¹ Vi har for de seks grupper i figur 2 undersøgt, hvorvidt lønforskelle skyldes kompositionseffekter, dvs. om der er kønsforskelle i, hvem der varetager bestemte arbejdsfunktioner, som kan forklare løngabet. Det er ikke tilfældet. Vi har på baggrund af KRL-data ikke mulighed for at undersøge, om løngabet delvist skyldes forskelle i uddannelsesbaggrund.

¹² Magistre i KRL er dækket af overenskomsterne mellem Akademikerne og hhv. regioner og kommuner. Disse overenskomster omfatter medlemmer af DM, Dansk Psykolog Forening, Djøf, IDA mv.

Figur 2. Løngab i djøf- og magisterstillinger

Note: Figuren viser løngab opgjort på løndele for stillinger indenfor stillingsbetegnelser for djøf'ere og magistre i kommuner og regioner. Magistre i KRL omfatter flere forskellige akademikergrupper.

Kilde: KRL og egne beregninger

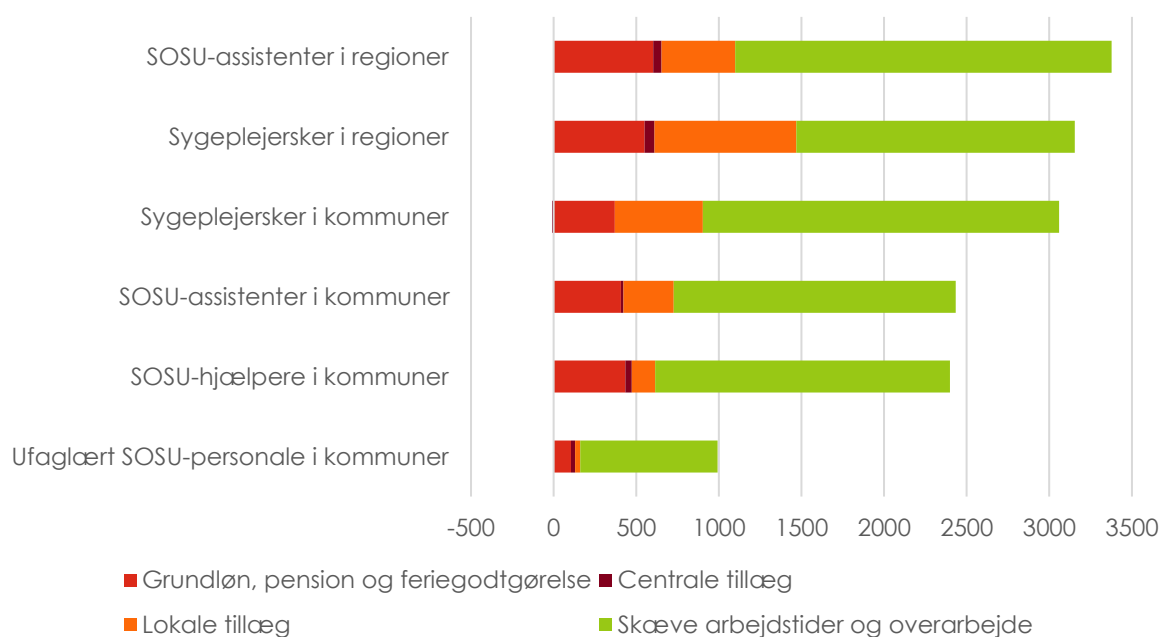
OVERARBEJDE OG SKÆVE ARBEJDTIDER DRIVER LØNGAB BLANDT SYGEPLEJERSKER OG SOSU'ER

Blandt sygeplejersker og SOSU'er er løngabene store, og det er i meget høj grad overarbejde og skæve arbejdstider, der driver lønforskellene. Løngabet for skæve arbejdstider og overarbejde er mindst for ufaglært SOSU-personale i kommunerne med 832 kr., mens det er størst blandt SOSU-assistenten i regioner med 2.278 kr., se figur 3.

Blandt især sygeplejersker i kommuner og i regioner samt SOSU-assistenten i regioner er der også betydelige løngab i lokale tillæg.

Der er desuden et løngab i grundløn, pension og feriegodtgørelse i mændenes favør i alle seks stillinger. En del af gabet skyldes, at også tillæg er pensionsgivende – dvs. at betaling for skæve arbejdstider og lokale tillæg i nogen grad vil afspejles i pensionen.

Figur 3. Løngab i SOSU- og sygeplejestillinger



Note: Figuren viser løngab opgjort på løndele for stillinger blandt SOSU'er og sygeplejersker i kommuner og regioner.

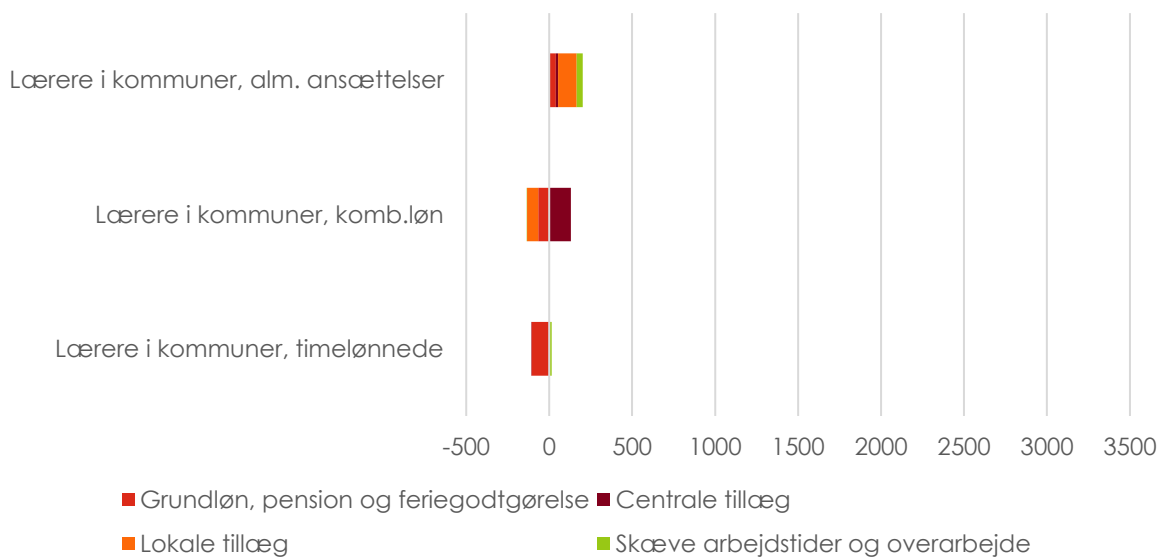
Kilde: KRL og egne beregninger

NÆSTEN INTET LØNGAB BLANDT LÆRERNE

Løngabet blandt lærerne bevæger sig indenfor et snævert spænd fra 92 kr. i kvindernes favør til 201 kr. i mændenes. Løngabet i lokale tillæg er mellem 67 kr. i kvindernes favør til 111 kr. i mændenes.

Der er altså tale om små forskelle, når vi sammenligner med det løngab, vi fandt blandt djøfere og magistre samt SOSU'er og sygeplejersker.

Figur 4. Løngab i lærerstillinger



Note: Figuren viser løngab opgjort på løndele for de tre ansættelsestyper for lærere. Lærere med komb.løn (kombinationsløn) er ansatte med flere ansættelser inden for undervisningsområdet, se [Aftale om kombinationsbeskæftigelse for lærere m.fl.](#) (2022).

Kilde: KRL og egne beregninger

PÅ TVÆRS AF STILLINGSOMRÅDER

Det er interessant, at løngabene blandt lærere er så meget mindre, end det er tilfældet blandt djøfere og magistre samt SOSU'er og sygeplejersker. Blandt SOSU'er og sygeplejersker er den vigtigste forklaring, at mænd hyppigere har skæve arbejdstider og overarbejde. Men skæve arbejdstider og overarbejde er ikke udbredt blandt lærere eller blandt djøfere og magistre, selvom det kan forekomme. Der er langt større løngab blandt djøfere og magistre end blandt lærerne, og det skyldes, at lokale tillæg spiller en afgørende rolle hos djøfere og magistre, men praktisk talt ikke fylder noget for lærerne.

Djøfjerne og magistrene er ikke unikke. For i størstedelen af stillingerne på det kommunale og det regionale område er der et løngab på lokale tillæg i mændenes favør. Det gælder blandt andet for

læger i regioner (både trin 1 og 2), psykologer i regioner og socialpædagoger i kommuner.¹³ Et løngab på de lokale tillæg viser, at mænd alt andet lige får mere ud af den lokale lønforhandling end kvinder. Desuden udgør de lokale tillæg en større del af den samlede løn i de fleste stillinger blandt døfere og magistre end det er tilfældet for den gennemsnitlige stilling.¹⁴

Når lærerne er undtaget fra denne tendens, kan det skyldes, at lønkrav på lokale tillæg ikke blot skal forhandles med den nærmeste chef, men også skal godkendes i den lokale lærerkreds. Hvis et konkret lønkrav afviger fra andres tillæg for samme kvalifikationer eller funktioner, bliver det afvist. På den måde bliver der holdt mere systematisk øje med, om særlige lønkrav er rimelige. De lokale tillæg udgør desuden en mindre andel af den samlede løn for lærerne end i den gennemsnitlige stilling.

POLITIKFORSLAG

Mænd med samme stillinger og anciennitet som kvinder får knap 1.000 kr. mere om måneden i lønningsposen i danske kommuner og regioner. Størstedelen af løngabet er drevet af tillæg, som opnås i de lokale forhandlinger, og af tillæg for skæve arbejdstider og overarbejde. Der er altså ingen systematisk forskel i mænd og kvinders lønninger, når man alene ser på grundløn, pension og centrale tillæg. Det er især ved de lokalt forhandlede tillæg, at mændene opnår højere løn end kvinder, og på nogle områder har de flere skæve vagter og mere overarbejde.

Lønforskelle mellem mænd og kvinder i samme stillinger er altså drevet af to mekanismer, som kalder på forskellige løsninger.

Forskning viser, at kvinder i forhandlingssituationer, f.eks. på arbejdet, i højere grad end mænd har tiltro til, at resultatet af forhandlingen vil ende et retfærdigt sted. Kvinder går efter et retfærdigt resultat, mens mænd går ind i forhandlingen for at vinde og er mere tilbøjelige til at 'spille spillet' for egen vinding. Hertil undervurderer kvinder ofte deres egne evner, hvilket ligeledes vil komme til udtryk i den lokale lønforhandling.¹⁵ Mænd har derfor en u hensigtsmæssig fordel i de lokale forhandlinger, hvor det handler om at 'sælge sig selv' og fremhæve egne styrker og kompetencer. Denne kønsbetingede forskel i adfærd slår sandsynligvis igennem på resultatet af de lokale lønforhandlinger. Hvis en større del af lønnen skal fastlægges lokalt, sådan som SVM-regeringen lægger op til, og den lokale løn bestemmes efter individuelle forhandlinger, vil det givetvis øge løngabet mellem mænd og kvinder.

Hvis man vil undgå, at kvinderne taber ved de lokale lønforhandlinger, må de lokale tillæg derfor underlægges hårdere og mere objektive kriterier. Hvis flere tillæg dermed fastsættes på objektive kriterier, vil individuelle medarbejdere stadig kunne opleve lønstigninger, hvis de gør et godt stykke arbejde eller har særlige, relevante erfaringer. Men med et mindre subjektivt element i de lokale lønforhandlinger vil kvinder sikkert få en større andel af tillæggene.

¹³ For læger er der desuden et løngab på tillæg for overarbejde og skæve arbejdstider.

¹⁴ Det gælder alle stillingerne med undtagelse af specialkonsulenter i kommuner.

¹⁵ Se f.eks. Singh, V., S. Kumra og S. Vinnicombe (2002): [Gender and Impression Management: Playing the promotion Game](#). Journal of Business Ethics (37, 1).

Det kan måske lyde svært at gennemføre. Men lærerne har faktisk allerede løst dette inden for deres område. Én af årsagerne til de små kønsforskelle i lokale tillæg blandt lærerne kan være, at der typisk ikke er nogen lokal lønforhandling på skolerne, og at alle tillæg skal godkendes af den relevante kreds. Omvendt er der større løngab i lokale tillæg særligt blandt djøfere og magistre, hvor en stor del af lønforhandlingen foregår lokalt. Her kan man derfor med fordel se i retning af lærernes tilde-
ling af diverse tillæg, hvis man vil mindske lønforskellene mellem mænd og kvinder.

Blandt SOSU'er og sygeplejersker er der store løngab, som er drevet af skæve arbejdstider og overarbejde. Og det er udtryk for en anden ulighed, end den som opstår i forhandlingslokalet. Her skal man se på nogle bredere sociale strukturer. Tidligere undersøgelser har vist, at kvinder oftere varetager tidsbundne opgaver i hjemmet (f.eks. madlavning og omsorg for børn), mens mændene varetager mere fleksible opgaver (f.eks. havearbejde).¹⁶ Så hvis kvinder er fleksible i hjemmet, er deres muligheder for at være fleksible på arbejdspladsen dårligere. Det sætter dem bagud, når det kommer til at tage overarbejde og vagter med skæve arbejdstider, som udløser betragtelige tillæg.

For at løse denne del af løngabet skal der skabes en større ligestilling, når det gælder arbejdsopgaverne i hjemmet og familien. Det kan man ikke regulere direkte politisk. Men kan være med til at skubbe udviklingen i den rigtige retning. Vi bør gennem progressiv politik og sociale forandringer tilskynde mænd til at påtage sig en større del af det tidsbundne arbejde i hjemme, så kvinder er mere fri til at tage den ekstra tørn på arbejdet. Her kan tiltag såsom øremærket barsel med løn til mænd være et skridt på vejen, således at eksempelvis omsorg for børn i højere grad bliver et fælles ansvar i flere hjem.

¹⁶ ROCKWOOL Fondens Forskningsenhed (2018). [Hvordan bruger danskerne tiden?](#), side 17

DATA OG METODE

Data i analysen stammer fra Kommunernes og Regionernes Løndatakontor (KRL) og er trukket for november 2022. Vi har afgrænset data til at omfatte ansatte på basis-niveau, dvs. ikke elever og ledere/chefer. Data indsamles af KRL ved indberetninger fra regioner og kommuner.

Anciennitet har betydning for lønnen – jo flere års erfaring, jo højere løn vil man typisk få. For at sammenligne løn for ansatte med samme anciennitet i samme stillingstype har vi *matched* kvinder og mænd på antal års anciennitet indenfor samme stillingsgruppe og beregnet et samlet, vægtet gennemsnitligt løngab for hver stillingstype. Løngabet for hver stillingstype er vægtet efter andelen af fuldtidspersoner inden for den givne stillingstype med den givne anciennitet. Af diskretioneringshensyn skal der mindst være fem fuldtidspersoner med den givne anciennitet, inden for begge køn og inden for den givne stilling, før disse indgår i vores data. Med disse begrænsninger bygger vores analyse på løndata fra 410.050 fuldtidspersoner ansat i kommuner og regioner.

I data indgår alle elementer af den samlede bruttoløn: Grundløn, pension, lokale tillæg, centrale tillæg, pension, feriegodtgørelse, overarbejde og særydelser. Opgørelsen af lønnen i fuldtidspersoner betyder, at de beregnede løngab ikke er drevet af forskelle i planlagt arbejdstid og forskelle i omfanget af deltid.

Særydelser er altovervejende betaling for arbejde udenfor almindelig arbejdstid, dvs. på helligdage, i weekender og om natten.¹⁷

Centrale tillæg er kvalifikations- og funktionstillæg, overgangstillæg, garantitillæg og andre tillæg, der tildeles med et centralt fastsat beløb. Andre tillæg er ikke specificeret nærmere i KRLs opgørelser. Lokale tillæg er kvalifikations- og funktionstillæg, garantitillæg, resultatløn, engangstillæg og andre tillæg, som kan forhandles lokalt.

Om et tillæg er lokalt eller centralt fremgår af overenskomsten på det konkrete område. Hvis der i overenskomsten eksempelvis er fastsat, at man ved varetagelse af en bestemt funktion skal have et tillæg af en bestemt størrelse, vil det fremgå som centralt tillæg. Er tillægget derimod udelukkende lokalt, eller er tillægget besluttet centralt, men beløbet fastlagt lokalt, vil det fremgå som et lokalt tillæg.

Hvis man lokalt beslutter at ændre beløbet for et centralt tillæg, vil hele tillægget være opgjort i KRL som lokalt.

¹⁷ KRL (27. maj 2021). [Nyhedsbrev – Februar 2021](#)

I princippet kan der indenfor overenskomsterne forhandles om anciennitet – man kan altså i den individuelle forhandling i princippet rykkes op i anciennitet og dermed løntrin.

Da vi sammenligner mænd og kvinder indenfor samme stillingstype og med samme anciennitet, har vi ingen grund til at tro, at kvinder i højere grad forhandler sig til højere anciennitet, og dermed løntrin, mens mænd forhandler sig til højere lokale tillæg. Mere sandsynligt er det, at der ikke er nogen forskel i forhandlingen om højere løntrin, eller at vi undervurderer løngabet i grundløn, så fremt mænd oftere forhandler oprykning til et højere anciennitetstrin. Sidstnævnte ville betyde, at det samlede løngab er større, end vi estimerer, og at vejen til ligestilling dermed er længere, end vi finder i denne analyse.

Da de fleste lokale tillæg er pensionsgivende vil vores angivelse af løngabet i de lokale tillæg være minimumsskøn, idet pension ikke er talt med under lokale tillæg.

Statistisk estimation

KRL-data baserer sig på en komplet opgørelse over ansatte i kommuner og regioner og altså ikke en stikprøve. Ikke desto mindre er der statistisk usikkerhed forbundet med resultaterne, og det har vi taget højde for i denne analyse.

I analysen sammenligner vi løn for mænd og kvinder på tværs af stillinger og rapporterer i analysen resultaterne af en uvægtet t-test. Vi har desuden lavet en række tests for at sikre robusthed i estimationerne af løngabet. Resultaterne af disse robusthedstest fremgår af bilag B1 og C1-C4, hvor også estimerne for løngabene kan findes. Vi har testet følgende:

1. Vi har testet, om det gennemsnitlige løngab for den enkelte løndel er statistisk forskellig fra 0, når løngabet vægtes efter antal fuldtidspersoner inden for stillingen. Med denne test sikrer vi, at det ikke er løngab med relativt få ansatte i kategorien, som driver løngabet.
2. Med en proportionstest undersøger vi, om andelen af stillinger, hvor mænd tjener mere end kvinder for den givne løndel er signifikant forskellig fra andelen af stillinger, hvor kvinderne tjener mere end mændene. Denne test er foretaget for at sikre, at de givne løngab ikke skyldes, at mænd blot har højere løn inden for de givne løndele, fordi de generelt er i stillinger med højere løn inden for de enkelte løndele. Testen er foretaget både uvægtet, hvor alle stillinger, uanset antal fuldtidspersoner i stillingen, vægtes lige tungt, og vægtet efter fuldtidspersoner i stillingen.
3. Vi har desuden testet, om andelen af stillinger, hvor mænd tjener mindst hhv. 250 og 500 kr. mere end kvinder inden for den givne løndel er signifikant forskellig fra andelen af stillinger, hvor kvinderne tjener mindst hhv. 250 og 500 kr. mere end mændene. Denne test foretager vi for at sikre, at eventuelle løngab ikke skyldes lønforskelle som i praksis er ganske små.

I samtlige test er konklusionen, at mænd tjener systematisk mere end kvinder på lokale tillæg og overarbejde og skæve arbejdstider. Løngab i grundløn, pension og feriegodtgørelse samt centrale tillæg er ikke signifikant forskellige fra nul i de uvægtede t-test, men er derimod signifikante i de vægtede test. Det tyder på, at der er større forskelle i de store stillingsgrupper, mens der ikke er i de mindre. Løngabene er dog betydeligt mindre for centrale tillæg, grundløn, pension og feriegodtgørelse end for lokale tillæg og overarbejde og skæve arbejdstider, se bilagstabel B1 og C1-C4.

BILAG

Bilag A. Statistiske tests for løngab, samlet løn

	Test af gennemsnitligt løngab (t-test)		Test af andele (proportionstest)					
	Uvægtet (kr.)	Vægtet (kr.)	Løngab > 0 kr.		Løngab >= 250 kr.		Løngab >= 500 kr.	
			Uvægtet (andel)	Vægtet (andel)	Uvægtet (andel)	Vægtet (andel)	Uvægtet (andel)	Vægtet (andel)
Mænd			0,81	0,96	0,69	0,79	0,6	0,32
Kvinder			0,19	0,04	0,16	0,03	0,11	0,01
Forskel	952	1.406						
P-værdi for forskel	<0,001	<0,001	<0,001	<0,001	<0,001	<0,001	<0,001	<0,001

Bilag B. Løngab mellem mænd og kvinder

Lønde	Lønforskel, kr. per måned
Grundløn	14
Centrale tillæg	4
Lokale tillæg	478
Særydelser	309
Feriegodtgørelse	22
Overarbejde	96
Pension	29
I alt	952

Kilde: KRL og egne beregninger

Bilag C1. Statistiske tests for løngab i lokale tillæg

	Test af gennemsnitligt løngab (t-test)		Test af andele (proportionstest)					
	Uvægtet (kr.)	Vægtet (kr.)	Løngab > 0 kr.		Løngab >= 250 kr.		Løngab >= 500 kr.	
			Uvægtet (andel)	Vægtet (andel)	Uvægtet (andel)	Vægtet (andel)	Uvægtet (andel)	Vægtet (andel)
Mænd			0,77	0,94	0,53	0,56	0,36	0,33
Kvinder			0,21	0,06	0,11	0,01	0,06	0
Forskel	478	457						
P-værdi for forskel	<0,001	<0,001	<0,001	<0,001	<0,001	<0,001	<0,001	<0,001

Bilag C2. Statistiske tests for løngab i skæve arbejdstider og overarbejde

	Test af gennemsnitligt løngab (t-test)		Test af andele (proportionstest)					
	Uvægtet (kr.)	Vægtet (kr.)	Løngab > 0 kr.		Løngab >= 250 kr.		Løngab >= 500 kr.	
			Uvægtet (andel)	Vægtet (andel)	Uvægtet (andel)	Vægtet (andel)	Uvægtet (andel)	Vægtet (andel)
Mænd			0,70	0,81	0,40	0,42	0,33	0,37
Kvinder			0,26	0,18	0,11	0,14	0,06	0,01
Forskel	405	554						
P-værdi for forskel	<0,001	<0,001	<0,001	<0,001	<0,001	<0,001	<0,001	<0,001

Bilag C3. Statistiske tests for løngab i grundløn, pensionsbidrag og feriegodtgørelse

	Test af gennemsnitligt løngab (t-test)		Test af andele (proportionstest)					
	Uvægtet (kr.)	Vægtet (kr.)	Løngab > 0 kr.		Løngab >= 250 kr.		Løngab >= 500 kr.	
			Uvægtet (andel)	Vægtet (andel)	Uvægtet (andel)	Vægtet (andel)	Uvægtet (andel)	Vægtet (andel)
Mænd			0,70	0,92	0,25	0,01	0,09	0,16
Kvinder			0,30	0,08	0,14	0,35	0,09	0,01
Forskel	65	314						
P-værdi for forskel	0,32	<0,001	<0,001	<0,001	0,04	<0,001	<0,001	<0,001

Bilag C4. Statistiske tests for løngab i centrale tillæg

	Test af gennemsnitligt løngab (t-test)		Test af andele (proportionstest)					
	Uvægtet (kr.)	Vægtet (kr.)	Løngab > 0 kr.		Løngab >= 250 kr.		Løngab >= 500 kr.	
			Uvægtet (andel)	Vægtet (andel)	Uvægtet (andel)	Vægtet (andel)	Uvægtet (andel)	Vægtet (andel)
Mænd			0,6	0,24	0,07	0,02	0,04	0,11
Kvinder			0,32	0,01	0,03	0,12	0,01	0,00
Forskel	4	81						
P-værdi for forskel	0,93	<0,001	<0,001	<0,001	0,17	0,002	0,44	<0,001

Bilagstabel D. De enkelte løndeles andel af den samlede løn

	Andel af samlet løn
Lokale tillæg	7%
Særydelser	3%
Overarbejde	1%
Centrale tillæg	3%
Grundløn, pension og feriegodtgørelse	86%

Note: Andelen er beregnet som et gennemsnit for mænd og kvinder.

Kilde: KRL og egne beregninger