

# Personalförsörjningen i vårdförsektorn

Oskar Nordström Skans  
Georg Graetz  
Lena Hensvik  
Olof Åslund



# Personalförsörjningen i välfärdssektorn<sup>a</sup>

av

Oskar Nordström Skans<sup>b</sup> Georg Graetz<sup>c</sup>, Lena Hensvik<sup>d</sup>, Olof Åslund<sup>e</sup>

2026-06-29

## Sammanfattning

Den svenska välfärdssektorn upplever tilltagande utmaningar med personalförsörjningen. Framåtblickande bedömningar indikerar att en allt större del av den arbetsföra befolkningen skulle behöva arbeta i sektorn för att den ska kunna fullgöra sina åtaganden. Denna rapport diskuterar sektorns förutsättningar och redovisar hur personalförsörjningen har utvecklats sedan millennieskiftet vad gäller ålder, kön, utbildning och andelen utrikes födda. Vi jämför välfärdsyrkenas attraktivitet med arbeten i andra sektorer och diskuterar de mekanismer relaterade till utbildning och kvalifikationskrav, migration och teknisk utveckling som kan tänkas påverka tillgången på arbetskraft.

---

<sup>a</sup> Rapporten bygger på SNS Konjunkturrådsrapport 2026 (Nordström Skans m.fl. 2026). Fokus här ligger på att i ett kortare format presentera empiriska beskrivningar och analyser. SNS rapport innehåller mer utförliga resonemang och diskussioner runt policyalternativ. Eventuella kvarvarande indikationer på policyrekommendationer ska inte ses som ställningstaganden från IFAU. Vi tackar Håkan Selin för kommentarer.

<sup>b</sup> Oskar.nordstrom\_skans@nek.uu.se Uppsala universitet

<sup>c</sup> Georg.graetz@ed.ac.uk University of Edinburgh

<sup>d</sup> Lena.hensvik@nek.uu.se Uppsala universitet

<sup>e</sup> Olof.aslund@nek.uu.se Uppsala universitet och IFAU

# Innehållsförteckning

1	Inledning.....	3
2	Utbud och efterfrågan på arbetskraft i välfärdssektorn .....	4
2.1	Arbetsintensiv produktion, politiskt bestämd efterfrågan.....	4
2.2	Utbud av arbetskraft gentemot välfärdssektorn.....	5
2.3	Efterfrågan på välfärdstjänster.....	8
3	Välfärdssektorn i data.....	10
3.1	Definitioner och avgränsningar .....	11
3.2	Övergripande beskrivning .....	11
3.3	En åldersstruktur i förändring.....	13
3.4	Kvinnodominerade verksamheter.....	14
3.5	Välfärdssektorns arbetskraft är högutbildad.....	15
3.6	Utrikes föddas roll .....	17
3.7	Privata utförare och rörlighet.....	19
3.8	Sverige i internationell jämförelse.....	20
4	Hur attraktiv är välfärdssektorn? .....	21
4.1	Lönerna i välfärdssektorn .....	21
4.2	Arbetsmiljö.....	24
4.3	Privata och offentliga arbetsgivare .....	27
5	Utbildningsvägar och kvalifikationskrav.....	28
5.1	Anställda med och utan specialistutbildning .....	28
5.2	Hur kan tillgången på specialistutbildad arbetskraft öka? .....	30
5.3	Rekrytering av personer utan specialistutbildning .....	31
5.4	Att undvika andra rekryteringshinder.....	32
5.5	Rekrytering bland uppsagda och arbetslösa .....	32
6	Migration .....	33
6.1	Tänkbara effekter och mekanismer .....	33
6.2	Olika grupper av migranter i välfärden .....	34
6.3	Tid i landet och arbete i välfärden .....	36
7	Teknisk utveckling och personalförsörjningen inom välfärdssektorn....	37
7.1	Baumoleffekten: Teknisk utveckling och relativ efterfrågan .....	37
7.2	AI och välfärdssektorns relativa produktivitetsutveckling .....	38
7.3	Hur kan teknologi implementeras i välfärdssektorn? .....	39
8	Slutord .....	40
	Referenser .....	42

# 1 Inledning

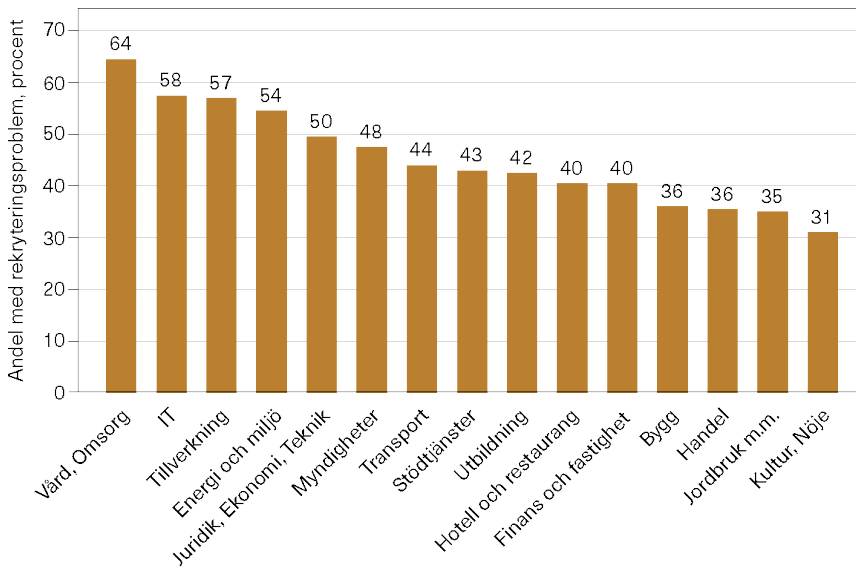
Ett stort antal rapporter har belyst de stora utmaningar som är kopplade till personalförsörjningen inom olika skattefinansierade verksamheter. Kommuner och regioner uppger genomgående att de har svårt att rekrytera. Problemen är som störst inom vård och omsorg (se Figur 1). Framåtblickande rapporter har lyft brist på arbetskraft som ett av välfärdssektorns största framtidsproblem, framförallt med tanke på den åldrande befolkningen. En studie från Sveriges Kommuner och Regioner (2024) beskriver till exempel ett scenario där antalet anställda inom äldreomsorgen behöver öka med 32 procent fram till 2032 – samtidigt som sektorn redan idag kämpar med att fylla sina lediga jobb. Problemen är inte heller unika för vård- och omsorgssektorn: framförallt inom kriminalvården framstår personalförsörjningsproblemen som än mer akuta (Kriminalvården, 2025).

Rekryteringsbehoven är centrala för välfärdssektorns funktionssätt eftersom sektorn är mycket personalintensiv. Dessutom förlitar sig sektorn i betydande utsträckning på specialiserad arbetskraft, vilket innebär att den ofta är den dominerande arbetsgivaren på den relevanta arbetsmarknaden. Det gör att det blir svårt, dyrt och tidskrävande att utöka en verksamhets omfattning med bibehållen kompetensstruktur.

Syftet med denna rapport är att med hjälp av empiriska analyser diskutera förutsättningar och avvägningar, redovisa hur personalförsörjningen har utvecklats i olika delsektorer och belysa de möjliga mekanismer och strukturella faktorer som är relevanta för en förståelse av situationen. Avsikten är alltså inte att lämna rekommendationer för policy utan att lyfta relevanta fakta och frågor.

Vi illustrerar välfärdssektorns personalförsörjning med hjälp av data från sjukvård, omsorg, samt skola och förskola – tre delsektorer som sammantaget utgör ungefär 20 procent av den svenska arbetsmarknaden räknat utifrån utbetalda lönesummor. Dessutom inkluderar analyserna kriminalvården och polisen, två sektorer som är små men intressanta eftersom de expanderar kraftigt på grund av förändrade förutsättningar och politiska vägval.

Vi diskuterar också möjliga anpassningsmekanismer när sektorn efterfrågar fler arbetstagare än vad den i utgångsläget kan få tag på. Eftersom arbetsgivare bara kan anställa personer som både vill och kan arbeta i sektorn, finns det i princip tre möjliga vägar för att hantera en situation med upplevd arbetskraftsbrist: (1) få fler som kan arbeta i sektorn att vilja göra det, (2) få fler som vill arbeta i sektorn att kunna göra det, eller (3) sänka rekryteringsambitionerna.



Figur 1. Rekryteringsproblem inom olika sektorer

Anm: Statistik från SCB:s undersökning ”Lediga jobb och rekryteringsbehov”. Andel rekryterande arbetsgivare som svarat att de haft problem med rekrytering under det senaste halvåret. Storleksviktade data, genomsnitt över tredje kvartalet 2024 och första kvartalet 2025.

## 2 Utbud och efterfrågan på arbetskraft i välfärdssektorn

I detta avsnitt presenteras ett teoretiskt ramverk som ger en bakgrund till diskussionen om hur utmaningar kring personalförsörjningen inom välfärdssektorn kan förstås. Tanken är att illustrera centrala mekanismer kopplade till produktionen av offentligfinansierade välfärdstjänster och den relaterade efterfrågan på arbetskraft.

### 2.1 Arbetsintensiv produktion, politiskt bestämd efterfrågan

Alla delar av välfärdssektorn delar tre egenheter som är relevanta för frågan om personalförsörjning. För det första är sektorn väldigt arbetsintensiv – en stor del av produktionskostnaden är direkt kopplad till tillgången på arbetskraft. För det andra tenderar arbetsgivarna inom välfärdssektorn att vara dominerande köpare av specialistutbildad arbetskraft: skolorna är nästan ensam köpare av lärartjänster, polismyndigheterna köper polistjänster, och så vidare. För det tredje innebär den offentliga finansieringen att beställaren på systemnivå kan påverka arbetsutbudets omfattning på sätt som inte är möjliga för privata arbetsgivare –

exempelvis genom att utforma utbildningssystemet, reglera invandring och bestämma vem som har rätt att utföra vilka arbetsuppgifter.

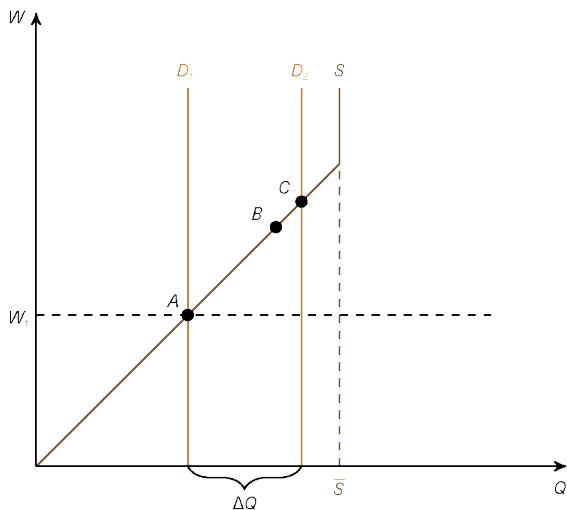
Välfärdstjänsterna är i Sverige nästan uteslutande skattefinansierade, vilket innebär att efterfrågan kanaliseras via den politiska processen. Dessutom är flera av tjänsterna nära kopplade till demografien: förskola, skola och sjukvård är alla relaterade till åldersfördelningen i samhället. Därutöver påverkas efterfrågan av det gradvis ökande materiella välbefindandet och den tekniska utvecklingen.

## **2.2 Utbud av arbetskraft gentemot välfärdssektorn**

### **2.2.1 Dominerande arbetsgivare måste höja lönerna om de vill expandera**

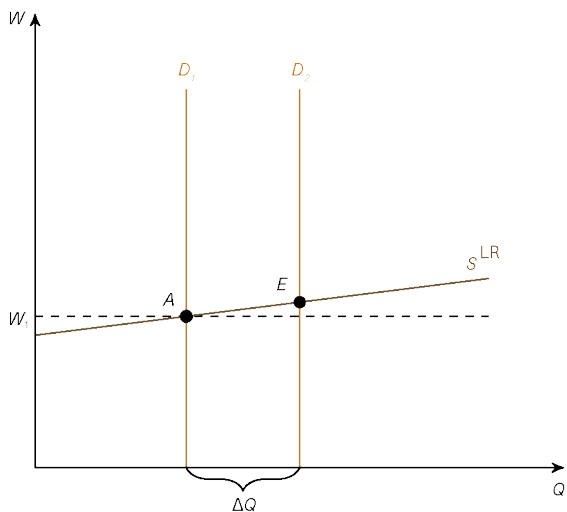
Om en arbetsgivare betalar högre lön blir fler intresserade av att arbeta där. Då arbetstagarna väljer mellan alternativ är nyckelfaktorn hur attraktivt arbetet är i jämförelse med andra alternativ – det är relativlönerna som är av intresse, inte den nominella lönenivån. Situationen illustreras i Figur 2, där den positivt lutande arbetsutbudskurvan S innebär att arbetsgivare som erbjuder en högre lön kan anställa fler. En höjning av den politiskt bestämda efterfrågan ( $\Delta Q$ ) måste därför trycka upp lönerna för att anställningar ska ske i proportion till önskemålen (punkt C). Med en naiv budget baserad på oförändrade löner ( $W_1\Delta Q$ ) räcker budgeten bara till en begränsad expansion (illustrerad av punkt B).

Problemet för arbetsgivarna inom välfärdssektorn är att de tenderar att vara stora dominerande aktörer på sina respektive arbetsmarknader. Den som vill öka sysselsättningen behöver höja lönerna mer än andra arbetsgivare, eftersom de har färre konkurrenter att attrahera personal från. En liten kiosk kan fördubbla sin personal utan att den lokala marknadslönen påverkas, vilket knappast är möjligt för ett regionsjukhus.



Figur 2. En sysselsättningsexpansion med hjälp av höjda löner

Beskrivning: Sysselsättning noteras med  $Q$  och lön med  $W$ . Ursprunglig jämvikt ges av punkten  $A$ . Arbetsutbudet  $S$  ökar om lönen är högre, men det går inte att anställa fler personer än det finns på marknaden  $S^-$ . En höjning av den politiskt bestämda efterfrågan ( $\Delta Q$ ) måste därför trycka upp lönerna för att anställningar ska kunna ske i proportion till önskemålen (punkt  $C$ ). Om budgeten per anställd inte ökar blir ökningen mindre (punkt  $B$ ).



Figur 3. Löneökningar ger större resultat på sysselsättning på längre sikt

Beskrivning: Sysselsättning noteras med  $Q$  och lön med  $W$ . Ursprunglig jämvikt ges av punkten  $A$ . Det långsiktiga arbetsutbudet ( $S^{LR}$ ) ökar om lönen är högre, men lutningen är flack, det vill säga att det behövs mindre löneökningar för att uppnå samma ökning av arbetsutbudet på längre

sikt eftersom personer kan anpassa sig på fler sätt. Lönedrivna expansioner är därför inte lika dyra på längre sikt som på kort sikt, och den nya jämvikten (E) är inte lika kostsam som den kortsiktiga expansionen illustrerad i Figur 2.

## **2.2.2 På lång sikt är utbudet mer lönekänsligt**

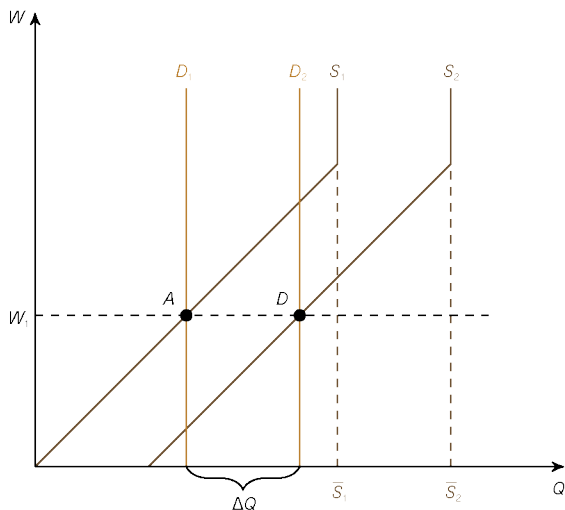
Den långsiktiga utbudskurvan på arbetskraft är alltid flackare – det krävs mindre lönejusteringar för att attrahera personal på längre sikt, eftersom fler anpassningsmarginaler öppnas upp när mer tid finns till förfogande. På riktigt kort sikt kan en löneökning egentligen bara förhindra att personer slutar eller få dem att arbeta fler timmar. På lite längre sikt kan den även påverka rekryteringsmöjligheterna, och på ännu längre sikt dessutom påverka framtida utbildningsval. Inom välfärdssektorn är det långsiktiga utbudet särskilt tydligt kopplat till det formella utbildningssystemet, eftersom många arbetsuppgifter har legitimationskrav. Den flackare kurvan illustreras i Figur 3, som visar att lönedriven expansion inte är lika dyr på lång sikt som på kort sikt.

För att uppnå en ökning av det långsiktiga arbetsutbudet måste förändringarna vara varaktiga, trovärdiga och tillräckligt tydliga för att påverka dem som gör långsiktiga val. Det långsiktiga utbudet kan minska om löner eller villkor i ett yrke gradvis uppfattas som relativt sett sämre, vilket ytterligare skulle försvåra personalförsörjningen.

## **2.2.3 Arbetsutbudet beror inte bara på lönen**

Lönen är en förenklad sammanvägning av alla faktorer som påverkar arbetets attraktivitet. Det är också möjligt att öka arbetsutbudet genom utbudsreformer som höjd pensionsålder eller fler utbildningsplatser – det vill säga att skifta utbudskurvan till höger utan att lönerna behöver höjas lika mycket, vilket illustreras i Figur 4. En kompletterande strategi är att skifta arbetsuppgifter till yrkesgrupper där man inte är lika dominerande arbetsgivare, vilket ger en flackare utbudskurva och underlättar expansion.

Tillfälliga lösningar som görs för att öka det kortsiktiga arbetsutbudet – till exempel inhyrd stafettpersonal – utan att förbättra villkoren ökar i regel inte det långsiktiga utbudet. Tvärtom kan arbetsgivare som hanterar kortsiktiga rekryteringsproblem genom att öka arbetsbelastningen på befintlig personal skapa sämre arbetsmiljö och därmed ytterligare minskat utbud på lång sikt – en negativ spiral där rekryteringsproblem förvärrar framtidens personalförsörjning.



Figur 4. En sysselsättningsexpansion med hjälp av ökat utbud

Beskrivning: Sysselsättning noteras med  $Q$  och lön med  $W$ . Ursprunglig jämvikt ges av punkten A. En höjning av den politiskt bestämda efterfrågan ( $\Delta Q$ ) samtidigt som arbetsutbudet ( $S$ ) ökar genom åtgärder som gör att fler kan arbeta i sektorn. Ny jämvikt (D) innebär oförändrade löner och möjligheter till större expansion till samma budgetkostnad som i Figur 2, åtminstone om man bortser från eventuella budgetbelastningar som kan krävas för att öka utbudet.

## 2.2.4 Brist och arbetslöshet

Diskussioner om arbetskraftsbrist präglas av viss begreppsförvirring. Ekonomer skiljer mellan ”knapphet” – det normala tillståndet att resurser är begränsade och att konkurrens råder – och egentlig ”brist”, som uppstår när institutionella hinder gör att man inte kan rekrytera även om man erbjuder bättre villkor. Om det är svårt att få tag på arbetskraft är det från ett ekonomiskt perspektiv framförallt ett tecken på att relativlönerna behöver öka.

När det samtidigt finns arbetslösa och ofyllda jobb talas det om bristande matchningskvalitet. Dessa dubbla obalanser kan uppstå genom att personer och jobb befinner sig på olika delarbetsmarknader – geografiskt eller kompetensmässigt. Det finns uppenbara vinster i att flytta delar av utbudet eller efterfrågan mellan marknader, och det finns potential att göra justeringar på båda sidor: arbetsgivare kan anpassa sina kompetenskrav så att de blir mer uppnåeliga för dem som är arbetslösa.

## 2.3 Efterfrågan på välfärdstjänster

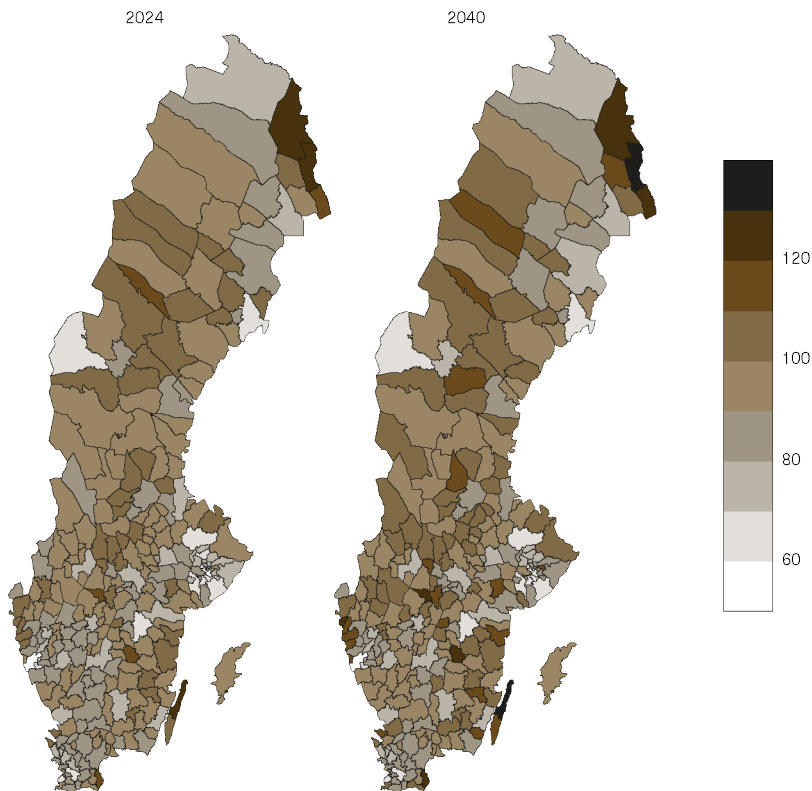
Efterfrågan på välfärdstjänster bestäms utan någon direkt roll för klassiska marknadsmekanismer: tjänsterna är skattefinansierade och efterfrågan kanaliseras via politiska processer. Vissa förändringar av efterfrågan är likväl

möjliga att prognostisera, eftersom efterfrågan är nära kopplad till den demografiska strukturen. Vi tenderar alla att konsumera utbildningstjänster när vi är unga och sjukvård när vi är gamla.

Efterfrågan på hälso-, sjukvårds- och omsorgstjänster kan förväntas öka över tid i takt med att befolkningens ålderssammansättning förändras. Fallande födelsetal leder omvänt till stagnerande eller minskad efterfrågan inom förskola och skola, men också till en minskad tillgång på arbetskraft på längre sikt. Den så kallade försörjningskvoten – antalet barn och äldre relativt antalet i arbetsför ålder – har ökat från 70 till 77 på nationell nivå sedan millennieskiftet. Figur 5 visar kartor över beräknade kvoter för Sveriges alla kommuner 2024 och 2040 och illustrerar att utmaningen har en viktig regional dimension och i de flesta kommuner kommer att bli allt större.

Sveriges Kommuner och Regioner (2024) gör bedömningen att efterfrågan på arbetskraft inom äldreården kommer att öka kraftigt under det kommande decenniet, medan efterfrågan på lärare och förskolepersonal förväntas minska. Krympande födelsekullar innebär att en större andel av varje kohort måste arbeta inom välfärdssektorn om inte tjänsternas omfattning ska krympa. Inte minst inom kriminalvården är det värt att notera att redan fattade beslut innebär att mängden klienter kan komma att fyrubblas under det kommande decenniet, vilket skapar ett rekryteringsbehov som kriminalvården inte bedömer sig kunna möta (Kriminalvården, 2025).

Det finns anledning att tro att den tekniska utvecklingen gör att en gradvis ökande andel av arbetskraften kommer att efterfrågas inom välfärdssektorn. För det första, vi blir som land rikare när vi kan producera mer med hjälp av maskiner och algoritmer, och välfärdstjänster tenderar att efterfrågas i större utsträckning i rikare länder. För det andra, den så kallade ”Baumoleffekten” innebär att en ökande andel av utgifter och resurser tenderar att gå till sektorer där den tekniska utvecklingen går långsammare. Om produktivitetstillväxten i välfärdssektorn är långsammare än i den övriga ekonomin ökar därmed efterfrågan på välfärdstjänster relativt sett. Vi återkommer till dessa effekter i avsnittet om teknisk utveckling.



Figur 5. Försörjningskvot i kommunerna 2024 och 2040

Anm: Statistik från SCB:s rapport "Folkmängd efter region, inrikes/utrikes född, ålder och kön. År 2024–2070". Figuren visar den beräknade försörjningskvoten per kommun 2024 och 2040. Försörjningskvoten definieras som antalet personer yngre än 20 och äldre än 64 relativt antalet personer mellan dessa åldrar (multipliserat med 100).

### 3 Välfärdssektorn i data

För att beskriva personalsammansättningen i välfärdssektorn analyseras svenska registerdata samt, som komplement, europeiska mikrodata från storskaliga enkäter. Beskrivningarna bygger på registerdata från IFAU-databasen och på mikrodata från EU:s arbetskraftsundersökningar (Eurostat). Analyserna avser i olika delar perioden 2002–2022.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Se Nordström Skans m.fl. (2026) för en utförligare redogörelse för data, definitioner och bearbetningar.

### **3.1 Definitioner och avgränsningar**

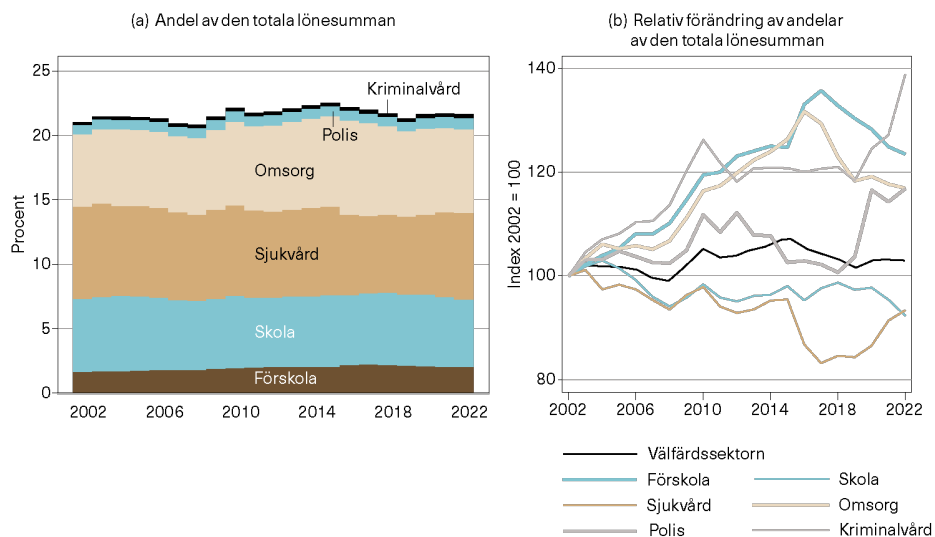
Analysen fokuserar på sex delsektorer: förskola, skola, sjukvård, omsorg, polis och kriminalvård. Vi har strävat efter att fokusera på branscher som i allt väsentligt är skattefinansierade, som i stor utsträckning förlitar sig på specialiserad arbetskraft och/eller har stora rekryteringsbehov. Polisen och kriminalvården är relativt små verksamheter men principiellt intressanta på grund av sina massiva rekryteringsambitioner.

Vi fokuserar på branscher snarare än yrken för att understryka att yrkesammansättningen är ett val som utföraren av tjänsterna själv gör och som kan förändras om tillgången på arbetskraft förändras. Analysen inkluderar både offentliga och privata utförare, eftersom de rekryterar från samma pool och de privat utförda tjänsterna i allt väsentligt finansieras av skattemedel. Huvudmålet är årliga lönesummor, vilket är ett mer objektiviellt mått än sysselsättningsbaserade mått och särskilt lämpligt i branscher där deltidsarbete är vanligt.

### **3.2 Övergripande beskrivning**

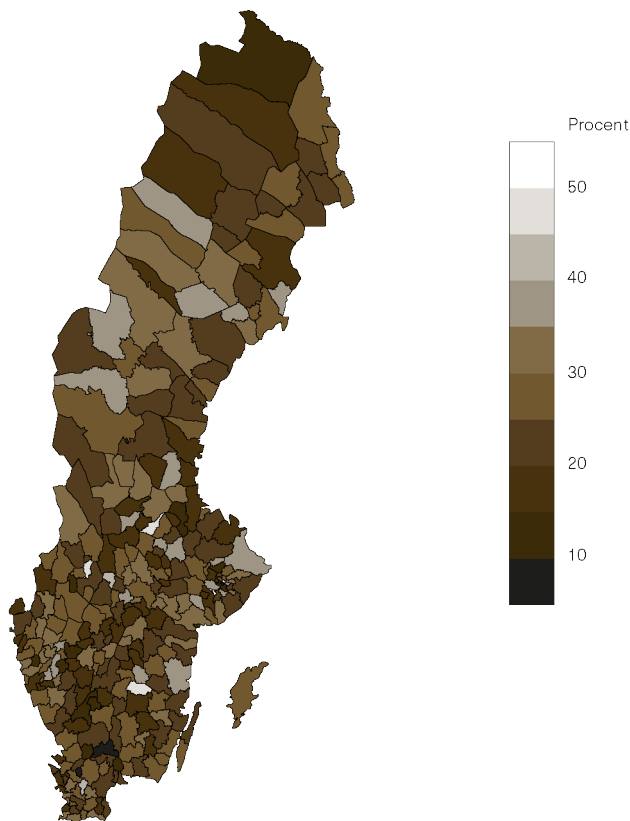
Enligt våra definitioner utgör den samlade välfärdssektorn drygt 20 procent av den svenska arbetsmarknaden mätt utifrån totala lönesummor, vilket illustreras i Figur 6. Var och en av de tre delarna sjukvård, omsorg samt skola och förskola utgör ungefär en tredjedel av den samlade välfärdssektorn. Kriminalvården och polisen är i kvantitativ bemärkelse av mindre betydelse.

Välfärdssektorns andel av arbetsinkomsterna har ökat något under perioden. Särskilt noterbara är de stora ökningarna av lönekostnader inom polis och kriminalvård under de senaste åren, medan skola och sjukvård istället minskat i relativ betydelse. Välfärdssektorns storlek varierar kraftigt i olika delar av landet: i vissa kommuner är sektorns löneandel bara 10 procent, i andra överstiger den 40 procent, vilket illustreras i Figur 7.



Figur 6. Välfärdssektorns betydelse

Anm: Figur a beskriver välfärdens andel av den totala lönesumman samt de olika delsektorernas bidrag till den totala lönesumman. I figur b är andelarna indexerade till att vara 100 i varje delsektor, vilket innebär att de illustrerar de relativa förändringarna.



Figur 7. Vårdssektorns storlek på kommunnivå

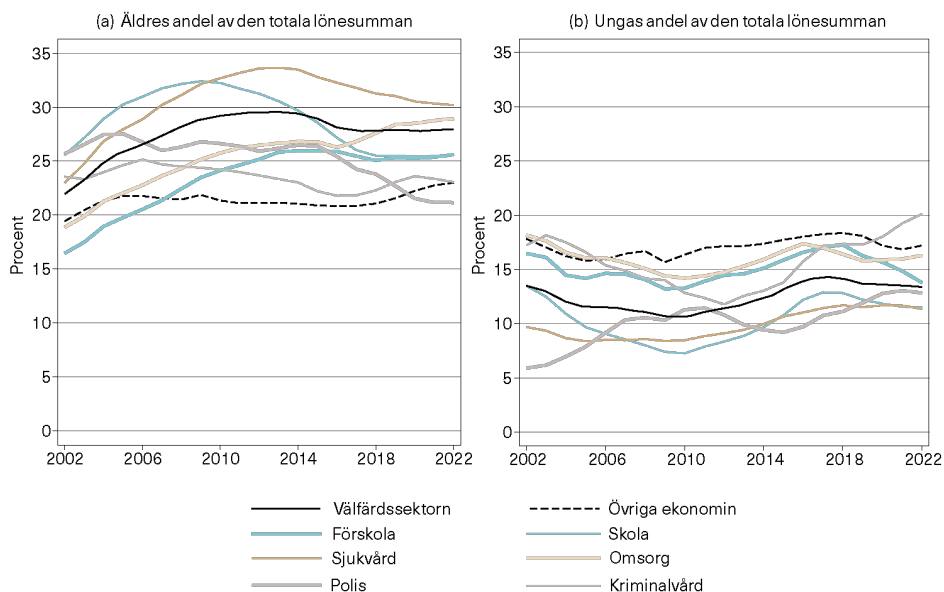
Anm: Storleken mäts via vårdssektorns totala lönesumma delat med lönesumman i hela den lokala ekonomin. Lägsta tre: Älmhult (7,9 %), Sundbyberg (8 %), Perstorp (9 %) | Högsta tre: Salem (50,7 %), Forshaga (48,7 %), Säter (48,6 %)

### 3.3 En åldersstruktur i förändring

Sektorn förlitar sig genomgående mer på äldre (55+) arbetskraft än ekonomin i övrigt, vilket illustreras i Figur 8. Det är dock tydligt att beroendet av äldre arbetskraft har klingat av sedan mitten av 2000-talet – skillnaden mot den övriga ekonomin har minskat med ungefär en tredjedel under det senaste decenniet. Minskningen har skett i omgångar, först inom skolan, därefter inom vården och polisen och slutligen inom förskolan. Inom omsorgen fortsätter dock den äldre arbetskraftens löneandel att öka.

Unga personer (under 30 år) utgör en mindre andel av arbetskraften inom vårdssektorn, sannolikt till en del på grund av att fler tenderar att vara högutbildade och därmed träder in senare på arbetsmarknaden. Kriminalvården har dock expanderat genom att i allt större utsträckning förlita sig på yngre

arbetskraft och använder i slutet av perioden mer ung arbetskraft än resten av ekonomin.

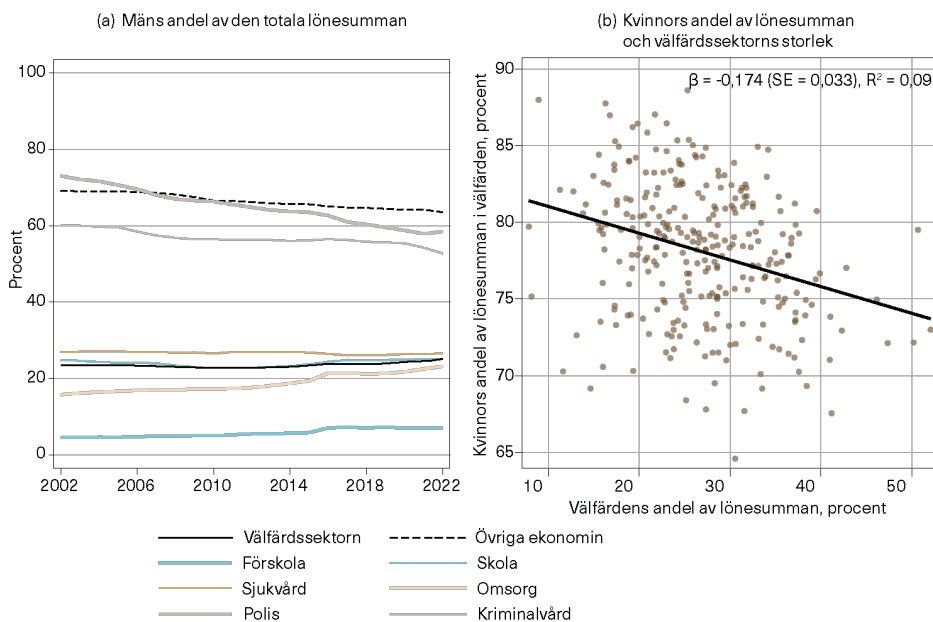


Figur 8. Välfärdssektorns åldersstruktur

Anm: Figuren beskriver olika åldersgruppers löneandel inom välfärdssektorn. Bland äldre (figur a) ingår personer som är 55 år eller äldre. Bland yngre (figur b) ingår personer som är 30 år eller yngre.

### 3.4 Kvinnodominerade verksamheter

Sektorn är tydligt kvinnodominerad, vilket framgår av Figur 9. Männen står för ungefär en fjärdedel av arbetsinkomsterna i sektorn, jämfört med drygt 60 procent i den övriga ekonomin. Polisen och kriminalvården är de enda delsektorerna där kvinnorna inte dominerar. Förhållandena är i övrigt slående stabila över tid – med undantag för polisen, där könssammansättningen förändrats kraftigt och sektorn gått från att vara mansdominerad till att vara mer jämställd än den övriga arbetsmarknaden. Den ojämna könssammansättningen pekar på en potential i att rekrytera fler män till välfärdssektorn. Den högra delen av figuren visar att könssammansättningen är mindre obalanserad i kommuner där sektorn utgör en större del av den lokala ekonomin.



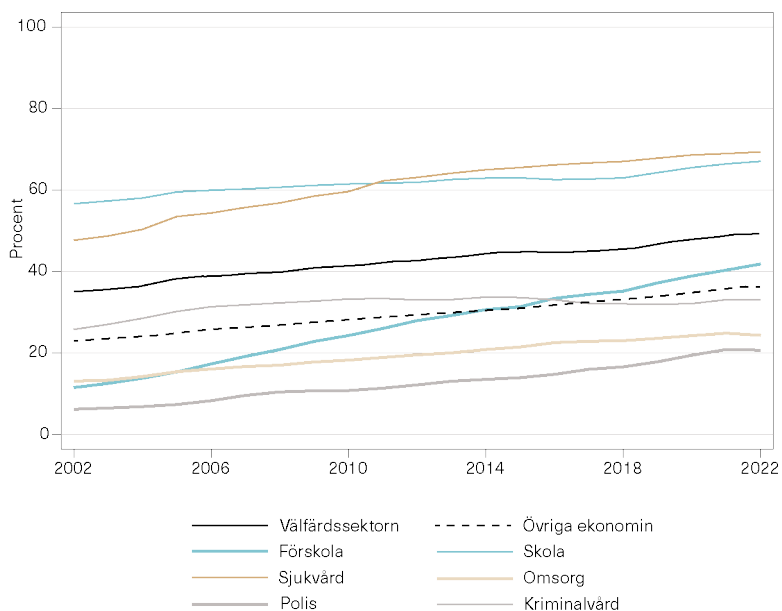
Figur 9. Välfärdssektorns könsfördelning

Anm: Figur a beskriver männens andel av löneinkomsterna inom välfärdssektorn. Figur b sätter välfärdssektorns storlek på kommunnivå (se Figur 7 ovan för den regionala spridningen av sektorns storlek) i relation till könssammansättningen i sektorn. Linjen illustrerar de regressionsresultat som redovisas uppe till höger. Data för 2022.

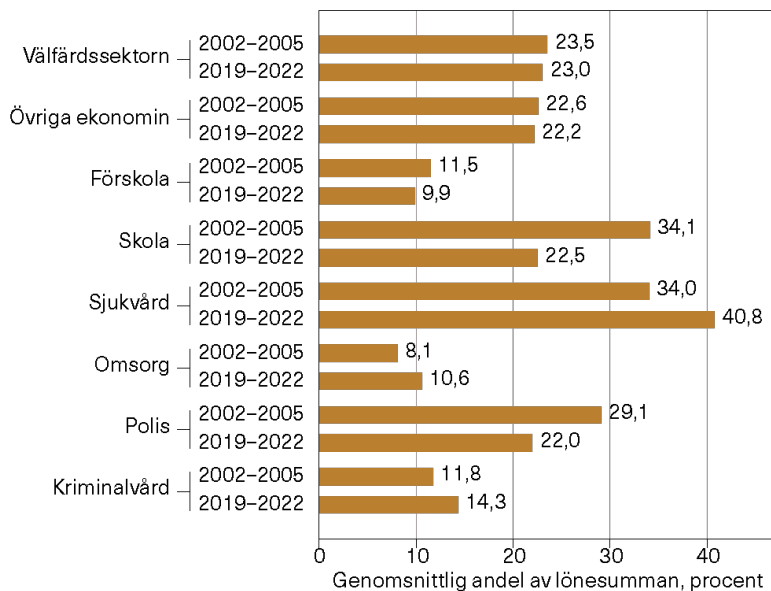
### 3.5 Välfärdssektorns arbetskraft är högutbildad

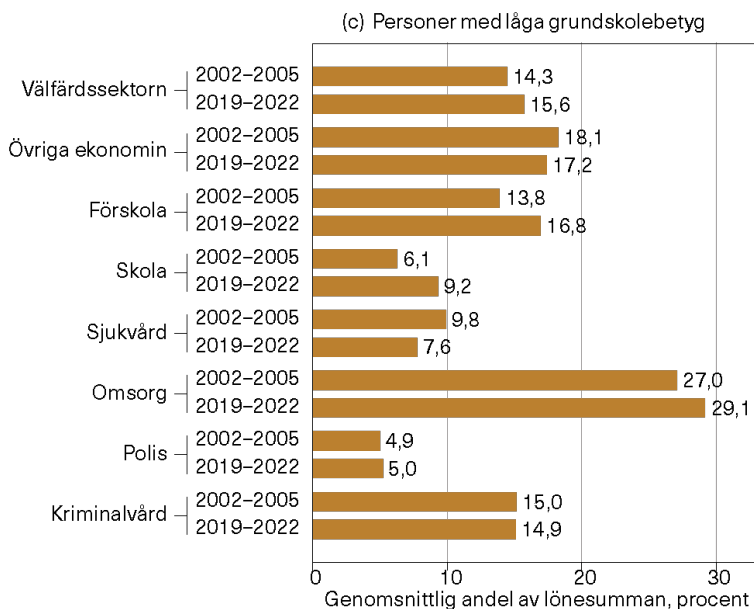
Välfärdssektorn förlitar sig betydligt mer på högutbildad personal än den övriga ekonomin (Figur 10). Ungefär 50 procent av lönekostnaden går till personer med minst tre års eftergymnasial utbildning, mot under 40 procent i den övriga ekonomin. Förändringen är särskilt stor inom förskolan. Trots överrepresentationen av välutbildad personal sker ingen systematisk selektion av ungdomar med toppbetyg till sektorn. En påtaglig minskning av toppresterande (i termer av grundskolebetyg) syns dock inom skolan, där löneandelen för personer med höga betyg fallit från 34 till 22 procent under perioden.

(a) Högskoleutbildades andel av den totala lönesumman



(b) Personer med höga grundskolebetyg



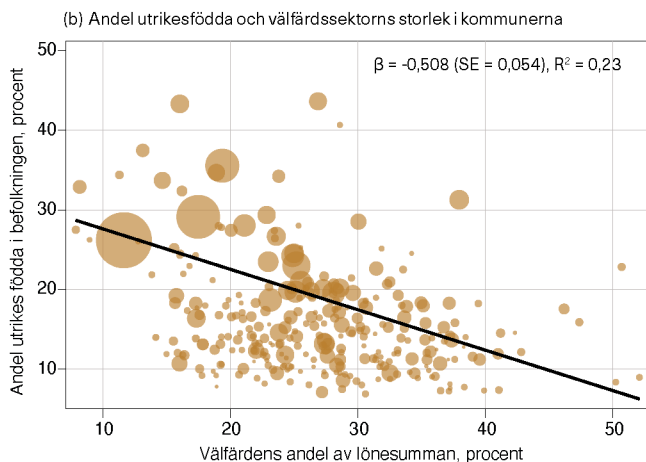
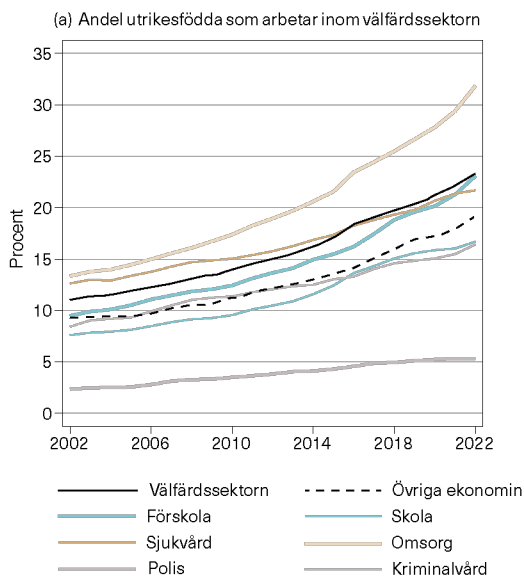


Figur 10 Utbildning och betyg inom vårdsektorn, andel av totala lönesumman

Anm: Figur a beskriver hur stor löneandel som går till personer med minst tre års eftergymnasial utbildning. Därefter beskrivs fördelningen av grundskolebetyg bland de som arbetar inom sektorn. Höga respektive låga betyg definieras utifrån de 20 procent som har högst respektive lägst betyg inom varje årgång av niondeklassare. Eftersom vi inte har uppgifter om betyg för äldre kohorter fokuserar vi här på anställda som är 30 år gamla.

### 3.6 Utrikes föddas roll

Vårdssektorn förlitar sig i betydligt större utsträckning än den övriga ekonomin på utrikes född arbetskraft, vilket visas i Figur 11. Det är dessutom uppenbart att den invandrade arbetskraften över tid blivit allt viktigare för stora delar av vårdsektorn. Ökningarna har varit särskilt stora inom omsorgen och förskolan där de utrikes föddas andel mer än fördubblats på 20 år. Som framgår av nedre delen av figuren bor det färre utrikes födda på de platser där sektorn är särskilt stor. I den meningen har den ojämna fördelningen av andelen invandrade förstärkt de regionala skillnaderna avseende vårdens förutsättningar.



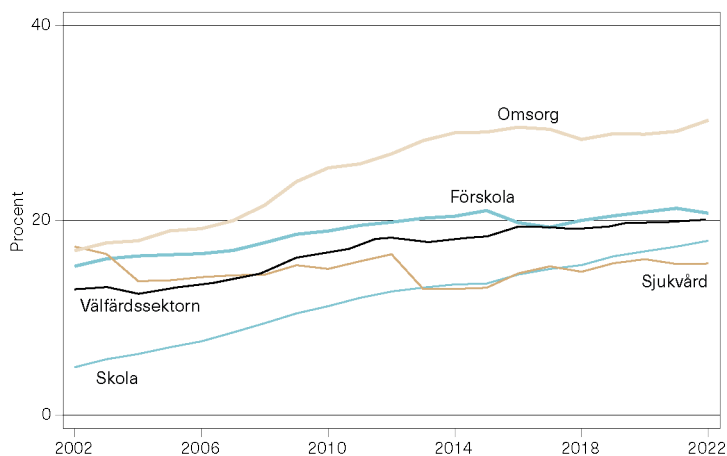
Figur 11. Utrikes födda inom välfärdssektorn

Anm: Figur a beskriver den utrikesfödda arbetskraftens löneandel, medan figur b relaterar välfärdssektorns storlek till andelen utrikes födda i befolkningen på kommunnivå. Varje cirkel i figuren är en kommun, storlek utifrån befolkning. Linjen illustrerar de regressionsresultat som redovisas uppe till höger. Data för 2022.

### 3.7 Privata utförare och rörlighet

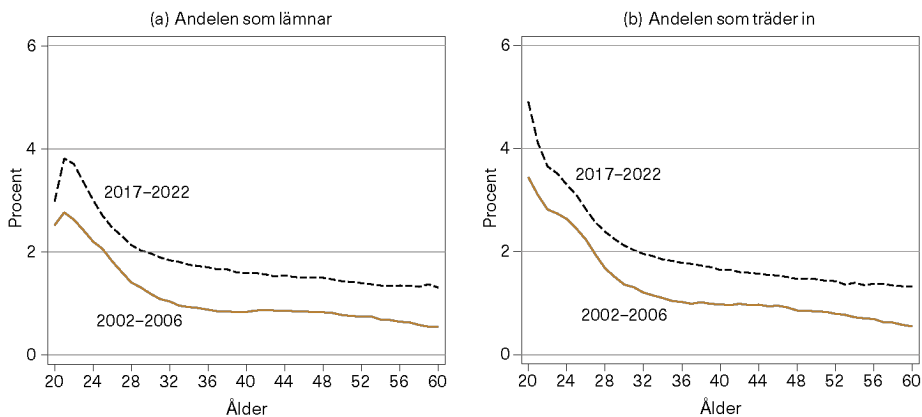
Privata utförares andel av arbetsmarknaden har ökat inom alla delsektorer (Figur 12), även om denna är ojämnt fördelad över landets kommuner (Nordström Skans m.fl. 2026). Ökningen är särskilt påtaglig inom skolan, förskolan och omsorgen. Löneskillnaderna mellan privata och offentliga utförare inom sektorn har försvunnit över tid.

Figur 13 visar att cirka 1–3 procent av de anställda inom välfärdssektorn varje år byter till den övriga ekonomin, och en liknande andel rör sig i den andra riktningen. Flödena har ökat över tid, vilket tyder på att konkurrensen på arbetsmarknaden för välfärdstjänster har ökat. Bilden att personalen ”flyr” stämmer alltså inte riktigt överens med dessa data, vilka istället pekar på en ökad integration mellan välfärden och övriga ekonomin.



Figur 12 Privata utförares löneandel.

Anm: Figuren beskriver andelen av lönesumman som utbetalats av privata utförare inom varje delsektor.

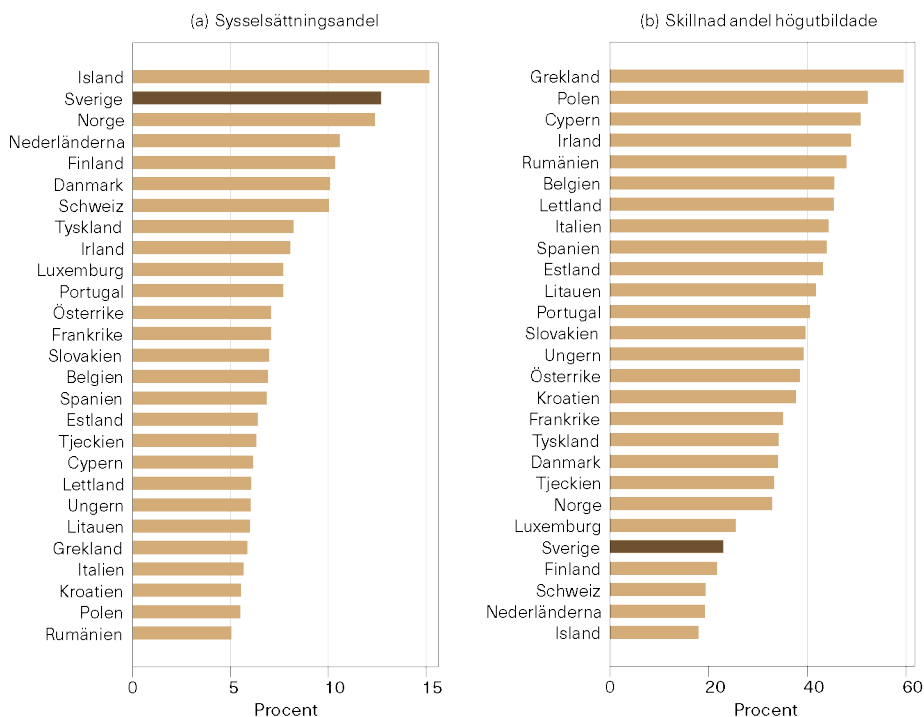


Figur 13. Andelen som lämnar och träder in i välfärdssektorn – då och nu

Anm: Figureerna visar andelen som (a) lämnar välfärdssektorn respektive (b) träder in i sektorn.

### 3.8 Sverige i internationell jämförelse

I jämförelse med övriga Europa har Sverige en stor välfärdssektor och en relativt liten utbildningsskillnad mellan välfärdssektorn och den övriga ekonomin (Figur 14). Båda dessa mönster delas med andra länder med högt ekonomiskt välstånd. En tolkning är att det är naturligt att sektorn växer med välståndet, och att en större andel av den högt utbildade arbetskraften därmed övergår till andra delar av ekonomin.



Figur 14. Sverige i jämförelse med andra länder enligt EU:s arbetskraftsundersökningar 2022

Anm: Egna bearbetningar av EU-LFS (EU:s arbetskraftsundersökningar). Figurerna visar (a) hur stor andel av de sysselsatta som återfinns i yrken (3-siffernivå) som kan knytas till välfärdsverksamheter och (b) skillnaden i andelen med eftergymnasial utbildning mellan de som jobbar i yrken (3-siffernivå) som kan knytas till välfärdsverksamheter och övriga ekonomin.

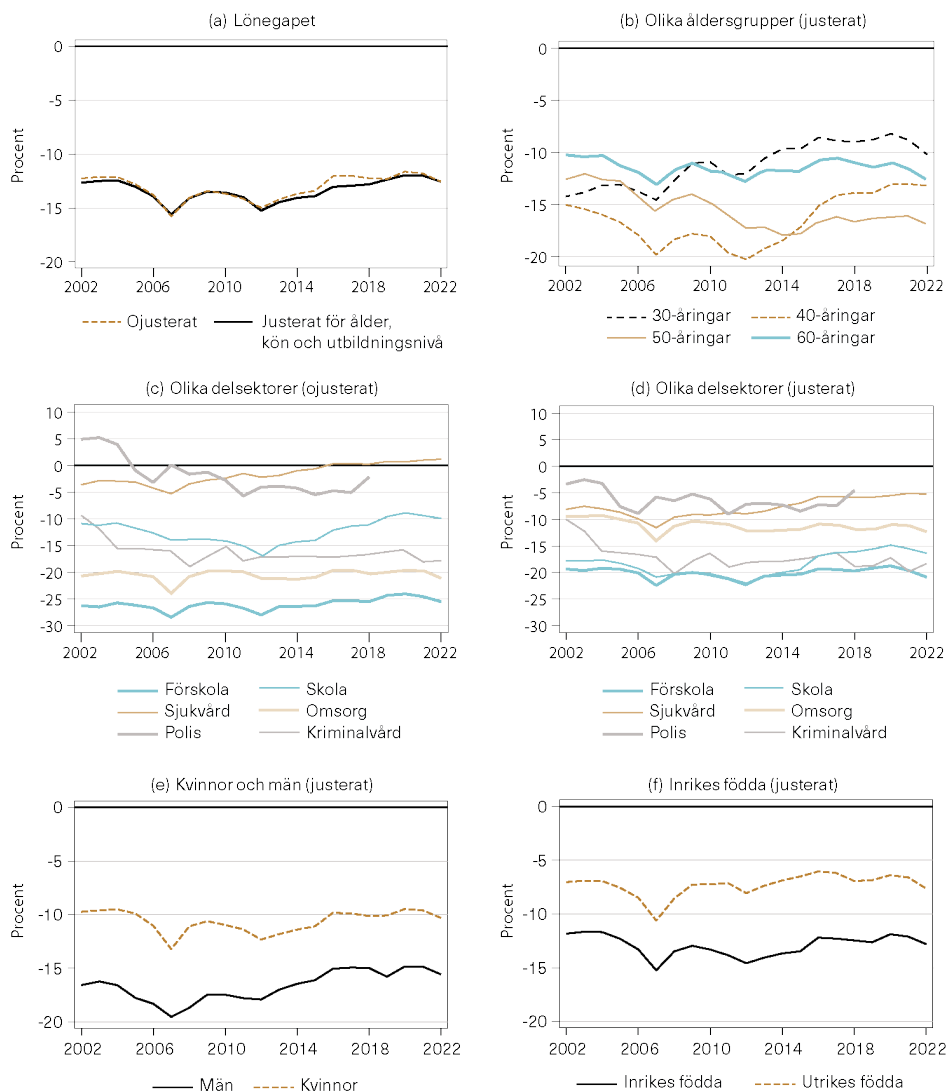
## 4 Hur attraktiv är välfärdssektorn?

I detta kapitel beskrivs välfärdssektorns attraktivitet i flera dimensioner: löner, arbetsmiljö, arbetstid och förhållandet mellan privata och offentliga utförare.

### 4.1 Lönerna i välfärdssektorn

Lönerna i välfärdssektorn är lägre än i den övriga ekonomin, vilket framgår av Figur 15. Det justerade lönegapet – där hänsyn tas till skillnader i utbildning, kön och ålder – uppgår till ungefär 5 procent. Förskollärare och omsorgspersonal har de största lönegapen relativt sin utbildningsnivå. Lönstillväxten skiljer sig markant med avseende på ålder: bland äldre anställda är lönegapet större än bland yngre, något som minskat något för de yngre kohorter som kommit in

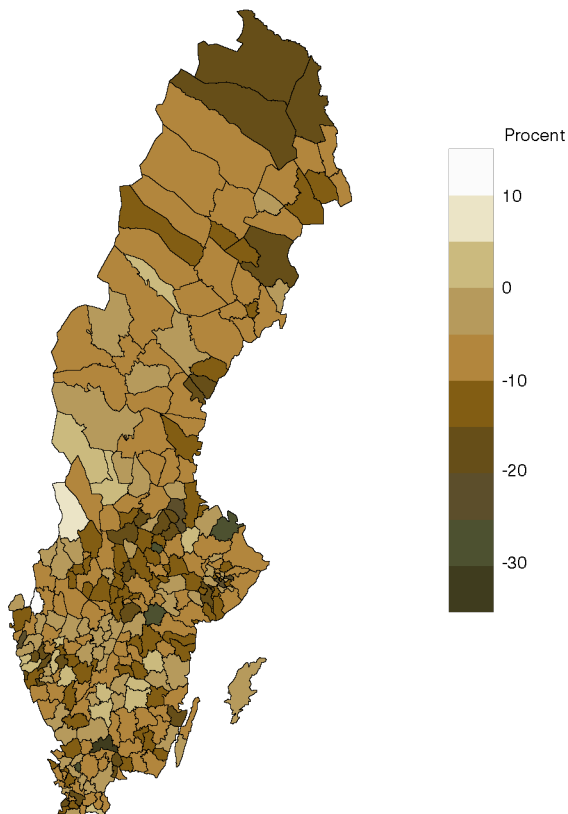
senare i sektorn. Lönegapet är särskilt stort för inrikes födda, vilket illustrerar att det kan vara svårare att rekrytera till sektorn när alternativen är goda.



Figur 15. Lönerna i välfärdssektorn relativt resten av ekonomin

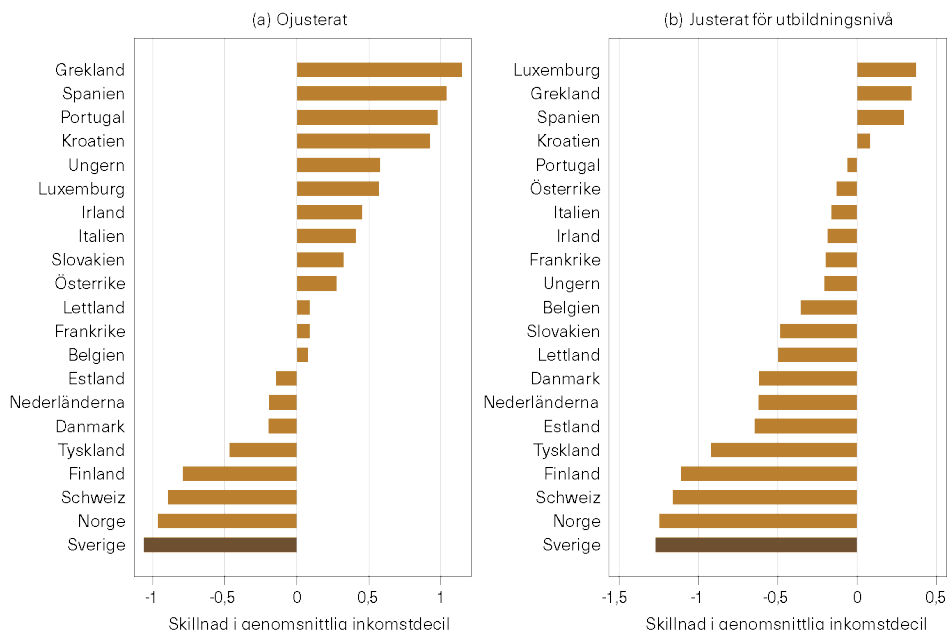
Anm: Figuren visar det skattade årsvisa procentuella lönegapet (logaritmerade effekter multiplicerade med 100) mellan personer sysselsatta i välfärdssektorn och personer sysselsatta i resten av ekonomin. Det ojusterade lönegapet är genomsnittslöneskillnaden mellan grupperna. Den justerade löneskillnaden är den som kvarstår när vi tagit hänsyn till skillnader i ålder, kön och utbildningsnivå bland de sysselsatta. Statistik om löner kommer från den SCB:s lönestrukturstatistik som samlas in årligen via en undersökning till ett stort slumpmässigt representativt urval av arbetsgivare. Notera att från och med 2019 lämnar inte polisen personnummer på sina anställda, vilket innebär att dessa anställningar inte matchas ihop med andra data.

Figur 16 visar lönegapet på kommunnivå år 2022. Lönegapet är särskilt stort i de expanderande industriregionerna i norr där den övriga ekonomin är väldigt aktiv, men istället litet i kommuner där det är möjligt att arbetspendla till Norge. I en internationell jämförelse (Figur 17) sticker Sverige ut som ett land där lönerna inom välfärdsyrken är särskilt låga relativt den övriga ekonomin.



Figur 16. Lönegapet på kommunnivå mellan anställda i välfärdssektorn och övriga delar av ekonomin

Anm: Figuren visar det skattade årsvisa lönegapet mellan personer sysselsatta i välfärdssektorn och personer sysselsatta i resten av ekonomin. Data för 2022. Kommuner med störst löneskillnad: Sundbyberg (-31,9 %), Älmhult (-30,2 %), Finspång (-29,6 %). Kommuner med lägst löneskillnad: Dals-Ed (11,0 %), Torsby (5,3 %), Ystad (4,7 %).

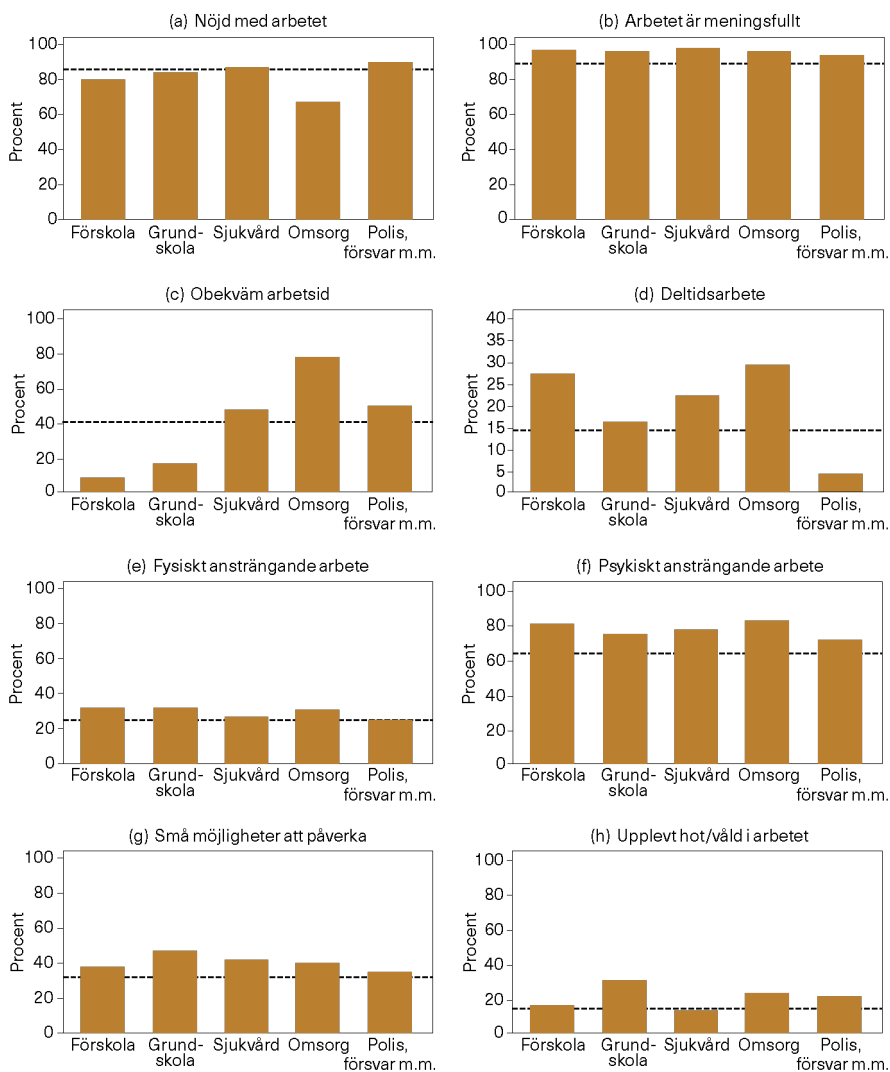


Figur 17. Lönegap i välfärden enligt EU:s arbetskraftsundersökningar 2022.

Anm: Egna bearbetningar av EU:s arbetskraftsundersökningar. Figur a visar skillnaden i genomsnittlig inkomstdecil (1 lägst, 10 högst) mellan de som jobbar i yrken (3-siffernivå) som kan knytas till välfärdsverksamheter och övriga ekonomin. I figur b görs motsvarande jämförelse efter att hänsyn har tagits till de anställdas utbildningsnivå.

## 4.2 Arbetsmiljö

Figur 18 visar att trots lägre löner är personalen i stora delar av välfärdssektorn lika nöjd med sina arbeten som anställda i andra sektorer, även om framför allt omsorgen uppvisar en lägre nivå. Många anställda upplever också att deras arbete är meningsfullt – i högre utsträckning än i den övriga ekonomin. Välfärdssektorn uppvisar dock en högre andel anställda som arbetar på obekväma arbetstider och en högre sjukfrånvaro än den övriga ekonomin. Arbetet upplevs också som mer fysiskt och psykiskt krävande.

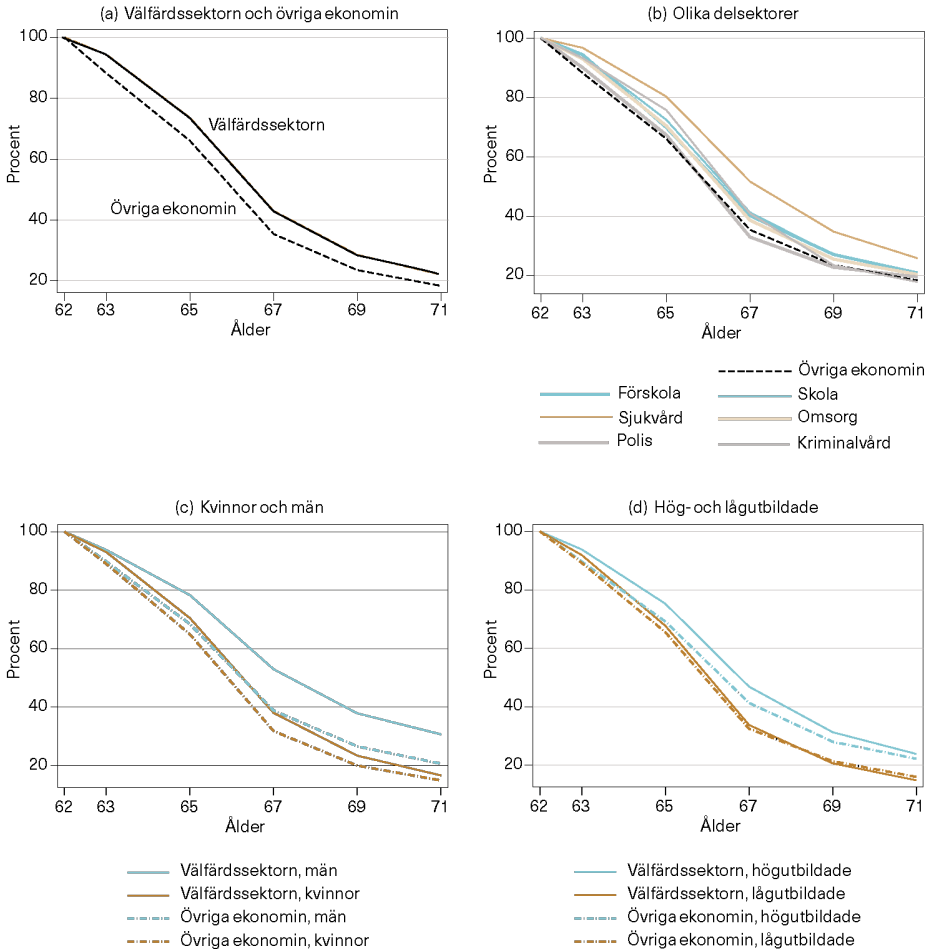


Figur 18. Upplevd arbetsmiljö i välfärdssektorn

Anm: Figuren visar andelen av de svarande i Arbetsmiljöundersökningen 2024 som svarar ja på påståendet: (a) På det hela taget mycket eller ganska nöjd med arbetet; (b) Arbetet är meningsfullt; (c) Arbetat deltid 15 timmar eller mer/vecka; (d) Arbetat obekvämt arbetstid minst några gånger i månaden; (e) Är fysiskt uttrötad några gånger i veckan efter arbetsdagens slut; (f) Mycket eller ganska psykiskt ansträngande arbete; (g) Sällan eller aldrig möjlighet att påverka arbetsituationen; (h) Har en till några gånger under de senaste 12 månaderna varit utsatt för våld eller hot i arbetet. Den streckade linjen visar andelen av alla respondenter som svarar ja på respektive påstående. I figurerna visas siffror för grundskolan; motsvarande siffror för gymnasieskolan är (a) 89 %; (b) 97 %; (c) 16 %; (d) 20 %; (e) 30 %; (f) 79 %; (g) 33 %; (h) 19 %.

## 4.2.1 Personalen stannar längre i arbetslivet

Figur 19 visar andelen av de som var sysselsatta vid 62 års ålder som fortfarande arbetar vid högre åldrar. Det är tydligt att en högre andel av de som arbetar inom välfärdssektorn är kvar i arbetslivet jämfört med den övriga ekonomin, men även inom skola och omsorg är fler kvar högre upp i åldrarna. Mönstret gäller både för kvinnor och män och framförallt bland högutbildade. Att fler stannar kvar i välfärdssektorn är ett tecken på att sektorn är attraktiv för dem som väl arbetar där, inte minst på grund av de omfattande möjligheterna till deltidsarbete.



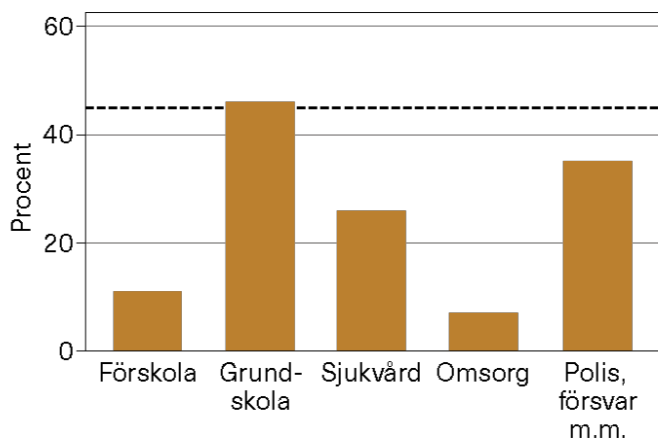
Figur 19. Sannolikheten att arbeta vid olika åldrar.

Anm: Figureorna visar andelen som är sysselsatta vid olika åldrar av de som var sysselsatta vid 62 års ålder.

## 4.2.2 Distansarbete och deltid

Möjligheterna till distansarbete är betydligt lägre inom välfärdssektorns delsektorer än i ekonomin i övrigt, vilket illustreras i Figur 20. Sedan coronapandemin har flexibiliteten ökat på resten av arbetsmarknaden, medan den kommunala sektorn inte följt med i denna utveckling. Att många jobb utanför välfärdssektorn blivit mer flexibla kan bidra till att välfärdssektorn upplevs som relativt sett mindre attraktiv om inte kompensation ges i form av löneökningar eller andra villkorsförbättringar.

Deltidsarbetet är också betydligt mer omfattande inom välfärdssektorn än inom den övriga ekonomin (Figur 18). Deltidsarbete kan vara en attraktiv form av arbetslivsflexibilitet, särskilt under småbarnsår eller för dem som närmar sig pensionen. Det är dock inte uppenbart att höjda timlöner leder till fler arbetade timmar, eftersom en högre timlön kan resultera i att man behåller samma inkomst med färre timmar.



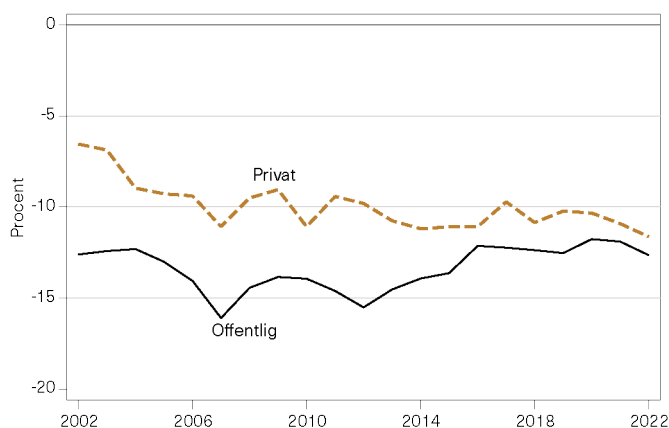
Figur 20. Omfattningen av hemarbete.

Anm: Figuren visar andelen som svarar ja på Arbetskraftsundersökningens fråga Har du arbetat någonting hemifrån den egna bostaden under de 4 veckorna? Den streckade linjen visar andelen av samtliga respondenter i AKU som svarat ja på frågan.

## 4.3 Privata och offentliga arbetsgivare

Figur 21 visar lönegapet inom välfärdssektorn gentemot övriga ekonomin separat för privat- och offentliganställda. Privatanställda inom välfärdssektorn hade i genomsnitt högre lön än offentliganställda i början av perioden, men under de senaste tio åren har löneskillnaden minskat. Mönstret tyder på att lönekonkurrens mellan privata och offentliga arbetsgivare kan ha bidragit till att

driva upp de offentliganställdas löner. Lönegapet mellan välfärdssektorn i sin helhet och resten av ekonomin kvarstår dock som betydande.



Figur 21. Lönegapet mellan offentliga respektive privata huvudmän i välfärdssektorn gentemot övriga ekonomin

Anm: Figuren visar det skattade årsvisa procentuella lönegapet (logaritmerade effekter multiplicerade med 100) mellan offentliga respektive privata huvudmän i välfärdssektorn gentemot övriga ekonomin när vi tagit hänsyn till skillnader i ålder, kön och utbildning bland de sysselsatta.

## 5 Utbildningsvägar och kvalifikationskrav

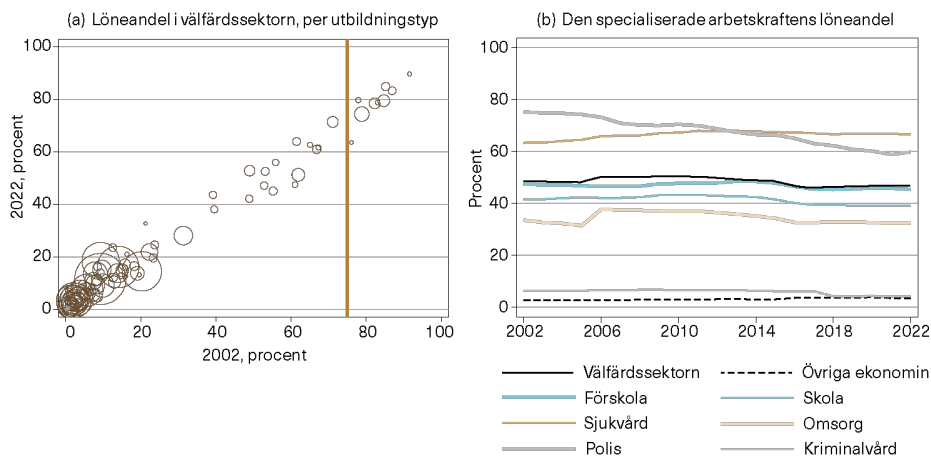
Kvalifikationskrav och utformningen av specifika utbildningsvägar spelar en avgörande roll för tillgången på arbetskraft i välfärdssektorn. Kvalifikationskrav gör att vissa personer som annars hade velat arbeta i sektorn inte kan göra det, åtminstone inte utan att delta i tids- och kompetenskrävande utbildningar. Arbetsutbudet kan ökas antingen genom att kompetenskraven förändras, genom att fler utbildningsplatser skapas, eller – om det finns tillräckliga platser men otillräckliga sökande – genom att utbildningarna görs mer attraktiva.

### 5.1 Anställda med och utan specialistutbildning

Det finns inom välfärdssektorn en stark koppling mellan utbildning och tillgången på arbetskraft. En anledning till att vi i rapportens beskrivande delar valt att fokusera på sektorer snarare än yrken är för att understryka att yrkes- och utbildningssammansättningen inte ska betraktas från ett statistiskt perspektiv. Arbetsgivare och politiska beställare kan påverka vilken personalsammansättning man vill använda sig av. Vissa arbetsuppgifter kräver särskild utbildning, medan andra arbetsuppgifter inte gör det.

Ungefär 50 procent av den totala lönesumman i välfärdssektorn är kopplad till personer med högt specialiserade utbildningar – definierat som utbildningar där minst 75 procent av lönesumman härrör från välfärdssektorn. Denna andel är påtagligt stabil över tid (Figur 22). Det innebär samtidigt att en betydande del av personalen har en utbildning med aktiv alternativ användning inom andra sektorer.

Andelen av lönekostnaderna som härrör från specialiserade utbildningar varierar kraftigt mellan delsektorerna. Sjukvården har en mycket hög, och ökande, andel specialiserad arbetskraft. Kriminalvården har i den mening vi belyser knappt någon specialiserad arbetskraft alls, och inom omsorgen är nästan två tredjedelar från icke-specialiserade utbildningar. Den stora förändringen över tid står polisen för, med en tydligt fallande användning av specialiserade utbildningskompetenser, från nästan 80 procent av lönesumman 2002 till under 60 procent 2022.



Figur 22. Den specialiserade arbetskraftens betydelse

Anm: Vi använder SCB:s gruppering i 100 utbildningstyper baserat på nivå och inriktning av högsta uppnådda utbildning. Figur a visar löneandelar från den samlade välfärdssektorn för varje utbildningstyp 2002 respektive 2022. Den vertikala linjen representerar 75 procent's löneandel och separerar »specialiserade« utbildningar (till höger) från övriga utbildningar (till vänster). Figur b visar löneandelen i varje sektor från de åtta utbildningar som klassificeras som specialiserade enligt definitionen i figur a.

## 5.2 Hur kan tillgången på specialistutbildad arbetskraft öka?

### 5.2.1 Antagningsbarriärer

I vissa fall begränsar antagningsrestriktioner utbudet av specialistutbildad personal. Det typiska exemplet är läkare, där det varje år finns mängder av högt kvalificerade sökande som inte kommer in på programmet. I sådana fall kan utbildningars omfattning utökas utan att behöva ta in personer med begränsad lämplighet.

En generaliserbar aspekt är att antagningsrestriktioner i flera sammanhang sätter upp barriärer som förhindrar kvalificerade personer från att utbilda sig. Det är ett välkänt resultat att alla urvalsprocesser innebär avvägningar – att höja kraven i en dimension gör det svårare att attrahera de bästa i andra dimensioner. Det finns skäl att notera detta mönster inom polisutbildningen, där flerdimensionella antagningskriterier tillämpas och kritiska röster rests kring huruvida alla kriterier är relevanta (Riksrevisionen, 2025). Liknande mönster kan uppstå inom yrkesprogrammen, inklusive omvårdnadsprogrammet som är en viktig rekryteringsbas för välfärdssektorn.

### 5.2.2 Ekonomiska incitament under studietiden

På många av de relevanta utbildningarna har det visat sig svårt att fylla platserna med kvalificerade sökande. Det mest uppenbara sättet att göra en utbildning mer ekonomiskt attraktiv är att höja den lön som betalas efter utbildningen. Det är dock kostsamt, och det kan vara svårt för den som ska välja utbildning att förstå hur den nationella lönestrukturen ser ut och vilka konsekvenser det har för den egna löneutvecklingen. Effektiva ekonomiska incitament måste vara tydliga och trovärdiga.

Av dessa skäl kan det vara mer effektivt att förändra villkoren under studietiden snarare än att enbart lova framtida lönehöjningar. Det finns flera verktyg som används och diskuteras internationellt. Inom vissa specialiserade utbildningar har det även i Sverige diskuterats och genomförts insatser som innebär att lön betalas under studietiden.

Ett intressant exempel ges av ett program genomfört i Chile, där sökande till lärarprogrammet som hade en viss intagningspoäng fick utbildningen betald mot åtagandet att arbeta i en skola på landsbygden. Utvärderingar visar att modellen hade positiva effekter vad gäller kvaliteten på de matematiklärare som började arbeta i glesbygdsregioner (De Falco, Hatteman och Sierra Vásquez, 2024).

Forskning visar generellt att ekonomiska studiesubventioner riktade till specifika utbildningar kan påverka både antalet kvalificerade sökande och deras

regionala fördelning, och att sådana incitament kan vara tydligare och mer trovärdiga än löften om framtida löneförändringar.

Välfärdssektorn förknippas i den allmänna debatten delvis oförtjänt med arbetsmiljöproblem, trots att anställda generellt sett är lika nöjda med sina arbeten som i andra sektorer, och i högre utsträckning väljer att stanna kvar i arbetslivet längre upp i åldrarna. Den bild av att personalen flyr sektorn stämmer inte heller överens med de flödesdata som visas i Figur 13.

## **5.3 Rekrytering av personer utan specialistutbildning**

### **5.3.1 Kvalifikationskrav och deras konsekvenser**

Formella kvalifikationskrav leder, per definition, till minskad tillgång på anställningsbar personal. Kvalifikationskrav gör det dyrare och krångligare att arbeta i sektorn, vilket minskar arbetsutbudet. Det är sällan en god idé att mäta verksamhetskvalitet utifrån resursanvändning i form av formella meriter snarare än utifrån uppnådda resultat.

Ibland kan sänkta kvalifikationskrav leda till högre kvalitet på verksamheten. Andersen m.fl. (2020) studerar effekterna av ett kostnadsneutralt försök i Danmark, där slumpmässigt utvalda klassrum fick tillgång till antingen en extra legitimerad lärare eller en assistent utan formell lärarutbildning. Försöket visade att högre personaltäthet gynnade eleverna, och att effekten var störst i de klassrum som tilldelades en assistent – eftersom assistenterna kan anställas fler timmar för en given budget på grund av lägre lönekostnader. Studien exemplifierar att formella utbildningskrav bör föregås av en noggrann avvägning mellan den högre lönekostnad sådana krav medför och den relevans formella meriter har för de arbetsuppgifter som ska utföras.

Det finns en uppenbar risk att politiskt styrda organisationer i för hög utsträckning förlitar sig på formella kvalifikationskrav som ett sätt att säkerställa kvaliteten på verksamheter. Som visades ovan i Figur 22 kan förändringar ske: polisen har expanderat genom att i allt större utsträckning förlita sig på civilanställda som utför arbetsuppgifter som inte kräver polisutbildning.

En relaterad fråga gäller avvägningar kring förskolan. Lärarfackets linje om att öka andelen legitimerade förskollärare till två tredjedelar är ett exempel. Förskollärare har en relativt lång och kvalificerad utbildning, men uppvisar ett särskilt stort lönegap i förhållande till utbildningsnivån. En tolkning är att förskollärare inte fullt ut nyttjas utifrån sin utbildningspotential. En alternativ modell är att ge den universitetsutbildade personalen mer tydligt specificerade arbetsuppgifter – ett mönster som liknar hur apoteken och sjukhusen skiljer på olika kompetens kategorier med skilda arbetsuppgifter och lönenivåer.

Generellt sett minskar rekryteringsproblemen ju fler vägar det finns till arbeten inom välfärdssektorn. För att kompletterande personal som saknar formell utbildning ska ges en reell chans att lära sig genom erfarenhet är rimliga arbetsvillkor och stabila anställningar viktiga. Erfarenhet visar att personal som hela tiden byts ut aldrig får möjligheten att lära sig av sitt arbete.

#### **5.4 Att undvika andra rekryteringshinder**

Inom delar av välfärdssektorn förs diskussioner om kompetens- och lämplighetskrav relaterade till språkkunskaper, brottsregisterutdrag eller säkerhetsprövningar. Även om argumenten för sådana restriktioner ofta är rimliga leder de till en minskad rekryteringsbas. Det är välkänt att varje tilläggskrav minskar antalet tillgängliga kandidater.

En utredning om språkkrav i äldreomsorgen (SOU 2024:78) diskuterar detta dilemma. Det konstateras att arbete i äldreomsorgen kräver en relativt hög språknivå, men att bemanningsbehoven talar för att kraven inte bör vara för stränga. Avvägningen handlar om att å ena sidan tillgodose brukares berättigade behov av kommunikation, och å andra sidan upprätthålla en tillräcklig personaltäthet.

Liknande avvägningar gäller krav på registerutdrag och säkerhetsprövningar. Det kan finnas goda argument för att exkludera personer som begått brott, men omfattande avgränsningar leder ofrånkomligen till att urvalet av kandidater minskar.

#### **5.5 Rekrytering bland uppsagda och arbetslösa**

En del av diskussionen om rekryteringssvårigheter förs utifrån observationen att det finns lediga resurser i form av redan arbetslösa. Dessa utgör i teorin en tillgänglig resurs för att fylla lediga vakanser. Matchningen kan förbättras genom att ge de arbetssökande hjälp och incitament att röra sig över yrkesmässiga eller geografiska gränser, eller genom att de lediga arbetsuppgifterna organiseras på ett sätt som gör att de kan utföras av de personer som just nu är arbetslösa.

Det finns anpassningar på efterfrågesidan som kan tjäna som inspiration. Inom äldreomsorgen har flertalet kommuner infört arbetsdifferentiering, vilket innebär att omvårdnadsinsatser och serviceinsatser utförs av olika personer beroende på deras kvalifikationsgrad. En undersökning av Socialstyrelsen (2024) visar att kommunerna upplevt detta som positivt för personalens arbetsmiljö och karriärvägar.

På utbudssidan finns en möjlig potential kopplad till den strukturomvandling som en ökad användning av AI-baserade teknologier kan medföra. Bedömningar av teknikutvecklingen antyder att det framöver kan komma att bli fler personer

som lämnar yrken med längre utbildningsinnehåll, och att en del av dessa kan söka sig till arbeten inom välfärdssektorn som ger relativt säker sysselsättning.

## **6 Migration**

I avsnitt 3 visades att utrikes födda står för en stor och ökande andel av personalförsörjningen inom välfärdssektorn. I detta kapitel beskrivs hur olika migrantgrupper bidrar till arbetskraften i välfärdssektorn och hur detta relaterar till vistelsetid i Sverige.

### **6.1 Tänkbara effekter och mekanismer**

Invandring kan påverka förutsättningarna för välfärdssektorn på flera sätt. En grundläggande mekanism är att nettomigrationen påverkar befolkningens storlek och sammansättning. Om migranterna har samma behov av service som den övriga befolkningen och samma möjligheter att bidra till produktionen kvarstår tidigare utmaningar och möjligheter, bara i förändrad skala. Om migranterna har en annan ålderssammansättning, kompetensstruktur eller bosättningsmönster kan konsekvenserna däremot bli mer specifika.

En faktor som brukar framhållas är att migranter ofta är i arbetsför ålder när de anländer, vilket kan skapa en mer fördelaktig åldersstruktur och minska försörjningskvoten. Sammansättnings effekter uppstår om migranterna har kompetenser som skiljer sig från de infödda, vilket innebär att migrationsflödena förändrar kompetensstrukturen på arbetsmarknaden.

Som visats ovan har betydelsen av utlandsfödda arbetstagare inom välfärdssektorn ökat kraftigt under de senaste decennierna. Andelen utrikes födda har ökat på hela arbetsmarknaden, men ökningen är större i välfärdssektorn än i övriga verksamheter. Särskilt stor är förändringen inom omsorgen och förskolan.

Det finns många gånger en avvägning mellan att hitta personal som kan bemanna verksamheterna och vilka krav på kunskaper och färdigheter som arbetsgivaren kan ställa. Dessa förutsättningar och beslut relaterar till hur tillgång till och användandet av utländsk arbetskraft påverkar kvaliteten i välfärden. Nordström Skans m.fl. (2026) diskuterar internationell forskning som ger en blandad bild – det finns exempel på både positiva och negativa effekter.

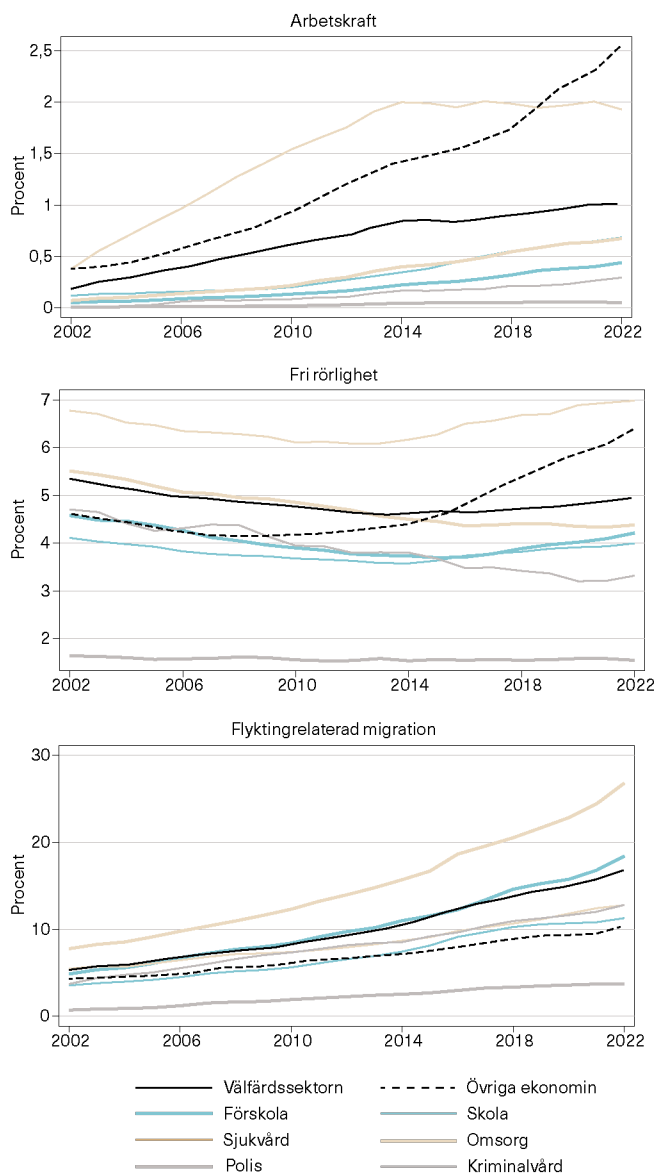
Det är också möjligt att utbildnings- och yrkesval påverkas av förväntad invandring. En ökning av antalet migrerande läkare kan till exempel minska behovet av att utbilda läkare i Sverige, men kan å andra sidan öka intresset för andra vårdyrken med kompletterande kompetenser.

Denna rapport syftar inte till att reda ut principiella frågor kring migrationspolitiken eller vilka generella för- och nackdelar olika alternativ har ur ett ekonomiskt perspektiv. Beskrivningen nedan belyser vilken betydelse olika grupper av migranter har för välfärdens bemanning och hur detta relaterar till vistelsetid i Sverige.

## **6.2 Olika grupper av migranter i välfärden**

För att förstå förutsättningarna och möjliga konsekvenser av politiska beslut delar vi in utrikes födda i tre kategorier: (i) arbetskraft (personer som har fått uppehållstillstånd på grund av arbete), (ii) fri rörlighet (EU/EES-medborgare, studenter och anhöriga till arbetskraftskategorin), samt (iii) flyktingrelaterad migration (flyktingar och skyddsbehövande, samt anhöriga till dessa). Indelningen baseras på information om uppehållstillstånd och i andra hand på födelseland.

Kategorin flyktingrelaterad migration utgör den dominerande delen av utrikes föddas löneandelar inom välfärdssektorn, vilket framgår av Figur 23. År 2002 svarade gruppen för knappt 6 procent av arbetsinkomsterna i välfärdssektorn. Knappt 20 år senare var siffran 17 procent. Allra störst är betydelsen inom omsorgen, där drygt 25 procent av den totala lönesumman återfinns i denna grupp. Även förskolan uppvisar en dramatisk utveckling, från cirka 5 till 18 procent.



Figur 23. Löneandel för olika grupper utrikes födda.

Anm: Skalan på y-axeln skiljer sig åt mellan figurerna. Benämningen på de olika grupperna av utrikes födda syftar till att spegla den huvudsakliga indelningsgrunden. Varje grupp innehåller flera kategorier av uppehållstillstånd. I första hand klassificeras individer utifrån första uppehållstillstånd, i andra hand utifrån födelseland.

De som har fått sitt uppehållstillstånd som arbetskraftsmigranter utgör en liten del av arbetskraften inom välfärdssektorn – i storleksordningen 1 procent av den totala lönesumman. Även om andelen ökat över tid är trenden långsammare och nivåerna lägre än i den övriga ekonomin.

I kategorin fri rörlighet – till stor del bestående av EU/EES-medborgare – är löneandelarna på en något högre nivå, i storleksordningen 5 procent av den totala lönesumman. Välfärdssektorn avviker här från den övriga ekonomin som sett en kraftig ökning av denna grupp under det senaste decenniet.

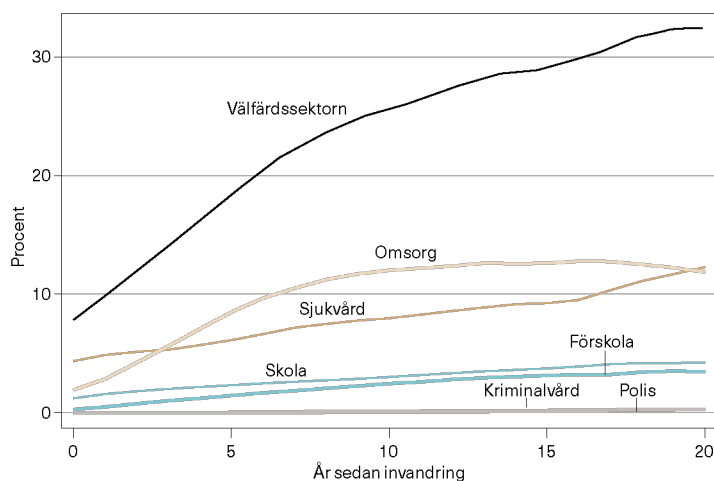
Sammanfattningsvis verkar det som att de indirekta utbudskanalerna via migration – det vill säga inte direkt arbetskraftsinvandring – har varit mest betydelsefulla, i synnerhet för välfärden.

### **6.3 Tid i landet och arbete i välfärden**

Migranternas ställning på arbetsmarknaden förstärks i regel med tid i mottagarlandet. Ökade språkkunskaper och erfarenheter, nätverk och andra kontextspecifika faktorer bidrar till denna utveckling. För många flyktingrelaterade migranter dröjer det flera år innan första jobbet.

Det finns anledning att tro att arbeten i välfärden kan vara ännu mer relaterade till hur länge migranter har befunnit sig i Sverige. Arbetsuppgifternas karaktär gör att det ofta krävs åtminstone en viss språknivå eller erfarenheter från det svenska samhället. För yrken som kräver licensiering eller andra formella utbildningskrav uppstår också i regel en naturlig fördröjning.

Som framgår av Figur 24 bekräftar data denna bild: Direkt efter invandring svarar välfärdssektorn för knappt 10 procent av utrikes föddas förvärvsinkomster. Denna andel stiger sedan gradvis till drygt 30 procent bland dem som varit i Sverige i 20 år. Omsorg och sjukvård utgör betydande branscher för utrikes födda som varit i landet mer än 10 år, och svarar sammantaget för 20–25 procent av alla förvärvsinkomster vid varje given uppföljningshorisont.



Figur 24. Invandrades inkomstandelar efter antal år i Sverige.

Anm: Figuren visar hur stor andel av den totala lönesumman för utrikes födda som varit i Sverige ett visst antal år som utgörs av välfärdssektorn och dess delar.

## 7 Teknisk utveckling och personalförsörjningen inom välfärdssektorn

Det finns starka skäl att tro att en ökad implementering av AI och andra teknologier kommer att förändra förutsättningarna på stora delar av arbetsmarknaden. I detta kapitel diskuterar vi vad det kan innebära specifikt för välfärdssektorn.

### 7.1 Baumoleffekten: Teknisk utveckling och relativ efterfrågan

Baumol (1967) visade att sektorer med låg produktivitetstillväxt tenderar att stå inför ökande kostnader i relation till övriga delar av ekonomin – en mekanism som kommit att kallas Baumoleffekten. Välfärdssektorn är ett typexempel: den präglas i hög utsträckning av personliga tjänster och fysiska interaktioner som är svåra att automatisera. Om produktivitetstillväxten är snabbare i den övriga ekonomin leder det till en relativ ökning av efterfrågan på arbetskraft inom välfärdssektorn.

I ett historiskt perspektiv har sjukvården gått från ett system med storskaliga, relativt okvalificerade insatser till en mer personalintensiv och specialiserad

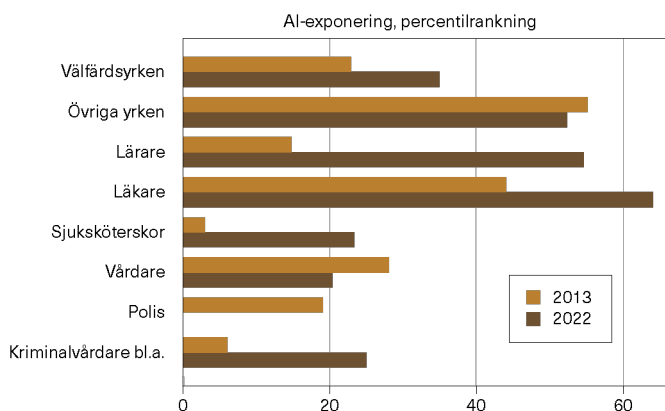
modell – en förändring som till stor del drivits av att produktionskostnaderna sjunkit i andra sektorer.

## 7.2 AI och välfärdssektorns relativa produktivitet

För att bättre förstå hur AI-utvecklingen kan påverka välfärdssektorn relaterar vi yrkessammansättningen i sektorn till bedömningar av yrkens AI-potential, specifikt måttet DAIOE (Dynamic AI Occupational Exposure) från Engberg m.fl. (2024). Måttet indikerar i vilken utsträckning AI kan förväntas användas av, eller istället för, personer inom olika yrken.

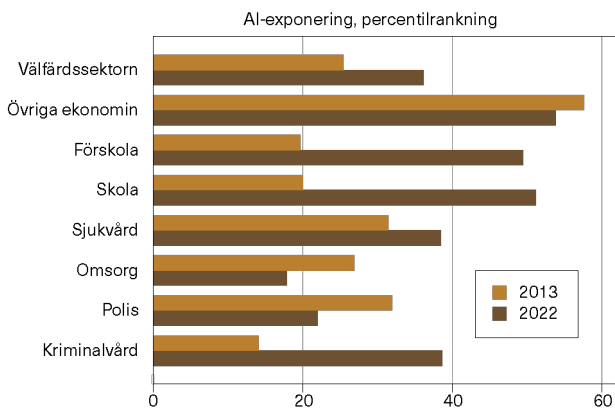
Det är uppenbart att välfärdsyrken – lärare, sjuksköterskor, vårdpersonal, poliser – generellt sett har en lägre AI-potential än genomsnittet för övriga yrken, vilket illustreras i Figur 25, även om skillnaden i viss mån minskat över tid. Den övergripande bilden när vi summerar AI-potentialen för samtliga yrken inom varje bransch (Figur 26) är att AI har en lägre potential för att effektivisera produktionen inom välfärdssektorn i jämförelse med den övriga ekonomin. Skillnaden har minskat något över tid, men det kvarstår ett betydande gap.

Dessa resultat bör tolkas med försiktighet eftersom det aldrig går att med säkerhet veta vart tekniken tar vägen. Resultaten pekar ändå på att man bör ha en viss försiktighet vad gäller tanken att AI ska spela en avgörande roll i att minska rekryteringsbehovet inom välfärdssektorn. Om teknikutvecklingen fortgår i enlighet med dessa bedömningar kommer produktiviteten att växa långsammare inom välfärdssektorn, och det talar för att efterfrågan på arbetskraft i sektorn snarare ökar än minskar framöver.



Figur 25. AI-exponering i olika yrkesgrupper

Anm: Figuren visar percentilrankad AI-exponering på yrkesnivå enligt Engberg m.fl. (2024).



Figur 26. AI-exponering i olika sektorer

Anm: Figuren baseras på percentilrankad AI-exponering på yrkesnivå enligt Engberg m.fl. (2024). Staplarna visar genomsnitt över alla anställda inom varje sektor.

### 7.3 Hur kan teknologi implementeras i välfärdssektorn?

De bedömningar som diskuteras ovan är i någon mån mekaniska på så sätt att de utgår från den potential som finns för AI-implementering utan att beakta hur attraktiv en AI-baserad tjänst uppfattas i de olika yrkena. För att potentialen ska omvandlas till faktiska produktivitetsvinster krävs att innovationerna faktiskt används.

För det första är det i allmänhet önskvärt att sträva efter att implementera nya teknologier på ett sätt som skapar maximala produktivitetsvinster inom välfärdssektorn. Ju fler arbetsuppgifter som kan automatiseras, desto mer personalresurser frigörs som kan användas till att höja kvalitet och omfattning på välfärdstjänsterna.

För det andra spelar sannolikt användarnas och beställarnas vilja att acceptera AI-baserade tjänster en stor roll. Här finns en betydande osäkerhet eftersom de som nyttjar tjänsterna kan ha väldigt varierande uppfattningar om personliga tjänster utförda av AI-baserade system snarare än fysisk personal.

För det tredje spelar personalens upplevelse av teknikanvändningen sannolikt en viktig roll. En viktig aspekt är att sträva efter att teknologiska innovationer implementeras på ett sätt som har positiv inverkan på arbetets relativa attraktivitet. Distansarbetets expansion är ett exempel på en teknologiskt driven innovation som gjort vissa yrken mer attraktiva men som inte berört merparten av välfärdssektorn. Den situationen riskerar att förvärras om ny teknologi implementeras på ett sätt som utarmar känslan av meningsfullhet i arbetet. Av

dessa skäl finns det, ur ett rekryteringsperspektiv, mer att vinna på att automatisera de arbetsuppgifter som uppfattas som minst attraktiva bland personalen.

## 8 Slutord

Rapporten har beskrivit personalförsörjningen i den svenska välfärdssektorn utifrån tillgängliga registerdata och internationell forskning. Den övergripande bilden är tydlig: sektorn brottas med strukturella utmaningar som inte är enkla att lösa, och dessa utmaningar sannolikt kommer att växa snarare än avta framöver.

Välfärdssektorn är exceptionell i den meningen att den dominerar de arbetsmarknader där den är verksam. Den förlitar sig i hög utsträckning på specialiserad personal som utbildat sig särskilt för arbete i sektorn. Det gör att expansion är svår, dyr och tidskrävande. Behovet av arbetskraft drivs upp av demografiska faktorer – en åldrande befolkning som behöver mer vård och omsorg – och av det faktum att teknisk utveckling tenderar att vara snabbare i andra delar av ekonomin, vilket relativt sett ökar efterfrågan på välfärdssektorns personalintensiva tjänster.

Forskning och data ger en delvis mer nyanserad bild av sektorns attraktivitet än vad den allmänna debatten ibland förmedlar. Lönerna är lägre i välfärdssektorn än i den övriga ekonomin – en skillnad som kvarstår även när man beaktar skillnader i utbildning, kön och ålder. Men personalen trivs med sina arbeten och upplever dem som meningsfulla. De anställda väljer i högre utsträckning att stanna kvar i arbetslivet längre upp i åldrarna jämfört med dem som arbetar i andra sektorer – ett mönster som talar för att sektorn är attraktiv för dem som faktiskt arbetar där.

Rapporten har redovisat hur tillgången på arbetskraft kan påverkas längs flera dimensioner: utbildningsutbudet och dess utformning, kvalifikationskravens nivå och relevans, migrationens sammansättning och etableringsförlopp, samt teknisk utveckling. Inom vart och ett av dessa områden dokumenterar forskning att det finns reella avvägningar. Att öka antalet utbildningsplatser förutsätter att det finns tillräckliga sökande; att sänka kvalifikationskrav innebär att man omprövar definitionen av vad som är nödvändig kompetens; att förlita sig mer på migration kräver en förståelse för vilka migrantgrupper som faktiskt bidrar till välfärdens rekryteringsbas och på vilka tidshorisonter.

Den internationella jämförelsen visar att Sverige, i likhet med andra höginkomstländer, har en stor välfärdssektor och en relativt liten utbildningsskillnad mellan välfärdssektorns anställda och den övriga ekonomin. Lönerna i de

svenska välfärdsyrkena är i ett internationellt perspektiv relativt låga. Möjligheterna till distansarbete har ökat kraftigt i övriga delar av arbetsmarknaden, men i mycket begränsad omfattning inom välfärdssektorn, vilket påverkar sektorns relativa attraktivitet.

Rapporten redovisar vidare att den utrikes födda arbetskraften – och i synnerhet flyktingrelaterad migration – har kommit att utgöra en stor och ökande del av välfärdens rekryteringsbas. Bidraget är störst inom omsorg och förskola och är nära kopplat till vistelsetid i Sverige. Det tar många år för flyktingrelaterade migranter att etablera sig på arbetsmarknaden, och arbete i välfärdssektorn infaller ofta sent i denna process.

Vad gäller teknisk utveckling pekar tillgängliga bedömningar på att AI i ett överskådligt perspektiv har lägre potential att effektivisera välfärdssektorn jämfört med många andra delar av ekonomin. Det innebär inte att tekniken saknar relevans för sektorn, men det talar för att automatisering sannolikt inte reducerar behovet av personalrekrytering i nämnvärd utsträckning. Snarare kan teknikutvecklingen i den övriga ekonomin bidra till att öka den relativa efterfrågan på välfärdssektorns tjänster ytterligare.

Rapporten har inte syftat till att presentera policyrekommendationer. Avvägningarna är svåra, och de bästa lösningarna är kontextberoende. Vad forskning och data kan bidra med är att klargöra vad som faktiskt driver problemen, vilka mekanismer som är relevanta, och vilka konsekvenser olika förändringar kan förväntas ha. Det är förhoppningen att denna rapport kan bidra till en mer informerad diskussion om de utmaningar som välfärdssektorn står inför.

## Referenser

- Andersen, Simon Calmar, Louise Beuchert, Helena Skyt Nielsen och Mette Kjærgaard Thomsen (2020), "The effect of teacher's aides in the classroom: Evidence from a randomized trial", *Journal of the European Economic Association* 18(1), 469–505.
- Baumol, William J. (1967), "Macroeconomics of unbalanced growth: The anatomy of urban crisis", *American Economic Review* 57(3), 415–426.
- De Falco, Adriano, Benjamin Hattemer och Sofía Sierra Vásquez (2024), *Recruiting better teachers? Evidence from a higher education reform in Chile*. Working paper, SSRN 4874361.
- Engberg, Erik, Holger Görg, Magnus Lodefalk, Farrukh Javed, Martin Längkvist, Natália Pimenta Monteiro, Hildegunn Kyvik Nordås, Giuseppe Pulito, Sarah Schroeder och Aili Tang (2024), *AI unboxed and jobs: A novel measure and firm-level evidence from three countries*. Discussion paper 16717, IZA Institute of Labor Economics.
- Kriminalvården (2025), *Kriminalvårdens kapacitetsrapport 2025–2034*.
- Nordström Skans, Oskar, Georg Graetz, Lena Hensvik & Olof Åslund (2026), *Konjunkturrådets rapport 2026: Personalförsörjningen i välfärdssektorn*. SNS Förlag.
- Riksrevisionen (2025), *Antagningen till polisutbildningen*. Granskningsrapport RiR 2025:13.
- Socialstyrelsen (2024), *Lägesbild: Arbetsdifferentiering inom äldreomsorgen, december 2024*. Rapport 2024-12-9358.
- SOU 2024:78, *Ett språkkrav för språkutveckling*. Betänkande av Utredningen om språkkrav för personal i äldreomsorgen. Stockholm: Socialdepartementet.
- Sveriges Kommuner och Regioner (2024), *Välfärdens kompetensförsörjning: Personalprognos 2023–2033 och strategier för att klara kompetensförsörjningen*.

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) är ett forskningsinstitut under Arbetsmarknadsdepartementet med placering i Uppsala.

IFAU ska främja, stödja och genom forskning genomföra uppföljningar och utvärderingar.

Uppdraget omfattar effekter av arbetsmarknads- och utbildningspolitik, arbetsmarknadens funktionssätt och arbetsmarknadseffekter av socialförsäkringen.

I rapportserien presenteras såväl IFAU:s forskning som resultat av samarbeten med andra nationella och internationella forskningsorganisationer.

IFAU delar årligen ut bidrag till olika forskningsprojekt, vars resultat publiceras i rapportserien.

Rapporterna kan vara fristående eller publiceras tillsammans med ett Working paper.

Alla IFAU:s publikationer finns på [www.ifau.se](http://www.ifau.se)