



Inventering av könsuppdelad statistik

PENSIONS
MYNDIGHETEN

Förord

Jämställdhet innebär att kvinnor och män har samma makt att forma samhället och sina egna liv. Det förutsätter samma möjligheter, rättigheter och skyldigheter på livets alla områden. Bland många människor saknas kunskap om de jämställdhetsproblem som finns i samhället. Pensionsmyndigheten kan bidra till att öka denna kunskap genom att belysa fakta i form av statistik om kvinnor och män inom pensionssystemet. Som myndighet med ansvar att ge objektiv och saklig information om pension har vi möjlighet att analysera och presentera statistik så att den speglar kvinnors och mäns verklighet både som pensionärer och pensionssparare. För att det ska vara möjligt måste statistiken vara uppdelad efter kön och presenteras på ett lättillgängligt sätt.

För att belysa en myndighets medborgarservice utifrån ett könsperspektiv behövs också fakta– i form av könsuppdelad statistik om den egna verksamhetens interna processer. För Pensionsmyndigheten är det ett viktigt stöd för att bedriva en ändamålsenlig och effektiv verksamhet för både kvinnliga och manliga pensionärer.

Den här förstudien är en del av Pensionsmyndighetens arbete med att integrera ett jämställdhetsperspektiv i kärnverksamheten och ett underlag för diskussion om möjligheten att utveckla statistikproduktionen på ett sätt som stödjer arbetet med jämställdhetsintegrering. Förstudien är gjord av Love Hansson på Pensionsmyndighetens analysavdelning, och är en del av en serie diskussionsunderlag som producerats 2014 av arbetsgruppen för jämställdhetsintegrering på Pensionsmyndigheten.

Pensionsmyndigheten 2015

Pensionsmyndighetens jämställdhetsuppdrag

I enlighet med regeringens Förordning (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten 2 § 7 p. ska myndigheten integrera ett jämställdhetsperspektiv i verksamheten. Kravet på ett jämställdhetsperspektiv i kärnverksamheten är kopplat till gällande svenska jämställdhetspolitiska mål.

Pensionsmyndigheten fick i regleringsbrevet 2013 uppdraget att ta fram en plan för arbetet med jämställdhetsintegrering i kärnverksamheten. I regleringsbrevet 2014 fick myndigheten uppdraget att genomföra planen och särskilda medel för ändamålet. Den här förstudien är ett led i arbetet med att analysera myndighetens möjligheter och behov av könsuppdelad statistik och jämställdhetsanalyser av verksamheten, en aktivitet som beslutats om i Pensionsmyndighetens handlingsplan för jämställdhetsintegrering av kärnverksamheten.

Jämställdhet och genus

Jämställdhet är ett politiskt begrepp som tar sikte på jämlikhet mellan könen. Definitionen av jämställdhet formuleras som att kvinnor och män ska ha samma möjligheter, rättigheter och skyldigheter inom livets alla områden. Att uppnå jämställdhet kan i vissa fall innebära en strikt likabehandling av kvinnor och män. Det kan också vara motiverat att behandla kvinnor och män olika i syfte att uppnå jämställdhet. Kvantitativ jämställdhet handlar om jämn könsfördelning i matematiskt eller statistiskt hänseende. När andelen kvinnor respektive män i en population är 40/60 eller jämnare anses kvantitativ jämställdhet föreligga. Kvalitativ jämställdhet sätter kvinnors och mäns villkor i fokus och handlar i hög grad om normer, värderingar och attityder baserat på kön. För att beskriva sådana normer, värderingar och attityder används ofta av begreppet *genus*.

Svensk jämställdhetspolitik är starkt präglad av Hirdmans (2001) teori om *genussystemet* vilket tar fasta på idén om ett system, ofta kallat *patriarkatet*, som systematiskt bidrar till ett isärhållande av manliga och kvinnliga aktiviteter, erfarenheter och föreställningar. Denna uppdelning i manligt och kvinnligt inordnas även i ett system av över- och underordning som skapar en permanent maktordning där det manliga är det överordnade. Vidare förutsätts genus vara ett *formativt* fenomen; patriarkatet genomsyrar hela samhällslivet, och upprätthålls av samtliga män och kvinnor som ingår i samhället. Genusbegreppet används här för att åtskilja denna uppsättning normer, som antas vara socialt betingade (eng. *gender*), från det biologiska könet (eng. *sex*).

Genussystemteorin har exempelvis använts som förklaringsmodell för det ojämställda uttaget av föräldraledighet mellan män och kvinnor. Detta förklaras genom de normer som får kvinnor att förväntas avstå från arbete och fokusera på att upprätthålla familjelivet i väsentligt större utsträckning än män.

Sedan genussystemteorins genombrott har viktiga teoretiska och empiriska landvinningar gjorts för att berika och nyansera beskrivningen av hur en genusordning kan tänkas forma samhällslivet och hur den kan samverka med andra sociala maktordningar såsom ekonomiska förhållanden, rasism, den heterosexuella normen etcetera. Intersektionella teoretiker som t.ex. de los Reyes & Mulinari (2005) har till exempel betonat maktstrukturer *inom* könen och inte bara *mellan* könen och kritiserat genussystemteorin för dess ensidiga betonande av kön som central maktstruktur, medan queerteoretiker som Butler kritiserat genusteoriens okritiska återgivande av heterosexuellt och könsbinärt kodade normer (Rosenberg 2005).

Denna förstudie är en del av Pensionsmyndighetens arbete med Jämställdhetsintegration i Myndigheter (JiM) och sålunda en del av det jämställdhetspolitiska strävandet. En avgränsning har därför gjorts mot andra dimensioner som även hade kunnat belysas för de individer som kan omfattas av myndighetens statistik såsom utbildningsnivå, ekonomiska förhållanden, etnicitet/ras, sexualitet, geografisk hemvist m.m. En avgränsning har även gjorts mot genussystemteorin ifråga om teoretiskt motiverade slutledningar av det empiriska materialet. Studien ska sålunda ses som en ärligt menad diskussionsinlaga snarare än som ett teoretiskt väglett forskningsprojekt.

Jämställdhetsintegrering

I Sverige finns sedan många decennier ett strategiskt jämställdhetsarbete. Reformen på arbetsmarknaden, föräldraförsäkringen, särbeskattning och en utbyggd barnomsorg på 1970-talet har varit viktiga byggstenar i den svenska jämställdhetspolitiken. Sedan FN:s kvinnokonferens i Beijing 1995 har jämställdhetsintegrering varit den rådande strategin som tillämpats för att öka jämställdheten mellan kvinnor och män. Det innebär att integrera ett jämställdhetsperspektiv inom livets alla områden, i alla delar av olika verksamheter, så att service och tjänster svarar likvärdigt mot kvinnors och mäns behov och rättigheter. Arbete med jämställdhetsintegrering ska ske som ett naturligt led i den ordinarie verksamheten.

Nuvarande mål för svensk jämställdhetspolitik är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Utifrån detta arbetar regeringen efter fyra delmål:

- En jämn fördelning av makt och inflytande. Kvinnor och män ska ha samma rätt och möjlighet att vara aktiva medborgare och att forma villkoren för beslutsfattandet.
- Ekonomisk jämställdhet. Kvinnor och män ska ha samma möjligheter och villkor i fråga om utbildning och betalt arbete som ger ekonomisk självständighet livet ut.
- Jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet. Kvinnor och män ska ta samma ansvar för hemanarbetet och ha möjligheter att ge och få omsorg på lika villkor.
- Mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Kvinnor och män, flickor och pojkar, ska ha samma rätt och möjlighet till kroppslig integritet.

Som en av regeringens myndigheter har Pensionsmyndigheten fått i uppdrag att bidra till att de jämställdhetspolitiska målen uppfylls genom att integrera ett jämställdhetsperspektiv i verksamheten. Det är framför allt det andra delmålet om ekonomisk jämställdhet som relaterar till myndighetens verksamhet. Pensionsmyndighetens har därför formulerat ett mål för arbetet med att jämställdhetsintegrera kärnverksamheten:

Alla pensionssparare och pensionärer, kvinnor som män, får den information och det stöd de behöver för att göra medvetna val i fråga om arbete och pension. Vår myndighetsutövning, vår information och vår service är lika för alla oavsett kön.

Med detta som utgångspunkt syftar denna förstudie till att utgöra ett underlag för diskussioner om den kultur och de rutiner som omgärdar myndighetens statistikverksamhet och om hur statistikproduktionen kan utvecklas för att synliggöra könsskillnader.

Könsuppdelad statistik på Pensionsmyndigheten

Den grundläggande frågeställningen i denna förstudie är huruvida det finns delar av Pensionsmyndigheten statistikproduktion som saknar en könsdimension fastän en sådan dimension skulle vara praktiskt möjlig.

För att besvara frågan används ett antal exempel på olika statistik, hämtade från myndighetens statistikproduktion, här avgränsad till att innebära den statistik som återfinns på den interna Statistikportalen på myndighetens intranät, samt några av myndighetens större officiella publikationer: ”Orange Rapport 2013”, ”Pensionsmyndighetens Årsredovisning 2013”, samt ”Premiepensionen: Pensionsspararna och pensionärerna 2013”.

Materialet har avgränsats till att omfatta löpande eller återkommande statistikproduktion som härstammar från myndighetens analysavdelning. Detta innebär bland annat att den pensionsstatistik som produceras av Försäkringskassan inte diskuteras i denna förstudie.

Urvalet av material motiveras av att det ger en bred bild av den statistik som produceras på Pensionsmyndigheten, både för externt och internt bruk. Vidare har urvalet styrts av författarens egna erfarenheter av att arbeta inom myndighetens analysverksamhet.

Det bör noteras att denna rapport *inte* syftar till att ge en fullständig och/eller heltäckande bild av Pensionsmyndighetens statistikproduktion – detta hade krävt avsevärt mer resurser och ingår inte i författarens uppdrag. Syftet är snarare att med hjälp av exempel och viss kännedom om myndighetens statistikverksamhet väcka diskussion om *best practises* inom statistikproduktionen med syfte att utveckla myndighetens medvetenhet om betydelsen av könsuppdelad statistik i olika sammanhang.

Metod och definitioner

I denna förstudie presenteras ett antal exempel på statistik för att demonstrera hur könsskillnader synliggörs eller osynliggörs inom myndighetens statistikproduktion. Det granskade materialet har delats in i tre områden; försäkrings-, produktions-, och fondstatistik.

- Med *försäkringsstatistik* avses statistik som rör de pensionsförmåner som Pensionsmyndigheten ansvarar för, till exempel utbetalningsvolym, nyttjandegrad, inkomstförhållanden etcetera.
- *Produktionsstatistik* avser den statistik som syftar till att beskriva Pensionsmyndighetens ärendehantering såsom ärendevolymer, handläggningstider, kvalitetskontroller och så vidare.
- Slutligen syftar *fondstatistik* på den statistik som rör premiepensionssystemet, både i försäkrings- och produktionshänseende.

Denna kategorisering är praktisk men inte oproblematis. Å ena sidan följer indelningen en naturlig uppdelning i olika avnämare och producenter; ofta produceras försäkringsstatistik på beställning från externa intressenter såsom Socialdepartementet eller journalister, medan produktionsstatistiken används i produktionsstyrningssyfte av controllers och chefer. Fondstatistiken har en särskild roll på grund av premiepensionssystemets särställning, då detta system till stora delar förvaltas och utvecklas separerat från inkomst- och garantipensionssystemen.

Å andra sidan producerar Pensionsmyndigheten även statistik som antingen inte lätt låter sig indelas i någon av de ovanstående kategorierna, eller som omfattar uppgifter från både produktion (det vill säga ärendehantering) och försäkring (exempelvis storlek på utbetalningar). Ett exempel på statistikområde där detta relativt ofta sker är statistiken över bostadstillägg till pensionärer. Läsaren bör ha detta i åtanke vid genomläsning av följande avsnitt.

Vanligt med könsuppdelad försäkringsstatistik

Försäkringsstatistik är det statistikområde där könsuppdelad statistik är vanligast förekommande. Vanligtvis redovisas till exempel utbetalningar, inkomster, pensionsskuld och liknande försäkringsstatistiska mått uppdelat på kön eller efter andra relevanta dimensioner som till exempel avtalsområde, inkomstslag, utbildningsområde, civilstånd eller liknande. Mer ovanligt är att statistik delas upp efter både kön och andra dimensioner. Därigenom uteblir en belysning av t.ex. skillnader mellan könen inom olika utbildningsgrupper eller liknande.

I genomgången av underlaget från Pensionsmyndigheten finns dock ingen indikation på att indelningen efter kön skulle vara genomgående eller konsekvent tillämpad i myndighetens publikationer och analyser. Tvärtom märks stora skillnader – detta blir särskilt tydligt vid en jämförelse av Pensionsmyndighetens två viktigaste publikationer; Orange Rapport och Pensionsmyndighetens årsredovisning. Det är vanligt att samma mått förekommer i båda rapporterna, men det är inte ovanligt att måttet är uppdelat på kön i den ena rapporten men inte i den andra.

Exempel på försäkringsstatistik där könsuppdelad statistik ofta förekommer

- Pensionsgrundande belopp, pensionsrätter och andra mått kopplade till intjänande, i till exempel Orange Rapport
- Pensionsskuld och andra mått kopplade till pensionsförvaltning, i till exempel Orange Rapport
- Övergripande statistik över utbetalningar av faktiska pensioner och andra förmåner ur det allmänna pensionssystemet, i till exempel Pensionsmyndighetens årsredovisning
- Genomsnittlig inkomst

Exempel på försäkringsstatistik där könsuppdelad statistik ofta inte förekommer

- Demografiska prognoser i till exempel Orange Rapport
- Kompensationsgrad och andra mått på pensionens storlek i förhållande till tidigare inkomster, i till exempel Orange Rapport
- Utbetalningsvolymerna och antalsuppgifter i Pensionsmyndighetens årsredovisning
- Finansiell statistik över pensionssystemet, till exempel nyckeltal i resultat- och balansräkning i Pensionsmyndighetens årsredovisning
- Inträdesår på arbetsmarknaden

Inga exempel på könsuppdelad produktionsstatistik

Produktionsstatistiken är det område där könsuppdelad statistik är minst vanligt förekommande. Faktum är att det är svårt att hitta ett enda exempel på könsuppdelad statistik inom Pensionsmyndighetens produktionsstatistik. Detta kan till stor del förklaras med statistikens natur; medan försäkringsstatistiken har *personer* som den naturliga måttenheten, är det *ärenden* som står i centrum inom produktionsstatistiken.

Detta är dock inte i sig ett skäl att anta att det inte skulle kunna finnas vinster med att inkludera kön även inom ärendestatistiken. Här finns två tänkbara mätdimensioner. Könet på den person som ett visst ärende rör, alltså (oftast) den person som skickat en ansökan till Pensionsmyndigheten, skulle kunna tänkas vara relevant, till exempel för att jämföra handläggningstider, korrekthet i ansökningar och så vidare. En aspekt som inte heller fångas i produktionsstatistiken, men som ändå är relevant att lyfta fram är att det även skulle kunna tänkas att könet på den handläggare som hanterat ett visst ärende kan vara relevant, till exempel för

att förklara skillnader i bemötande eller andra faktorer som påverkar kvaliteten i handläggningen.

Att introducera kön inom produktionsstatistiken är sannolikt inte okontroversiellt – varför ska Pensionsmyndigheten bry sig om andra egenskaper hos sina kunder än de rent privat-ekonomiska? – men skulle eventuellt kunna belysa huruvida de omtalade strukturella skillnader i bemötande och agerande som ofta förmodas förekomma i samhället också eventuellt förekommer på Pensionsmyndigheten.

Exempel på produktionsstatistik där könsuppdelad statistik ofta inte förekommer

- I princip all statistik som rör ärendehantering, exempelvis: avslutade ärenden, automatiseringsgrad, ärendevolymer, förvaltningskostnader, styckkostnad, och handläggningstider
- Opinionsdata och nöjd kundindex-undersökningar som rör Pensionsmyndigheten och dess verksamhet, till exempel i Pensionsmyndighetens årsredovisning
- Personalstatistik såsom statistik över sjukfrånvaro, ålderssammansättning med mera
- Statistik över utbetalningsprecision för olika förmåner

Till viss del könsuppdelad fondstatistik

Statistiken över premiepensionssystemet kan delas upp i å ena sidan statistik som rör de fonder som utgör den finansiella delen av systemet, och å andra sidan statistik över spararna, det vill säga de individer vars premiepensionskonton förvaltas av systemet.

Det finns en klar skillnad i förekomsten av könsuppdelad statistik mellan dessa två områden. Den statistik som beskriver spararna är ofta, liksom övrig försäkringsstatistik, könsuppdelad. Dock är det ovanligare att statistiken beskriver både kön och andra dimensioner, till exempel ålder eller civilstånd.

Inom det andra området, fondstatistik, förekommer däremot könsuppdelad statistik nästan inte alls. Exempel på statistik som skulle kunna tänkas inkludera könsskillnader är till exempel statistik över förvaltd skuld per fond eller antal fondbyten.

Exempel på fondstatistik där könsuppdelad statistik ofta förekommer

- Värdeutveckling per pensionssparare
- Demografin i premiepensionssystemet (antal sparare, antal förmånstagare etc.)

Exempel på fondstatistik där könsuppdelad statistik ofta inte förekommer

- Snittvärde för individuella fondinnehav
- Fondbyten
- Värdeutveckling per fond

Sammanfattning och rekommendationer

Användningen av kön som variabel i Pensionsmyndighetens statistik varierar kraftigt beroende på tillämpningsområde. Detta är i sig lätt att förstå; inom försäkringsstatistiken, alltså statistik som rör till exempel utbetalningar av pensioner och relaterade förmåner, finns fördelningspolitiska aspekter som är av direkt politisk relevans. Det ter sig därför naturligt att ofta inkludera statistik uppdelad på kön, åldersgrupper, utbildningsnivå etcetera inom detta område.

Inom produktionsstatistiken – alltså statistik över ärendevolymer, handläggningstider etcetera – kan det tyckas svårare att motivera en uppdelning på kön. Trots allt är det svårt att se hur handläggningsprocesser som i stor utsträckning är automatiserade skulle kunna påverkas i nämnvärd utsträckning av könet på den sökande eller för all del könet på handläggaren. Dessutom förekommer en inte obefintlig mängd ansökningar där gifta eller sammanboende par lämnar in en gemensam ansökan, till exempel när det gäller ansökan om bostadstillägg. En uppdelning på kön inom produktionsstatistikområdet kan därför i vissa sammanhang te sig mindre relevant och är dessutom svårare att genomföra rent tekniskt.

Vad gäller fondstatistiken är intrycket mer splittrat. Å ena sidan finns goda möjligheter att belysa könsaspekter på till exempel fondsparande, fondval, etcetera. Å andra sidan kan det finnas tekniska svårigheter eller avtalsmässiga hinder (med fondförvaltarna) med att redovisa till exempel förvaltade kapitalvolymerna uppdelat på individer. Intrycket av det begränsade material som legat till grund för denna rapport är ändå att det finns anledning att föra ett kritiskt resonemang kring varför könsdimensionen belyses i viss fondstatistik och inte i annan.

Utan att göra anspråk på fullständighet, ger ovanstående exempel anledning att förmoda att det finns stora skillnader i efterfrågan på könsuppdelad statistik mellan olika statistikområden. Särskilt inom det försäkringsstatistiska området märks stora diskrepanser mellan Pensionsmyndighetens olika publikationer, och det är tydligt att en starkare efterfrågan på könsuppdelad statistik lätt hade kunnat leda till ett mer konsekvent synliggörande av kön inom detta område.

Vad gäller myndighetens produktions- och premiepensionsstatistik är det sannolikt inte rimligt att tala om *efterfrågan* utan snarare om *kultur*. Är det rimligt att vi delar in ärendestatistiken efter könet på personen som ärendet berör? Handläggarens kön? Ska redovisningen av fonders kapitalstock delas in efter vilket kön spararna har? Dessa frågor besvaras tydligen med ett ”nej” idag, men det finns naturligtvis ingenting i frågans natur som gör detta svar mer självklart än det omvända. Uppgifter om kön på Pensionsmyndighetens kunder, dvs. pensionärer och pensionssparare, finns tillgängliga via myndighetens kundregister, och uppgifter om handläggarens kön finns även detta tillgängligt i myndighetens administrativa databaser. Det finns således inga starka tekniska skäl till att utelämna kön inom myndighetens statistikproduktion.

Även statistikverksamhetens *reaktioner* på efterfrågad statistik bör diskuteras. Det är mycket vanligt att statistikbeställningar diskuteras genomgående mellan beställare och producent, oavsett vem beställaren är eller vilket statistikområde som berörs. Analysavdelningens medarbetare har alltså ofta stora möjligheter att påverka statistikens innehåll och utformning, då beställarna i de allra flesta fall är mycket mottagliga för synpunkter från myndighetens statistikexperter. Även i detta fall går det att tala om en kulturell problematik; skulle statistikproducenterna i större utsträckning framhålla kön som en relevant analysdimension, skulle säkerligen fler beställare övertygas om att detta bör ingå i deras statistikbeställning.

Det ligger utanför ramen för denna rapport att värdera relevansen i detta, men det är tänkbart att det kan finnas skäl att anta att en uppdelning av statistik över till exempel handläggningstider, fondinnehav, etcetera skulle kunna vara belysande och ge nya insikter. Sådana

insikter skulle till exempel kunna leda till en bättre förståelse för Pensionsmyndighetens kundstock eller nya insikter om handläggares och kundmottagares beteende. Det kan dock också tänkas att sådana insikter i de flesta fall skulle vara av försäkringspolitisk snarare än produktionsteknisk betydelse. I takt med en ökad automatisering av Pensionsmyndighetens ärendehantering minskar den mänskliga faktorn inom ärendehanläggningen, medan de könsskillnader som återspeglas hos pensionärers inkomster sannolikt kommer att se snarlika ut inom en överskådlig framtid.

Som framgår av tabell 1 bedömer rapportförfattaren att det finns goda möjligheter att inkludera könsdimensionen i en betydligt större del av Pensionsmyndighetens statistikproduktion.

	Förekomst av könsuppdelad statistik	Möjlighet till genomförande
Produktionsstatistik	Låg	Medel
Försäkringsstatistik	Hög	Hög
Fondstatistik	Låg	Medel

Tabell 1. Sammanfattning av rapportresultat

Förhoppningen är att denna förstudie åskådliggjort vilka skillnader som finns mellan olika typer av statistik, och gett underlag för en diskussion om huruvida en förändring av *efterfrågan, kultur och reaktioner* inom statistikverksamheten är önskvärd och i så fall hur.

Referenslitteratur

Hirdman, Yvonne (2001). *Genus: om det stabila föränderliga former*. Malmö: Liber.

de los Reyes, Paulina & Diana Mulinari (2005). *Intersektionalitet – kritiska reflektioner över (o)jämlighetens landskap*. Malmö: Liber.

Rosenberg, Tiina (2005). *Könet brinner!*. Stockholm: Natur och Kultur.

www.pensionsmyndigheten.se