

Är Pensionsmyndighetens handläggning jämställd?

Analys av könsskillnader i handläggningen av vissa
förmåner



PENSIONS
MYNDIGHETEN

Innehåll

1.	Inledning	1
2.	Bostadstillägg	1
2.1.	Processbeskrivning	2
2.2.	Urval	3
2.2.1.	Urvalet i bilder	4
2.3.	Analys	7
3.	Efterlevandepension	9
4.	Omprovningar	11
5.	Slutsatser	13

Sammanfattning

Pensionsmyndigheten lever upp till regeringens mål om att ärendehandläggningen ska vara lika för kvinnor och män. De skillnader i handläggningstid mellan könen som presenteras i myndighetens årsredovisning beror till stor del, om inte helt, på att olika typer av ärenden hanteras olika, oberoende av sökandes kön.

Pensionsmyndigheten tar årligen fram könsuppdelad statistik över de delar av handläggningen där det anses relevant. Statistiken presenteras i myndighetens årsredovisning. I denna rapport analyserar vi statistiken för de ärenden som har handlagts inom bostadstillägg, efterlevandepension samt omprövningar. Syftet med rapporten är att undersöka om myndigheten hanterar ärenden olika beroende på den sökandes kön eller om skillnader kan förklaras av andra förhållanden. Analysen har gjorts på ärenden som avslutats mellan 1 januari 2020 och 31 augusti 2021.

I myndighetens årsredovisning har den könsuppdelade statistiken för bostadstillägg de senaste åren visat att männens ärenden har kortare handläggningstid än kvinnornas. Processen för bostadstillägg har flera moment och det finns många faktorer som gör att en ansökan inte kan hanteras helt maskinellt, vilket har den största negativa påverkan på handläggningstiden. Analysen visar även att många andra faktorer kan förlänga handläggningstiden, till exempel om ansökan är inskickad via pappersblankett samt hur många tillgångar och hur många tjänstepensioner den sökande har. Ingen statistiskt signifikant skillnad i handläggningstid mellan könen visades när vi kontrollerade för dessa faktorer.

För efterlevandepension har männens ärenden i snitt betydligt längre handläggningstid än kvinnornas. Dessa skillnader har inte analyserats för internationella och utlandsärenden, men antas kunna förklaras av skillnader i vilka länder män respektive kvinnor generellt har anknytning till. Endast skillnader i handläggningstid mellan könen i nationella ärenden har därför analyserats. Analysen visar att åtta av de nio dagarnas skillnad i handläggningstid mellan könen kan förklaras med endast fyra underliggande parametrar: maskinell handläggning, ålder och om efterlevande söker livränta eller efterlevandestöd.

I omprövningsärenden, det vill säga de ärenden där sökande anser att myndigheten fattat fel beslut och begär en ny prövning, har en könsskillnad som inte gäller handläggningstid utan ändringsfrekvens, det vill säga till vilken grad omprövningen leder till att tidigare beslut ändras. Statistiken visar att mäns ärenden i högre utsträckning än kvinnors leder till ändrade beslut. Ingen regressionsanalys har gjorts på dessa ärenden. Istället har vi undersökt hur män och kvinnor är fördelade inom olika typer av ärenden. En del, men inte all, könsskillnad kan förklaras med denna uppdelning. Urvalet är dock inte tillräckligt stort för att det ska vara möjligt att dela upp på fler faktorer.

1. Inledning

I Pensionsmyndighetens årsredovisning publiceras årligen könsuppdelad statistik över handlagda ärenden avseende de pensionsförmåner som myndigheten administrerar. Statistiken visar att för vissa förmåner finns det skillnader mellan könen när det gäller genomsnittlig handläggningstid eller beslutstyp. Där skillnader finns diskuteras eventuella förklaringar till dessa i text under tabellerna. Ofta handlar det om att endera kön är över- eller underrepresenterade i olika grupper i handläggningen av de olika förmånerna och att dessa grupper har olika handläggningstid eller beslutsutfall.

I denna rapport presenteras en del av dessa grupper, könen representation inom dem och hur det påverkar den genomsnittliga handläggningen, tillsammans med linjära regressioner. Syftet är dels att undersöka om könsskillnaderna har osaklig grund, dels att ge en överblick av hur olika faktorer påverkar handläggningen.

Det är en allmän informationsprincip att man inte ska öka informationsmängden om det inte leder till ökad information. Detta gäller särskilt för en så pass författningsstyrd informationshandling som myndigheternas årsredovisning är. En slutsats av analysen i den här rapporten är att den könsuppdelade produktionsstatistiken i årsredovisningen inte bidrar till ökad information. Att rutinmässigt och endimensionellt återge könsuppdelad produktionsstatistik i årsredovisningen riskerar att leda till att intressanta och osakliga könsskillnader i myndighetens ärendeproduktion inte upptäcks. Det vore därför bättre att återkommande och i en särskild publikation analysera förekomsten av osakliga – eller andra intressanta – skillnader i hur myndighetens arbete med administration utförs för män respektive kvinnor.

Analysen genomförs inom ramen för Pensionsmyndighetens uppdrag om jämställdhetsintegrering (Regleringsbrevet 2021).

2. Bostadstillägg

Bostadstillägget är en skattefri förmån för dem med låg pension. Handläggningen av bostadstillägg har länge präglats av långa handläggningstider. Beslut om bostadstillägg grundas på ett flertal faktorer såsom hushållets inkomster, tillgångar och bostadskostnader. Det innebär inte bara att Pensionsmyndigheten måste hämta in aktuell information från flera olika aktörer, utan också att det kan vara svårt för sökande att fylla i en ansökan om förmånen korrekt.

Den genomsnittliga handläggningstiden har ökat från 31 dagar år 2015 till 108 dagar 2019. Handläggningstiden har tidigare varit någon enstaka dag längre för kvinnor än för män, men för åren 2018 och 2019 ökade denna skillnad till sex respektive 16 dagar. År 2020 sjönk den genomsnittliga handläggningstiden till 104 dagar och skillnaden mellan könen minskade till tre dagar till mäns favör.

I slutet av 2020 gjordes en analys av ärenden som avslutats under 2019 med målet att genom denna försöka förklara könsskillnaderna med vissa bakomliggande variabler. I och med ett byte av IT-system för bostadstilläggshandläggningen under 2020 fanns vid tidpunkten dock begränsat med data. En stor del av könsskillnaderna kunde förklaras av tillgängliga bakgrundsvariabler men Pensionsmyndigheten gjorde bedömningen att en bredare analys bör göras när mer data finns tillgängligt.

Det nya handläggningssystemet som togs i drift 2020 kallas *Ny lösning Bostadstillägg* (NBT). NBT utvecklades bland annat för att möjliggöra en högre grad av maskinell handläggning. Systemet lagrar även mer information om varje ärende, vilket ger större möjligheter till analyser av data från systemet.

2.1. Processbeskrivning

Ett ansökningsärende genomgår många steg innan ett beslut kan fattas och ärendet avslutas. En pensionär eller blivande pensionär kan ansöka digitalt på Pensionsmyndighetens hemsida eller genom att med post skicka in en pappersblankett till Pensionsmyndigheten, som då skannas. Oavsett på vilket sätt ansökan sker är ärendena initialt maskinella, det vill säga de handläggs automatiskt. Det är dock många ärenden som i något skede i den automatiska handläggningen behöver manuella bedömningar av handläggare. Dessa ärenden hamnar då utanför den maskinella handläggningen och kommer att handläggas manuellt ända fram till beslut.

För ansökningar som sker på blankett är det en mycket begränsad del av innehållet i blanketten som tolkas i skanningen. Det rör sig om personnummer och det datum då det sökta bostadstillägget ska börja betalas ut (fr.o.m.-tid). Utifrån dessa uppgifter, tillsammans med myndighetens egna uppgifter om den sökandes förmånsinkomster, görs en första preliminärberäkning av bostadstillägget. I en andra preliminärberäkning används även eventuella uppgifter om tjänstepension som myndigheten kan hämta in maskinellt från anslutna tjänstepensionsbolag. Dessa preliminärberäkningar innebär en första bedömning av bostadstilläggets storlek och kan leda till ett beräkningsavslag, oberoende av bostadskostnader. Dessa beräkningsavslag kan beslutas helt maskinellt om det inte kommit in uppgifter om tjänstepension. I de fallen sådan uppgift kommer in måste en handläggare stämma av uppgifterna från tjänstepensionsaktörerna mot uppgifterna på blanketten. Kort sagt kan blankettansökningar bara handläggas helt maskinellt vid avslag – men inte vid alla avslag. I urvalet av ärenden som analyserats i denna rapport har endast 3,9 procent av de ansökningar som kommit in på blankett handlagts helt maskinellt. Motsvarande siffra för webbansökningar är 28 procent.

Den första kontrollen av ett ärende som kan leda till att det inte kan handläggas helt maskinellt är huruvida ärendet klassas som *handläggningsbart* eller *ej handläggningsbart*. Exempel på saker som gör att ansökan klassas som *ej handläggningsbart* är om någon av de sökande är bosatt utomlands, om ansökan är inte är underskriven eller om fr.o.m.-tiden ligger väldigt långt fram i tiden. Om fr.o.m.-datum i framtiden är

acceptabelt, vilket det oftast är, läggs ärendet på bevakning och återupptas maskinellt i början av fr.o.m.-datumets månad. Om datumet är för långt fram i tiden antas kunden däremot ha fyllt i fel och ärendet klassas som ej handläggningsbart¹.

I de fall en ansökan bedöms handläggningsbar går den vidare till bedömning om rätt till bostadstillägg. I det steget kontrolleras att ansökan innehåller ett korrekt födelsedatum, att sökande inte har avlidit samt att sökande både omfattas av svensk försäkring och är folkbokförd nu och vid fr.o.m.-tiden. Sökande ska även antingen ha fullt uttag av allmän pension eller efterlevandepension som berättigar till bostadstillägg. Ansökningar som först inte klassats som handläggningsbara, men som efter korrigering och komplettering av sökande bedöms handläggningsbara, kommer i detta steg inte att vara föremål för maskinell bedömning utan bedömning görs av handläggare.

Om det fortfarande behöver tillföras uppgifter i ärendet där inhämtning inte kan ske maskinellt kommer ärendet förr eller senare styras till en handläggare. Även uppgifter som har inhämtats maskinellt kan styra ärendet till manuell handläggning. Det kan till exempel röra sig om när uppgifter skiljer sig avsevärt från det som sökande själv uppgett i sin ansökan. Hit räknas främst uppgifter om inkomster, tillgångar och bostaden. Det kan vara svårt att ha överblick över alla inkomster som pensionär, särskilt om man har många olika tjänstepensioner i olika storlek utöver den allmänna pensionen. Bland de pensionärer som söker bostadstillägg är medelantalet tjänstepensioner 1,4 per kvinnlig pensionär och 1,6 per manlig pensionär, siffror som förmodligen är högre om man ser till pensionärskollektivet i helhet. Det kan bero på korrelationen mellan antal tjänstepensioner och den totala storleken på pensioner. Många med fler tjänstepensioner har helt enkelt för hög pension för att vara berättigade till bostadstillägg. På liknande sätt kan man ha kapital utspritt på flera olika konton och olika banker och som dessutom kan bestå av många olika förmögenhetsslag, allt från fondsparande till fastigheter.

2.2. Urval

I analysen har vi valt att endast titta på ärenden skapade i det nya handläggningssystemet för bostadstillägg (NBT) som sjösattes 2020. Vi har alltså valt ärenden som är avslutade mellan 1 januari 2020 och 31 augusti 2021 och som inte är flyttade till det nya systemet från det äldre.

Endast förstagångsansökningar är med, dels eftersom den typen av ansökningar i regel tar längre tid att hantera, dels eftersom det är den typen av ansökningar där skillnader i handläggningstid mellan könen har uppmärksamats. Bland ansökningarna har vi valt de ärenden som har avslutats med ett beviljande eller ett beräkningsavslag. I systemen finns andra typer av avslag med, till exempel där sökande är för ung eller inte tar

¹ Om månaden för from-tid på ansökan är längre fram i tiden än 12 månader från innevarande månad klassas ärendet som ej handläggningsbart.

ut hel pension. Det finns också ärenden som avslutats för att sökande har dragit tillbaka sin ansökan, eller inte kompletterat en ofullständig ansökan trots uppmaning från myndigheten. Ärenden med beviljande eller beräkningsavslag utgör cirka 93 procent av alla förstagångsansökningar under perioden.

En del rensningar har även gjorts för att tydliggöra skillnader i handläggningstider mellan olika grupper. Ärenden utan uppgifter om sökandes kön eller ansökningskanal, det vill säga webben eller pappersblankett, har filtrerats bort. Dessa utgör nästan två procent av ärendena.

Ärenden med en handläggningstid över 450 dagar betraktas som extremvärden och har uteslutits. Dessa utgör cirka 0,1 procent av alla ärenden.

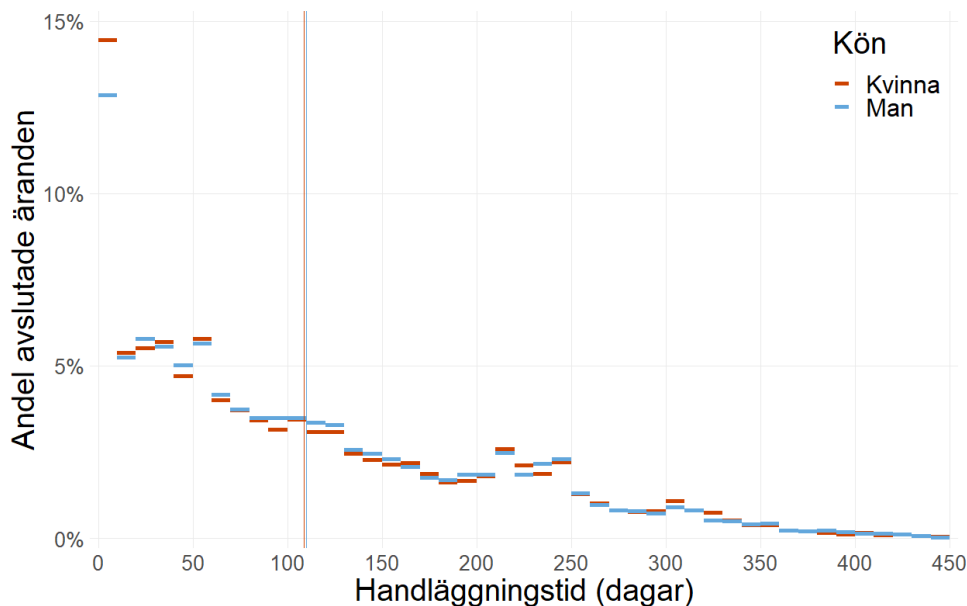
Ärenden där sökandes huvudförmån är någon annan än ålderspension, till exempel efterlevandepension, har uteslutits på grund av ett för litet antal ärenden, vilket leder till att analysen inte kan identifiera eventuella skillnader i handläggningstid med tillräcklig precision.

Urvalet består av 74 601 ärenden.

2.2.1. Urvalet i bilder

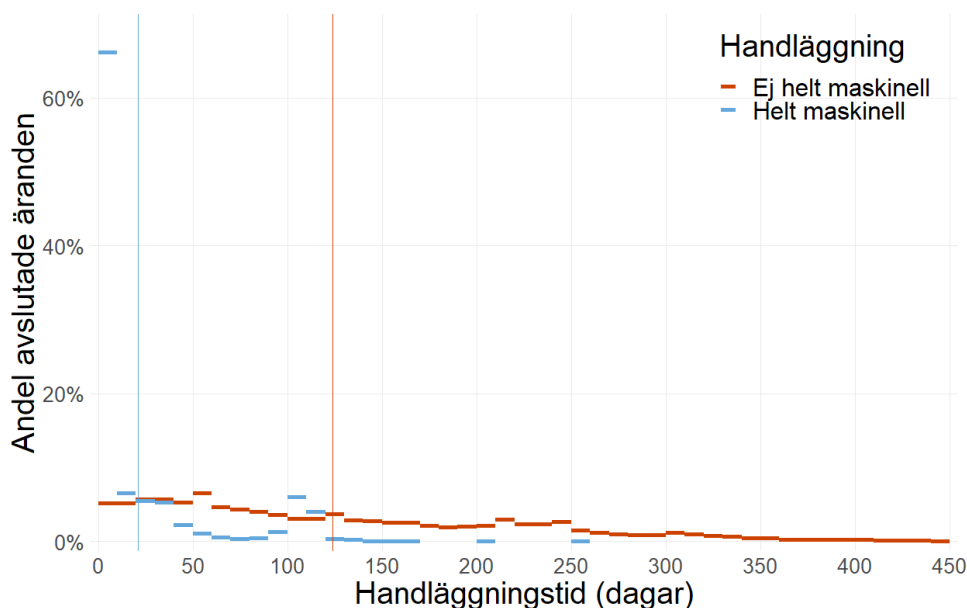
I figur 1 visas alla ärenden i urvalet uppdelat på kön. Totalt är det 45 381 kvinnor med en genomsnittlig handläggningstid på 109 dagar och 29 220 män med en genomsnittlig handläggningstid på 110 dagar. De genomsnittliga handläggningstiderna representeras av vertikala streck i figuren. Andel avslutade ärenden per handläggningstid summerar till 100 procent för kvinnor och 100 procent för män. Till exempel visar de två strecken uppe till vänster i figuren att 14,5 procent av kvinnors ärenden och 12,9 procent av mäns ärenden handläggs på 0–9 dagar.

Figur 1. Andel avslutade ärenden per handläggningstid, uppdelat på kön



Nedan redovisas några av de faktorer som kan påverka handläggningstiden.

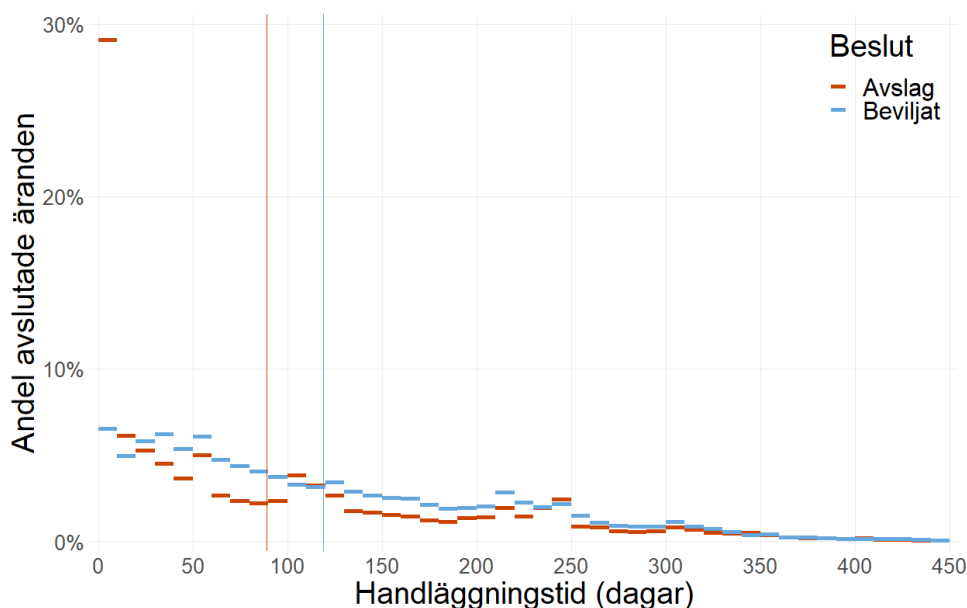
Figur 2. Avslutade ärenden uppdelat på handläggningstyp



I figur 2 visas alla ärenden i urvalet uppdelat på handläggningstyp, det vill säga om ärendet har gått igenom systemet helt maskinellt eller om det har krävts manuell handläggning. Av de helt maskinellt handlagda ärendena avslutas 66 procent inom 9 dagar. De totalt 10 636 ärenden (14 procent) som är helt maskinella har en genomsnittlig handläggningstid på 21 dagar, medan de som inte är helt maskinella har en genomsnittlig tid på 95 dagar. Bland kvinnor är det 15 procent vars ärenden har varit helt maskinella, motsvarande andel för män är 14 procent. Den betydligt kortare

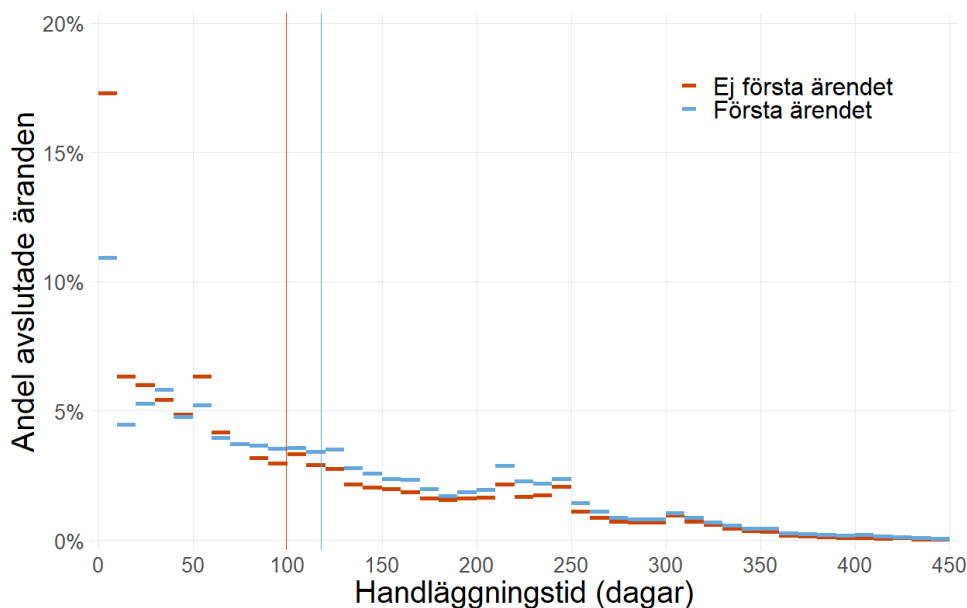
handläggningstiden för maskinella ärenden kombinerat med den något större andel kvinnor vars ärenden är helt maskinella kan sänka kvinnors handläggningstid i förhållande till män sett till det totala genomsnittet.

Figur 3. Avslutade ärenden uppdelat på beslut



I figur 3 visas ärenden uppdelat på om sökande beviljats bostadstillägg eller ej. För en del avslagsärenden kan systemet snabbt avgöra att sökande inte har rätt till bostadstillägg, till exempel om personen är utomlandsbosatt, inte tar ut full allmän pension, har för höga inkomster eller för stort kapital. Beslut om avslag kan då ske omedelbart, varför 29 procent av avslag beslutas inom 9 dagar. Den genomsnittliga handläggningstiden för avslag är 89 dagar och för beviljanden 119 dagar. Något högre andel män än kvinnor får avslag på sina ansökningar, 35 respektive 31 procent, vilket sett till total nivå skulle kunna leda till än kortare handläggningstid för män jämfört med kvinnor.

Figur 4. Avslutade ärenden uppdelat på första eller ej första ärende



Alla ansökningar i urvalet är, som tidigare nämnts, förstagångsansökningar, det vill säga pensionären har inte bostadstillägg vid ansökanstillfället. I figur 4 är dessa uppdelade på första eller ej första ärende, vilket beror på om pensionären tidigare ansökt om bostadstillägg eller ej. En sökande kan till exempel tidigare ha fått avslag och nu ha andra boende-, inkomst- eller civilståndsförhållanden som gör att sökande eventuellt har rätt till bostadstillägg. Inom de första 9 dagarna är 17 procent av ärenden avslutade för de som inte söker för första gången, motsvarande 11 procent för första försöket. Den genomsnittliga handläggningstiden för de som söker för första gången är 118 dagar och för de som sökt tidigare 99 dagar. Den något kortare tiden är sannolikt en effekt av att det är lättare att fylla i ansökan korrekt om man har gjort det förut, vilket leder till att 16 procent av de erfarna sökande har fått sin ansökan handlagd helt maskinellt, jämfört med 13 procent av de oerfarna. Det är något större andel män än kvinnor som söker för första gången, 57 respektive 53 procent, vilket kan höja mäns genomsnittliga handläggningstid något jämfört med kvinnors.

2.3. Analys

Det framgår ovan att en jämförelse av handläggningstid för kvinnor och män utan hänsyn till andra faktorer än kön kan leda till en felaktig slutsats. Det finns många underliggande förhållanden som påverkar handläggningstiden där de olika könen av naturliga skäl är över- eller underrepresenterade. För att ta reda på i vilken utsträckning kön spelar roll för hur ärendet handläggs kan man analysera ärenden som i så stor utsträckning som möjligt är likadana, förutom just sökandes kön. Detta har gjorts i en regressionsanalys, en metod som undersöker om det finns statistiska samband mellan en utfallsvariabel och ett antal förklarande variabler. Med utfallsvariabel avses i det här fallet handläggningstiden. De

förklarande variablerna avser egenskaper i ärendet och sökande, till exempel blankettansökan och kön.

De parametrar som redovisas ovan – helt maskinell eller ej, beslut (beräkningsavslag eller beviljat) och första ansökan eller ej – är med i regressionen tillsammans med ytterligare några förhållanden eller parametrar som påverkar handläggningstiden såsom ålder på huvudsökande, antal sökande per ärende, om ansökan inkommit på blankett eller via webben, sökandes antal tjänstepensioner och sökandes antal tillgångar. Efter uppdelning på ovan nämnda variabler återstår ingen statistiskt signifikant skillnad mellan könen.

I tabell 1 är utfallsvariabeln som ovan nämnts handläggningstiden och med estimat avses hur många dagar given parameter förlänger handläggningstiden med i snitt. Standardfelet är ett mått på spridningen av estimatet.

Tabell 1. Utfall av regression, bostadstillägg

Parameter	Estimat ¹	Standardfel
Konstantterm	- 16,5***	3,20
Manuell handläggning	86,9***	1,07
Pappersansökan	24,2***	0,69
Första ärendet	14,1***	0,66
Antal tillgångar	8,32***	0,24
Antal tjänstepensioner	5,93***	0,24
Ålder	0,25***	0,04
Två sökande	- 7,46***	1,08
Beräkningsavslag	- 6,84***	0,77
Kvinna	- 0,27	0,70

¹ ***/**/* indikerar att estimatet är statistiskt säkerställt skilt från noll på 1/5/10-procentsnivån.

Resultatet visar, oberoende av andra parametrar, att ärenden som handläggs manuellt i snitt avslutas 87 dagar långsammare än om de handläggs helt maskinellt. Detta är inte särskilt förvånande eftersom helt maskinella ärenden inte hamnar i den kö som finns för att en handläggare ska plocka upp det. Förmodligen kommer denna skillnad mellan maskinella och manuella ärenden minska när ärendebalansen minskar och köerna blir kortare.

En ansökan som kommer in på blankett (pappersansökan) tar i snitt 24 dagar längre att handlägga. Detta är alltså oberoende av huruvida de handläggs maskinellt eller manuellt, så de 24 dagarna kan inte förklaras av att

webbansökningar i större utsträckning handläggs maskinellt. En sannolik förklaring är att en blankett kan vara svårare att tyda och har större utrymme att innehålla fel eftersom det inte finns några inbyggda kontroller för till exempel tomma fält eller fel format.

Är det ett första ärende förlängs handläggningstiden i snitt med 14 dagar. Detta kan, som tidigare nämnts, bero på att förmånen är komplicerad och att ha sökt tidigare kan underlätta att göra det rätt nästa gång. En ansökan med många fel kan leda till flera omgångar av kompletteringar.

För varje tillgång och tjänstepension den sökande har ökar i snitt handläggningstiden. Förklaringen kan dels vara att det blir svårare för sökande att ta fram informationen, dels att kontrollerna som Pensionsmyndigheten gör kan ta längre tid. Avstämningen av angiven tjänstepension mot myndighetens uppgifter går i regel snabbt, men fler tjänstepensioner ökar risken för avvikelser, vilket kräver komplettering. Myndigheten har inga uppgifter om tillgångar, så avstämningen måste i de fallen ske mot berörd bank. Beroende på var tillgången finns kan kontrollen ta olika lång tid.

Högre ålder förlänger handläggningstiden något. En tänkbar förklaring kan vara att högre upp i åldrarna finns det fler nyblivna änkor och änklingar som tidigare inte hade det primära ansvaret för hushållsekonomin. Ett annat skäl kan vara att den kognitiva förmågan typiskt sett minskar med stigande ålder. Medelåldern i urvalet är 76 år för kvinnor respektive 73 år för män. Ärenden med två sökande innebär i snitt kortare handläggningstid.

3. Efterlevandepension

Efterlevandepension är ett ekonomiskt stöd för anhöriga till en avliden. Efterlevandepension kan betalas ut i form av barnpension, efterlevandestöd, omställningspension, änkepension och efterlevandeskydd i premiepensionen. Barnpension och efterlevandestöd går till barn vars förälder eller föräldrar avlidit. Omställningspension går till make, maka, registrerad partner eller sambo med gemensamt barn. Änkepension betalas ut till kvinnor vars make avlidit och där de var gifta innan 1990 och är således under avveckling. Efterlevandeskydd för premiepensionen kan tecknas i samband med uttag av premiepensionen. Pensionen blir då något lägre, men vid dödsfall fortsätter premiepensionsutbetalningarna till efterlevande make/sambo livet ut.

Pensionsmyndighetens årsredovisning 2020 visar en tydlig könsskillnad i handläggningstider för alla typer av ärenden inom efterlevandepension – nationella, internationella och utrikes. Internationella ärenden, det vill säga ärenden som rör personer som bor i Sverige men har bott/arbetat utomlands, och utlandsärenden, det vill säga ärenden som rör personer som bor utomlands men har bott/arbetat i Sverige, har i regel långa handläggningstider. Detta är en följd av att kommunikationen mellan myndigheten och motsvarande administration i de berörda länderna kan dra ut på tiden till följd av långa svarstider. Dessa svarstider skiljer sig stort beroende på med vilket land som kommunikationen sker. Kvinnor och män

har generellt anknytning till olika länder, vilket ger upphov till svåranalyserade könsskillnader.

Det finns dock tydliga könsskillnader även inom den nationella efterlevandepensionen, det vill säga när denna förmån rör personer som bor och arbetar i Sverige och som inte har bott och arbetat utomlands. Handläggningstiden för dessa ansökansärenden under 2020 var i snitt 3 dagar för kvinnor och 12 dagar för män.

Grundregeln för efterlevandepension är att myndigheten avvaktar en vecka räknat från det att dödsfallet rapporterats innan utredningen påbörjas för att säkerställa att inte även den/de efterlevande avlidit vid samma tidpunkt. För efterlevande kvinnor som redan är ålderspensionärer påbörjas dock utredningen direkt. Skälet till detta är att en eventuell änkepension kan påverka deras ålderspension och att myndigheten annars riskerar att betala ut för mycket ålderspension om vi avvaktar utredning. Denna systematiska och medvetna könsskillnad påverkar dock inte analysen eftersom handläggningstiderna vi tittar på utgår från när utredningen startade och inte när dödsfallet rapporterades.

Urvalet för efterlevandepension består av ärenden som avslutats mellan 1 januari 2020 och 21 augusti 2021. Vi tittar endast på nationella ärenden och exkluderar änkepension, eftersom det endast är kvinnor som har rätt till änkepension är en analys av könsskillnader irrelevant. I urvalet är den genomsnittliga handläggningstiden 3,6 dagar för kvinnor och 11 dagar för män för totalt 37 164 ärenden.

En stor skillnad i handläggningstiderna inom nationell efterlevandepension jämfört med bostadstillägg är att en större andel av ärenden handläggs helt maskinellt, hela 86 procent i urvalet. För manuella ärenden är den genomsnittliga handläggningstiden 23 dagar för kvinnor och 37 dagar för män.

Man kan också bryta ut vissa typer av nationell efterlevandepension, efterlevandestöd och efterlevandelivränta. Efterlevandestöd är ett grundskydd för barn under 18 år som får låg eller ingen barnpension. Efterlevandelivränta är ett stöd till efterlevande av ett arbetsrelaterat dödsfall. Båda dessa typer av ärenden kräver utredning och tar således längre tid att handlägga, i snitt 77 dagar för efterlevandelivränta och 48 dagar för efterlevandestöd, jämfört med 3,7 dagar för ”vanlig” efterlevandepension.

Högre ålder vid ansökan är också en viktig skillnad mellan könen. Barnpension är ungefär lika vanligt förekommande bland båda könen medan både omställningspension och efterlevandeskydd i premiepensionen är vanligare för kvinnor, och skillnaden ökar högre upp i åldrarna. Av de efterlevandepensioner där sökande är 80 år eller äldre är endast 5,9 procent änklingar, resten änkor.

Tabell 2. Utfall av regression, efterlevandepension

Parameter	Estimat ¹	Standardfel
Konstantterm	7,13***	0,33
Manuell handläggning	19,6***	0,30
Livränta	54,6***	1,14
Efterlevandestöd	22,7***	0,82
Ålder	- 0,07***	< 0,01
Kvinna	- 0,77**	0,26

¹ ***/**/* indikerar att estimatet är statistiskt säkerställt skilt från noll på 1/5/10-procentsnivån.

Könsskillnaden i handläggningstid rensat för dessa variabler – det vill säga manuell handläggning, ålder och typ av efterlevandepension – är statistiskt signifikant. Handläggningstiden för kvinnor är cirka 0,8 dagar kortare än för män. En stor del av könsskillnaden kan alltså förklaras med ett fåtal variabler, dock inte hela skillnaden. Det finns fler möjliga variabler att kontrollera för, men data kopplade till dessa variabler är svåråtkomliga. Eftersom en så stor del av skillnaden i handläggningstid kunnat förklaras i den här analysen anser vi att det inte är befogat att lägga mer arbete på att söka ytterligare förklaring i detta skede.

4. Omprövningar

Om en person har fått ett beslut från Pensionsmyndigheten kan denne inom två månader från det att han eller hon tagit del av beslutet, begära omprövning av detsamma. Omprövningen innebär att myndigheten tar del av det personen anför och gör en ny prövning av de delar av beslutet som personen tycker är fel.

I Pensionsmyndighetens årsredovisning beskrivs könsskillnader inom handläggningen av omprövningsärenden, dock inte i förhållande till handläggningstid. Könsskillnaden här gäller ändringsfrekvens, det vill säga i vilken utsträckning personen som begär omprövning får en ändring i beslutet.

Det är svårt att analysera könsskillnaderna för omprövningsärenden eftersom det kan finnas stor spridning i anledningen till omprövningsbegäran. Antalet ärenden är också relativt få, vilket leder till en låg statistisk styrka. I denna rapport bryter vi ner omprövningsärendena något mer jämfört med årsredovisningen i ett försök att ge en mer komplett bild av skillnaderna i ändringsfrekvens.

Omprövningarna inom efterlevandepension har under perioden 1 januari 2020 till 31 augusti 2021 en ändringsfrekvens på 28 procent.

Ändringsfrekvensen för män är 43 procent och för kvinnor 20 procent.² En del av denna, ganska stora, skillnad förklaras i tabell 3 där vi ser att en väldigt stor del av männens omprövningsärenden handlar om barnpension och efterlevandestöd, som har hög ändringsfrekvens. För kvinnor däremot är det ungefär lika stor andel ärenden inom omställningspension, som har betydligt lägre ändringsfrekvens, samt änkepension, som nästan inte har några ändringar alls. Mäns ärenden har dock högre ändringsfrekvens inom de olika grupperna, men det är svårt att dra några slutsatser kring detta eftersom antalet ärenden är lågt och skillnaden i utfall kan därför vara en slump.

Tabell 3. Antal ärenden och ändringsfrekvenser efterlevandepension

Efterlevandepension	Antal män	Frekvens män	Antal kvinnor	Frekvens kvinnor	Totalt	Frekvens
Barnpension och efterlevandestöd	164	48 %	108	44 %	272	46 %
Livränta och begravningshjälp	10	20 %	13	15 %	23	17 %
Omställningspension	25	24 %	113	18 %	138	19 %
Änkepension			122	1,6 %	122	1,6 %
Totalt	199	43 %	356	20 %	555	28 %

Ändringsfrekvensen för omprövningar inom ålderspension är 5,8 procent för alla ärenden. Under vår studerade period finns ingen skillnad mellan könen trots att det tidigare i myndighetens årsredovisning 2020 rapporterats en något högre ändringsfrekvens för män. I tabell 4 ser vi att internationella ärenden har betydligt högre ändringsfrekvens än ärenden som rör till exempel premiepension eller intjänande. Även här ser vi könsskillnader i ändringsfrekvenserna per typ av ärende, men eftersom antalet ärenden är lågt skulle skillnaden kunna vara en slump. Nationella ärenden sticker ut med betydligt fler ärenden jämfört med andra typer av ärenden. Dock är det även där för få ärenden samt för liten skillnad i ändringsfrekvensen av besluten mellan könen för att skillnaden ska vara statistiskt signifikant.

² I texten skrivs endast män och kvinnor, även för situationer som kan avse pojkar och flickor.

Tabell 4. Antal ärenden och ändringsfrekvenser ålderspension

Ålderspension	Antal män	Frekvens män	Antal kvinnor	Frekvens kvinnor	Totalt	Frekvens
Nationell	917	6,7 %	758	5,7 %	1675	6,2 %
Internationell	29	10 %	23	8,7 %	52	10 %
Utland	156	3,2 %	105	7,6 %	261	5,0 %
Premiepension	67	3,0 %	51	5,9 %	118	4,2 %
Intjänande	65	1,5 %	61	3,3 %	126	2,4 %
Totalt	1234	5,8 %	998	5,8 %	2232	5,8 %

Inom återkrav är ändringsfrekvensen under perioden 11 procent, 9,4 procent för männens ärenden och 12 procent för kvinnornas. Likt omprövningsärenden av efterlevandepension och ålderspension är andelen män respektive kvinnor olika inom olika typer av återkrav, och det begränsade antalet ärenden gör skillnaderna svåranalyserade, se tabell 5.

Tabell 5. Antal ärenden och ändringsfrekvenser återkrav

Återkrav	Antal män	Frekvens män	Antal kvinnor	Frekvens kvinnor	Totalt	Frekvens
Bostadstillägg	70	10 %	133	11 %	203	11 %
Efterlevandepension	18	17 %	19	32 %	37	24 %
FUD och dödsbon	15	6,7 %	13	15 %	28	11 %
Ålderspension	36	5,6 %	29	0 %	65	3,1 %
Totalt	139	9,4 %	194	12 %	333	11 %

Sammanfattningsvis är könsskillnader i omprövningsärenden svårförklarade eftersom urvalet är för litet. Det skulle krävas djupare analys av enskilda ärenden för att kunna dra några slutsatser. Det är också oklart huruvida det är gynnsamt för individen att få ett ändrat beslut i ett ärende – en ändring efter omprövning innebär ju att kunden kan ha fått fel första beslut.

5. Slutsatser

De skillnader i handläggning mellan könen som presenteras i myndighetens årsredovisning analyseras inte kvantitativt, vilket kan leda till felaktiga slutsatser. Genom att endast presentera utfallet på högsta nivå, det vill säga utan någon form av nedbrytning, framträder osakliga könsskillnader som faktiskt inte finns.

Bostadstillägget är en komplex förmån med många olika faktorer som påverkar handläggningstiden. Regressionsanalysen visar att hela skillnaden i handläggningstid mellan könen kan förklaras av dessa underliggande faktorer.

En viktig förklaring till könsskillnader i handläggningstid av efterlevandepension är att det är vanligare för en maka att överleva sin make än tvärtom. Detta leder till att det är fler kvinnor som tar del av premiepensionens efterlevandeskydd, som i sin tur går snabbt att handlägga. Regressionsanalysen visar att nästan hela skillnaden mellan könen kan förklaras av en kombination av ålder och andra underliggande faktorer. Ett nästa steg i analysen kan vara att bryta ner ärenden ytterligare för att undersöka om den sista lilla skillnaden kan förklaras av andra faktorer.

Omprövningar har stora skillnader i ändringsfrekvens i underliggande ärendetyper för både män och kvinnor. Det är också ett väldigt litet antal ärenden, vilket gör att enstaka ändrade beslut påverkar ändringsfrekvensen mycket procentuellt sett. Dessa två förhållanden gör att eventuella skillnader mellan könen inte kan förklaras utan att titta närmare på individuella ärenden. Man ska också ha i åtanke att det inte nödvändigtvis är gynnsamt för individen att få en ändring av beslut, eftersom det kan betyda att individen fick ett felaktigt beslut i första skedet.

www.pensionsmyndigheten.se

