



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

Promemoria

2021-01-25
Komm2021/00077/A 2020:01-1

Kommission för jämställda livsinkomster
A 2020:01

Statsrådet Åsa Lindhagen
Arbetsmarknadsdepartementet

Kartläggning av hur offentliga stödåtgärder fördelas mellan kvinnor och män, samt översyn av myndigheters information och vägledning ur ett jämställdhetsperspektiv

Delredovisning av Kommissionen för jämställda livsinkomster

Innehåll

Förord	4
Sammanfattning.....	6
1. Inledning	15
1.1 Om deluppdragen och upplägget för redovisningen	15
1.2 Begrepp, tidigare utredningar och myndighetsuppdrag.....	18
2. Kartläggning av offentliga stödåtgärder	21
2.1 Arbetsmarknadspolitiken	23
2.2 Utbildnings- och forskningspolitiken.....	27
2.3 Familjepolitiken	35
2.4 Social-, hälso- och sjukvårdspolitik.....	39
2.5 Näringspolitiken och den regionala utvecklingspolitiken.....	46
2.6 Skatteområdet	51
2.7 Pensionsområdet	57
2.8 Sammanfattande analys av fördelningens konsekvenser	68
3. Fördjupad kartläggning av myndigheter som är centrala för individers livsinkomster	73
3.1 Syftet med fördjupad kartläggning.....	73
3.2 Myndigheternas könsuppdelade statistik och analyser.....	73
3.3 Granskningens upplägg	75
3.4 Arbetsförmedlingen	76
3.5 Centrala Studiestödsnämnden (CSN).....	82
3.6 Försäkringskassan.....	87
3.7 Migrationsverket.....	95
3.8 Pensionsmyndigheten.....	102
3.9 Skatteverket	108
3.10 Sammanfattande analys av myndigheternas årsredovisningar	115
4. Att mäta effekter, nå resultat och styra mot jämställdhet – slutsatser och rekommendationer	124
4.1 Behov av konkret styrning och uppföljning.....	124
4.2 Utmaningar att mäta effekter av jämställdhetsarbete	126
4.3 Behov av fortsatta kvantitativa och kvalitativa analyser	127
4.4 Långsiktighet och kontinuitet ger framgång.....	129
4.5 Fokus på implementering och risk för diskriminering.....	129
4.6 Betydelsen av strukturella faktorer.....	132
4.7 Rekommendation för fortsatt myndighetsanalys.....	132

5. Översyn av myndigheters information och vägledning.....	134
5.1 Om deluppdraget och urval av myndigheter.....	134
5.2 Språk och tillgänglighet	135
5.3 Bildval och riktad kommunikation	136
5.4 Information som syftar till normbrytande val.....	138
5.5 Information om olika utfall om könsskillnader	141
5.6 Information om ekonomisk påverkan.....	142
5.7 Automatiserade bedömningar och AI.....	145
5.8 Nudging – att ”knuffa” mot ökad jämställdhet	148
5.9 Sammanfattande analys	149
Referenser	162

**Bilaga: Arbetsförmedlingens arbete med jämställd
arbetsmarknadsetablering – analys och bedömning av möjliga
åtgärder.**

Förord

Vi i kommissionen för jämställda livsinkomster har regeringens uppdrag att lämna förslag som syftar till att långsiktigt öka den ekonomiska jämställdheten mellan kvinnor och män. Medan löneskillnaderna mellan kvinnor och män stadigt minskar och nu är 9,9 procent, har kvinnor fortfarande bara 77 procent av männens totala inkomster, och det gapet har varit i princip oförändrat sedan 1995. För att uppnå det jämställdhetspolitiska målet om ekonomisk jämställdhet behöver detta förändras. Kommissionen ska därför lämna förslag på åtgärder som bidrar till att främja jämställda löner, jämställda livsinkomster, en jämställd fördelning av det offentliga stödåtgärder till kvinnor och män samt jämställda arbetsplatser.

I denna delredovisning har vi i enlighet med vårt direktiv kartlagt hur offentliga stödåtgärder fördelas mellan kvinnor och män och analyserat fördelningens ekonomiska konsekvenser. Vi har också genomfört en översyn av hur myndigheter ger information och vägledning till kvinnor och män, och flickor och pojkar ur ett jämställdhetsperspektiv. Kartläggningen och översynen kommer ligga till grund för vårt fortsatta arbete i de delar av vårt uppdrag som handlar om hur myndigheter kan bidra till att stärka den ekonomiska jämställdheten i Sverige.

Vi har även gjort en särskild studie av Arbetsförmedlingens arbete med jämställd arbetsmarknadsetablering, med fokus på grupperna nyanlända kvinnor och kvinnor med funktionsnedsättning. Studien finns med som en bilaga till vår redovisning.

Vi kommer att lämna förslag i vårt slutbetänkande, men drar i denna delredovisning flera slutsatser och kommer med rekommendationer för hur jämställdhetsarbetet inom myndigheter kan utvecklas. En jämställd fördelning av statliga stödåtgärder, och ett aktivt arbete med information om vilka konsekvenser olika val kan ha för individers livsinkomst, har stor betydelse för att nå målet om ekonomisk jämställdhet.

Det är viktigt att poängtera att trots att det finns en bred uppslutning bakom de jämställdhetspolitiska målen, är det svenska samhället inte jämställt. En persons kön har fortfarande stor inverkan på möjligheterna att forma samhället och det egna livet. Här har myndigheter med många medborgarkontakter ett betydande ansvar. Vår kartläggning visar på goda

exempel i arbetet med jämställdhet i verksamheten, men också på att det återstår en hel del arbete för att nå en jämställd fördelning av statliga stödåtgärder och en jämställd information.

Kommissionen för jämställda livsinkomster

Januari 2021

Lise Bergh, ordförande

Mahmood Arai, kommissionär

Sture Nordh, kommissionär

Nina Åkestam Wikner, kommissionär

Niclas Järvklo, huvudsekreterare, Jennie K Larsson, utredningssekreterare,
Maria Cheung, utredningssekreterare.

Sammanfattning

Kommissionen för jämställda livsinkomster har regeringens uppdrag att lämna förslag som syftar till att långsiktigt öka den ekonomiska jämställdheten mellan kvinnor och män. Två av våra deluppdrag fokuserar på hur myndigheter kan bidra till att stärka den ekonomiska jämställdheten i Sverige.

I denna delredovisning presenterar vi en kartläggning av hur offentliga stödåtgärder, i huvudsak statliga, fördelas mellan kvinnor och män och en analys av fördelningens ekonomiska konsekvenser för jämställdheten. Därtill redovisas en översyn av hur myndigheter ger information och vägledning till kvinnor och män ur ett jämställdhetsperspektiv.

Resultat av kartläggningen av fördelning av stödåtgärder

Varje år fördelas omfattande belopp i form av olika typer av offentliga stödåtgärder till enskilda. Det handlar till exempel om sjukersättning och föräldrapenning, ekonomiskt bistånd, stöd till företagande, olika stöd inom arbetsmarknadspolitiken och politiken som rör bland annat personer med funktionsnedsättning. I vårt direktiv framgår att det inom flera områden finns exempel på att fördelningen av offentliga stödåtgärder tillfaller kvinnor respektive män i olika omfattning. En ojämn fördelning av dessa stöd kan få stora konsekvenser för jämställdheten i samhället och kvinnors respektive mäns ekonomiska makt.

Kartläggningen är uppdelad i två delar. Först redovisas fördelning av stödåtgärder inom olika politikområden. Utifrån aktuell statistik, myndighetsrapporter och forskningsstudier visar vår kartläggning att det råder en genomgående ojämn fördelning av offentliga stödåtgärder mellan kvinnor och män. Den typ av stödåtgärder som kvinnor generellt tar del av är i större utsträckning inkomstprövad och utgörs oftare av ersättningar som kompenserar för inkomstbortfall på grund av deras relativt högre frånvaro från arbetsmarknaden, exempelvis sjukpenning eller föräldrapenning. De typer av offentliga stödåtgärder som män tar del av i större utsträckning än kvinnor utgörs emellertid oftare av insatser och stöd som för dem närmre arbetsmarknaden eller på andra sätt ger dem bättre förutsättningar att ackumulera inkomster av arbete eller kapital. Detta gäller exempelvis subventionerade anställningar och stöd till näringsverksamhet.

Kommissionen för jämställda livsinkomster kan konstatera att den rådande fördelningen av offentliga stödåtgärder, inklusive transfereringar, har konsekvenser för kvinnors och mäns inkomster på både kort och på lång sikt. På kort sikt har fördelningen en utjämnande effekt på inkomstskillnaderna mellan kvinnor och män. Den disponibla inkomsten är summan av arbets- och kapitalinkomster plus transfereringar minus skatt. Vi ser att olika typer av stödåtgärder påverkar olika delar av den disponibla inkomsten. Den typ av stödåtgärd som en högre andel kvinnor än män tar del av går ofta via de positiva transfereringarna (såsom garantipension, sjukpenning och föräldrapenning), medan den typ av stödåtgärd som en högre andel män än kvinnor tar del av (såsom arbetspraktik, subventionerade anställningar och stöd till näringsverksamhet) oftare påverkar de övriga delarna av den disponibla inkomsten, det vill säga inkomster från arbete och kapital. Att män i genomsnitt har högre kapitalinkomster eller inkomster från näringsverksamhet än kvinnor, i kombination med att män i större utsträckning tar del av stödåtgärder som ger dem bättre förutsättningar att ackumulera ytterligare sådana inkomster, innebär att kvinnor och män berörs i olika utsträckning av de olika skattesatser som gäller för kapital respektive arbete. Män har, jämfört med kvinnor, större kapitalinkomster som beskattas med en lägre skattesats. Det är bland annat betydligt färre kvinnor än män som redovisar inkomst av utdelning i fåmansbolag. På lång sikt medför således en ojämsälld fördelning av stödåtgärder att kvinnor och män ges olika förutsättningar och möjligheter att ackumulera inkomster från arbete och kapital. Den slutliga pensionen blir därför på många sätt ett kvitto på hur rådande ojämsälldhet under hela livet påverkar kvinnors och mäns livsinkomster.

Syftet med kartläggningen är även att öka kunskapen om osakliga könsskillnader i användningen av offentliga stödåtgärder. I den andra delen genomför vi en fördjupad analys av sex myndigheter vars verksamhet är central för delmålet ekonomisk jämställdhet: Arbetsförmedlingen, Centrala Studiestödsnämnden (CSN), Försäkringskassan, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten och Skatteverket. Samtliga är myndigheter med många medborgarkontakter och vars verksamhet i stor utsträckning innefattar stöd till medborgare och som, i olika grad och skeenden, har påverkan på individers livsinkomster. Vi undersöker om, när och var osakliga könsskillnader uppstår i myndigheternas fördelning av stöd och resurser.

Med osakliga könsskillnader menas att observerade skillnader kvarstår även när andra relevanta sakliga faktorer har beaktats som till exempel utbildning, ålder eller vistelsetid i Sverige. Sådana skillnader kan bero på normer i samhället men även på bemötande och bedömningar från myndigheter. Det kan också bero på att kvinnor och män har olika förutsättningar som påverkar deras kontakter med myndigheter, eller att kvinnor och män inte får samma information och vägledning och därmed inte har likvärdig kunskap om hur de kan nyttja olika stödåtgärder. Utifrån en granskning av myndigheternas årsredovisningar ser vi att myndigheterna i många fall brister med att könsuppdelade sin individbaserade statistik, trots att det är ett krav enligt Förordning (2000:605) om årsredovisningar och budgetunderlag, och en förutsättning för jämställdhetsanalyser. Vi ser vidare att de granskade myndigheterna alltför sällan redovisar andelar eller antal kvinnor och män i relation till den underliggande populationen i sin könsuppdelade statistik. Den bristande könsuppdelningen gör att det blir svårt att tolka statistiken och bedöma hur myndigheternas stödåtgärder fördelas mellan kvinnor och män samt huruvida fördelningen är representativ i relation till populationen. Dessutom tycks myndigheterna i sina jämställdhetsanalyser alltför ofta bara analysera en variabel i taget. Till exempel analyseras kön utan att andra variabler som utbildningsnivå, ålder eller vistelsetid som skulle kunna vara relevanta inkluderas. Myndigheterna skulle emellertid i större utsträckning behöva göra analyser som undersöker en jämställd fördelning av insatser, stöd, åtgärder och förmåner där ett flertal relevanta variabler samtidigt inkorporeras i analyserna. Det finns även ett förordningskrav på att den könsuppdelade statistiken ska analyseras, vilket i många fall saknas i årsredovisningarna. Därmed blir det också svårt att fullt ut bedöma myndigheternas verksamhet i relation till regeringens mål om ekonomisk jämställdhet. Exempel på brister i myndigheters redovisning av könsuppdelad statistik har tidigare påtalats av Jämställdhetsmyndigheten. Utan tillräcklig kunskap om könsskillnader i statistiken finns risk att brister i myndigheternas jämställdhetsarbete osynliggörs.

Vår fördjupade kartläggning och analys visar också exempel på transparenta analyser vad gäller fördelning av stödåtgärder mellan kvinnor och män, främst kopplat till områden som föräldraförsäkringen (Försäkringskassan) och etableringsprogrammet (Arbetsförmedlingen), där myndigheter har haft riktade uppdrag med jämställdhetsinriktning i relation till specifika problemområden, som då har redovisats på ett fördjupat sätt.

För att besvara frågor om förekomsten av osakliga skillnader i fördelning av stödåtgärder har myndigheterna ombetts av kommissionen att själva göra en jämställdhetsanalys där flera relevanta variabler kan beaktas samtidigt. Några myndigheter har svarat att de inte har haft möjlighet att prioritera detta.

Kommissionen har då genomfört egna analyser av data. Utifrån myndigheternas egna analyser, och de dataanalyser vi själva har genomfört, samt med stöd i tidigare studier och rapporter, bedömer vi att systematiska oförklarade, och i vissa fall osakliga, könsskillnader förekommer i fördelning av stödåtgärder hos myndigheterna.¹ De observerade oförklarade könsskillnaderna kan ibland tyckas vara små, men kommissionen menar att när dessa små skillnader ackumuleras över tid får de en betydande inverkan på individens förutsättningar och inkomster.

Kartläggningen visar även goda exempel på hur de granskade myndigheter i olika delar av sin verksamhet har arbetat för att minska könsskillnader i den egna verksamheten kopplat till bemötande. Exempelvis gäller detta Skatteverkets arbete med jämställt bemötande. Hos samtliga myndigheter som ingår i kartläggningen finns goda exempel på transparenta analyser vad gäller vissa delar av myndigheternas verksamhet, men även flera områden som kräver fördjupade analyser och insatser samt ett långsiktigt, kontinuerligt och systematiskt arbete.

För att motverka osakliga skillnader i myndigheternas fördelning av stödåtgärder till kvinnor och män ser kommissionen behov av såväl kvantitativa som kvalitativa analyser inom myndigheterna. Dessa två metodologiska angreppssätt kompletterar varandra och kan på olika sätt bidra till ökad kunskap om hur den ojämslida fördelningen ser ut, dess omfattning, och varför det förekommer en ojämslida fördelning. Studierna bör inkludera frågor om bemötande och bedömningar på handläggarnivå. Vi ser även ett behov av ett mer strukturerat och systematiskt analysarbete som utvärderar vilka effekter verksamheten och fördelningen av stöd har för kvinnor och män och vilka konsekvenser detta kan få för den ekonomiska jämställdheten.

Kommissionen rekommenderar därför att de granskade myndigheterna initierar egna projekt, alternativt ges särskilda uppdrag från regeringen att

¹ Oförklarade skillnader innebär att det finns skillnader som inte kan förklaras med befintliga verktyg och av tillgänglig information. Vi bedömer dock att de oförklarade könsskillnaderna ofta sammanfaller med förekomsten av osakliga könsskillnader, men att varken oförklarade eller osakliga skillnader undersöks i någon hög utsträckning inom myndigheterna.

närmare analysera förekomsten av osakliga könsskillnader. I samband med detta kan myndigheterna behöva se över brister i redovisning och analys av könsuppdelad statistik, samt utifrån detta, vidare analysera verksamhetens möjliga konsekvenser för ekonomisk jämställdhet. Dessa analyser bör ske internt på myndigheterna och bidra till myndigheternas arbete under den nya programperioden för regeringens utvecklingsprogram för Jämställdhetsintegrering i myndigheter (JiM) 2020-2025. Vidare anser kommissionen att dessa analyser bör utgå från en intersektionell ansats.

Resultat av översynen av information och vägledning

Syftet med översynen är att undersöka hur myndigheter ger information och vägledning till kvinnor och män, och flickor och pojkar, som främjar ekonomisk jämställdhet. Kommissionen har undersökt hur myndigheterna informerar medborgare om exempelvis vilka långsiktiga konsekvenser som olika handlingsalternativ kan ha för möjligheterna till egen försörjning och för livsinkomsterna. Kommissionen har även undersökt hur myndigheterna arbetar med jämställd kommunikation i form av tillgänglighet och bildval och hur de använder så kallad nudging i sin information till medborgarna. Nudging innebär att genom ökad information och kunskap underlätta för medborgare att göra informerade val och uppnå förändrade beteenden utan att använda styrmedel. Översynen omfattar 21 myndigheter och två statliga bolag, vars verksamhet på olika sätt kan påverka individers inkomster.

Resultatet av kommissionens översyn visar att det hos myndigheterna framstår som viktigt att information ska kunna nå individer med olika förutsättningar i form av språk och tillgänglighet, samt att individer med olika hudfärg, kön och kroppar ska finnas representerade i bilder och texter. Dock brister många myndigheter i att inkludera funktionalitet och individer med funktionsnedsättning i sina riktlinjer för informationsarbete.

Vår översyn visar också att myndigheter, genom att informera om hur olika val kan få olika ekonomiska konsekvenser, strävar efter att underlätta för medborgare att göra val som inte följer stereotypa könsnormer. Däremot framkommer att ett flertal myndigheter inte utformar information utifrån ett uttalat jämställdhetsperspektiv med hänvisning till att myndighetens kommunikation ska vara allmängiltig, faktabaserad och opartisk.

Ett antal myndigheter har dock valt en annan väg och tillhandahåller information om konsekvenser av val ur ett explicit jämställdhetsperspektiv.

Försäkringskassan har omfattande information om betydelsen av jämställdhet kopplat till föräldraförsäkringen och använder simuleringsverktyg där blivande föräldrar kan räkna på hushållsinkomster vid föräldraledighet. Pensionsmyndigheten informerar om möjligheten att överföra sin premiepension till den partner som tjänar mindre under en kortare eller längre period. Myndigheten har också tagit fram informationsmaterial till nyblivna föräldrar om vikten av att dela på föräldraledigheten och hur de kan agera för att få en mer jämställd fördelning av den intjänade pensionen.

Vad som står klart efter vår översyn är att de myndigheter som har ett särskilt uppdrag kopplat till jämställdhet för en viss del av verksamheten, informerar och vägleder om detta i betydligt större utsträckning inom ramen för den verksamheten jämfört med för övriga delar av sin verksamhet. Det syns till exempel tydligt hos Försäkringskassan som har ett uppdrag att verka för ett jämställt användande av föräldrapenning. Myndigheten informerar på olika sätt om föräldrapenningen i alla de kanaler som myndigheten använder för att kommunicera med medborgare. Motsvarande typ av information finns däremot inte för andra ersättningar till föräldrar, som exempelvis för omvårdnadsbidraget, trots att även uttaget av dessa påverkar inkomsten. Kommissionen vill därför understryka vikten av att myndigheter, oavsett om de har särskilda jämställdhetsuppdrag eller inte, informerar medborgare i större utsträckning om vilka ekonomiska för- och nackdelar som finns med olika val.

Kommissionen drar slutsatsen att regeringen kan behöva se över om uppdrag att informera och vägleda ur ett jämställdhetsperspektiv bör förtydligas inom myndigheternas jämställdhetsintegreringsuppdrag.

Några myndigheter har tagit fram simuleringsverktyg för att individer ska kunna göra olika beräkningar. Ett exempel är Försäkringskassan som i ett planerings- och beräkningsverktyg vill ge blivande föräldrar en rättvisande bild av privatekonomin under föräldraledigheten och slå hål på myten om att hushållens gemensamma ekonomi gynnas av att den förälder som tjänar minst (ofta kvinnor) är föräldraledig mest. Kommissionen menar att simuleringsverktyg kan vara effektiva medel för att ge information ur ett jämställdhetsperspektiv. Det är emellertid viktigt att myndigheterna utvärderar om verktygen används i tillräcklig stor utsträckning samt om de leder till att individer fattar mer jämställda beslut.

Vissa myndigheter använder sig även av olika typer av automatiserade bedömningar och automatiserat beslutsfattande i kontakter med medborgare. Inom många områden pågår utvecklingsarbeten om huruvida artificiell intelligens (AI) kan effektivisera myndigheters bedömningar och beslut. Översynen visar att det i enstaka fall, som hos Skatteverket finns exempel på en AI-lösning som syftar till mindre könad medborgarinformation, till exempel genom att ordet förälder används i stället för mamma/pappa. Ett annat exempel är Vinnova som använder ett digitaliserat bedömningsverktyg vid bedömning av inkomna ansökningar och där specifika jämställdhetskriterier är integrerade. Kommissionen vill betona vikten av att det inte byggs in könsbias i verktyg för automatiserade bedömningar.

Översynen har inbegripit frågor om hur myndigheterna och bolagen arbetar med så kallad nudging när det gäller jämställdhet. Det är få av de tillfrågade myndigheterna som, trots att de på olika sätt vill ge medborgare möjligheter att göra val och fatta beslut som bryter mot könsstereotypa mönster, uppger att de explicit arbetat med nudging. De myndigheter som använder nudging är Vinnova och Försäkringskassan som arbetar med ett pilotprojekt som handlar om beteendeinsikter (där nudging är en del) samt jämställt uttag av föräldrapenning.

Kommissionen anser att nudging är ett enkelt och effektivt sätt, att underlätta för kvinnor och män att kunna fatta beslut, som kan bidra till ökad jämställdhet. Här finns sålunda ett utvecklingsområde för myndighetsverige. Däremot visar vår analys att flera myndigheter, även om de själva inte beskriver det i termer av nudging, förser medborgare med information som kan bidra med mer övervägda beslut och även leda till ökad ekonomisk jämställdhet på sikt.

Redovisningen av översynen avslutas med en analyserande del med slutsatser och diskussion utifrån ett antal frågeområden vad gäller myndigheters möjligheter att arbeta med information och bemötande som kan främja ekonomisk jämställdhet. Översynen har identifierat olika utmaningar som myndigheterna behöver hantera när det kommer till jämställd information och vägledning. En sådan utmaning rör perspektivträngsel, det vill säga att perspektiv som jämställdhet, hållbarhet och diskrimineringsfrågor riskerar att tränga ut varandra. Myndigheter anser ibland att jämställdhet kan vara av underordnad betydelse i förhållande till andra faktorer som exempelvis

utbildningsnivå när det handlar om att ge information som kan motverka ojämlika strukturer i samhället. Detta visar på behovet av intersektionella angreppssätt där könsskillnader studeras tillsammans med andra perspektiv. Kommissionen vill därför understryka att det alltid går att inkludera jämställdhetsaspekter i analyser och att det ligger i myndigheternas uppdrag att göra detta.

En annan typ av avvägning som myndigheterna brottas med rör lika information till alla. Myndigheterna betonar att information och vägledning ska vara neutral eller objektiv. Att då ta fram särskild information eller information med ett jämställdhetsperspektiv framställs i sammanhanget emellanåt som att neutraliteten och objektiviteten åsidosätts för ett icke-neutralt perspektiv. Samtidigt står det klart i studier och analyser som myndigheterna själva har gjort, att det finns stora skillnader mellan kvinnor och män inom de olika områdena som myndigheterna ansvarar för. Den information och vägledning myndigheterna ger i kontakter med medborgare skulle kunna vara ett sätt att komma åt skillnaderna. Där studier visat att det finns osakliga skillnader skulle dessa kunna minskas genom riktad information eller vägledning till kvinnor respektive män. En ytterligare fråga som diskuteras i analysen av översynen rör (in)formell information och vägledning och vad som händer i mötet mellan handläggare och medborgare.

Avslutningsvis diskuteras den nya centrala roll som myndigheten Statens servicecenter har fått vad gäller medborgarkontakter och att detta bör beaktas när det kommer till arbetet för jämställda livsinkomster. I översynen noteras att myndighetens instruktion och regleringsbrev för 2020 saknar preciserad styrning från regeringen avseende jämställdhet. Att de tjänstepersoner som arbetar på servicekontor informerar, vägleder och bemöter de kvinnor och män som behöver stöd jämställt och jämlikt är av största vikt även om tjänstepersonerna inte fattar beslut om stöd eller insatser.

Bilaga om jämställd etablering

Som en bilaga till delredovisningen har kommissionen tagit fram en promemoria om Arbetsförmedlingens arbete med jämställd arbetsmarknadsetablering. Syftet är att belysa ett strategiskt viktigt område vad gäller ekonomisk jämställdhet och, i linje med kommissionens direktiv, särskilt fokusera på grupperna nyanlända kvinnor och kvinnor med funktionsnedsättning. Promemorian ger en sammanhållen bild av hur

Arbetsförmedlingen kan förändra och förbättra sin verksamhet och i större utsträckning bidra till mer jämställda livsinkomster. Promemorian kan användas som underlag för såväl uppdrag till myndigheten som arbete som kan initieras av myndigheten själv.

Den bilagda promemorian söker svar på när, hur och varför Arbetsförmedlingens verksamhet leder, eller inte leder, till ett jämställt utfall. Promemorian analyserar, vad gäller nyanlända kvinnor, ett antal steg i etableringsprocessen; från asyltiden och beslut om uppehållstillstånd fram till inskrivning hos Arbetsförmedlingen och vidare genom etableringsprogrammet och den ordinarie verksamheten inom Arbetsförmedlingen. Vidare identifieras hur kvinnor, särskilt nyanlända, och de med funktionsnedsättning, men även kvinnor generellt, på lösa antaganden bedöms som mindre matchningsbara och ges mindre adekvat stöd än män.

I bilagan lyfter kommissionen fram rekommendationer på vad som kan göras för att åstadkomma en mer jämställd fördelning av stöd och resurser. Det handlar exempelvis om specifika insatser som leder till en minskad könsbias i arbetsförmedlarnas bedömningar, förändrade arbetsätt och förbättrad uppföljning.

1. Inledning

Kommissionen för jämställda livsinkomster har regeringens uppdrag att lämna förslag som syftar till att långsiktigt öka den ekonomiska jämställdheten mellan kvinnor och män. Kommissionen ska främst lämna förslag på åtgärder som bidrar till att främja jämställda löner, jämställda livsinkomster, en jämställd fördelning av det offentliga stödåtgärder till kvinnor och män samt jämställda arbetsplatser (dir 2020:22).

Två av kommissionens deluppdrag fokuserar på hur myndigheter kan bidra till att stärka den ekonomiska jämställdheten i Sverige. För dessa uppdrag ska kommissionen lämna en delredovisning bestående av kartläggning och analys av hur offentliga stödåtgärder fördelas mellan kvinnor och män, samt en översyn av hur relevanta myndigheter ger information och vägledning till kvinnor och män.

Delredovisningen sker i form av föreliggande promemoria.

1.1 Om deluppdragen och upplägget för redovisningen

I kommissionens direktiv skriver regeringen att det årligen fördelas betydande belopp i form av olika typer av offentliga stödåtgärder till enskilda. Det handlar till exempel om sjukersättning och föräldrapenning, ekonomiskt bistånd, stöd till företagande, olika stöd inom arbetsmarknadspolitiken och politiken som rör bland annat personer med funktionsnedsättning. I vårt direktiv framgår även att det inom flera områden finns exempel på att fördelningen av offentliga stödåtgärder tillfaller kvinnor respektive män i olika omfattning. En ojämsälld fördelning av dessa stöd kan få stora konsekvenser för jämställdheten i samhället och för kvinnors respektive mäns ekonomiska makt.

En ojämsälld fördelning av dessa stöd kan bero på osakliga könsskillnader i fråga om bland annat bemötande och faktiska utfall av tilldelningen och nyttjandet av stöd. I direktivet förklaras att det, för att öka kunskapen om osakliga könsskillnader i användningen av offentliga stödåtgärder och kunna vidta åtgärder mot osakliga könsskillnader, behövs en kartläggning och analys av myndigheters bemötande av och fördelning av stödåtgärder till kvinnor och män.

Kommissionen har därför givits uppdraget att:

- kartlägga hur offentliga stödåtgärder fördelas mellan kvinnor och män, analysera fördelningens ekonomiska effekter samt lämna förslag på åtgärder för att komma tillrätta med osakliga könsskillnader och främja jämställda livsinkomster.

Redovisningen av deluppdraget att kartlägga fördelningen av offentliga stödåtgärder är uppdelad i tre delar. Först, i avsnitt 2, redovisas fördelning av stödåtgärder på övergripande nivå utifrån politikområden. Kommissionen har fokuserat på statliga stödåtgärder, även om vissa kommunala verksamheter diskuteras. Kommissionen motiverar denna avgränsning utifrån inriktningen i direktivet och utifrån att en fullständig genomgång av fördelningen av resurser och stödåtgärder på kommunal nivå bedömts vara ett för omfattande åtagande givet kommissionens tidplan. Analysen av fördelningens ekonomiska effekter presenteras i form av diskussioner om vilka konsekvenser en ojämsställd fördelning kan få för kvinnor och män.

Därefter, i avsnitt 3, följer en fördjupad redovisning och analys av fördelningen inom sex centrala myndigheter: Arbetsförmedlingen, Centrala Studiestödsnämnden (CSN), Försäkringskassan, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten och Skatteverket. Samtliga är myndigheter med många medborgarkontakter och vars verksamhet i stor utsträckning innefattar stöd till medborgare och som, i olika grad och skeenden, har påverkan på individers livsinkomster. Vi undersöker om, när och var osakliga könsskillnader uppstår i myndigheternas fördelning av stöd och resurser.

Med osakliga könsskillnader menas att observerade skillnader kvarstår även när andra relevanta sakliga faktorer har beaktats, som till exempel utbildning, ålder, eller vistelsetid i Sverige. Sådana skillnader kan bero på normer i samhället men även på bemötande och bedömningar av myndigheter. Det kan också bero på att kvinnor och män har olika förutsättningar som påverkar deras kontakter med myndigheter, eller att kvinnor och män inte får samma information och vägledning och därmed inte har likvärdig kunskap om hur de kan nyttja olika stödåtgärder.

I avsnitt 4 följer slutligen en analys och presentation av slutsatser och rekommendationer utifrån kartläggningen.

Vad gäller det andra deluppdraget, som rör myndigheters information och vägledning, skriver regeringen i kommissionens direktiv att myndigheters information till flickor och pojkar, och kvinnor och män, om konsekvenser

av till exempel studie- och yrkesval, fördelning av föräldraledighet och deltidsarbete kan ha stor betydelse för att främja den ekonomiska jämställdheten. Det kan därför vara önskvärt att myndigheterna tillhandahåller mer information om de långsiktiga konsekvenser som olika handlingsalternativ kan ha för möjligheterna till egen försörjning och för livsinkomsterna. Även sättet myndigheterna utformar sina blanketter, till exempel vilka möjligheter till förval som ges, liksom vilken vägledning som myndigheter ger, skulle eventuellt kunna främja jämställdhet.

Kommissionen har därför fått ett uppdrag att:

- göra en översyn av relevanta myndigheters information till och vägledning för kvinnor och män, och flickor och pojkar, och lämna förslag på åtgärder för främjande av jämställda livsinkomster.

I avsnitt 5 redovisas den översyn som kommissionen har genomfört av hur myndigheter genom information och vägledning skapar möjligheter för kvinnor och män, flickor och pojkar att göra informerade val kopplat till livsinkomster. Översynen omfattar 21 myndigheter, och två statliga bolag, vars verksamhet på olika sätt kan påverka individens inkomster. Översynen fokuserar på teman om hur myndigheterna och bolagen arbetar med språk, tillgänglighet och bildval, hur de ger information som syftar till normbrytande val, information om olika utfall om könsskillnader, och information om ekonomisk påverkan ur ett jämställdhetsperspektiv. Dessutom innehåller översynen frågor om hur myndigheterna arbetar med jämställdhet kopplat till automatiserade bedömningar och Artificiell Intelligens (AI) samt så kallad nudging. Avsnittet innehåller även en avslutande analys, där ett antal utmaningar som framträder i myndigheternas information och vägledning diskuteras, och där kommissionen drar olika slutsatser om möjliga utvecklingsområden.

I promemorian lämnas inga färdiga förslag, däremot förs en diskussion utifrån de slutsatser och den problembild som presenteras. Kommissionen lämnar i avsnitt 4 rekommendationer för fortsatt arbete med analys och uppföljning kopplat till frågan om fördelning av stödåtgärder. Kommissionen återkommer med förslag vad gäller frågor om fördelning av stödåtgärder och myndigheters information och vägledning i slutredovisningen som lämnas senast den 20 december 2021.

Kommissionens arbete ska även enligt direktivet genomsyras av ett perspektiv som innebär att genomgående beakta och lyfta fram de olika villkor i fråga om ekonomisk jämställdhet som kan råda för inrikes respektive utrikes födda kvinnor och män, belysa de villkor som råder för kvinnor och män med låg disponibel inkomst samt även ta hänsyn till förhållandena för kvinnor och män med funktionsnedsättning, samt beakta övriga diskrimineringsgrunder och andra faktorer som kan påverka kvinnors och mäns möjligheter till egen försörjning.

I den föreliggande delredovisningen lyfts dessa perspektiv, både i kartläggningen och i översynen av myndigheters information. Kommissionen har även genomfört en särskild granskning av Arbetsförmedlingens arbete med arbetsmarknadsetablering för nyanlända kvinnor och kvinnor med funktionsnedsättning. Granskningen är en fallstudie av hur stödåtgärder fördelas hos en central myndighet inom ett angeläget område för utvecklingen mot ekonomisk jämställdhet.

Granskningen av Arbetsförmedlingens arbete med jämställd arbetsmarknadsetablering ingår som en bilaga till delredovisningen. Bilagan innehåller även rekommendationer för Arbetsförmedlingens fortsatta arbete för en mer jämställd arbetsmarknadsetablering.

1.2 Begrepp, tidigare utredningar och myndighetsuppdrag

Med offentliga stödåtgärder avses de stöd och förmåner som offentliga institutioner fördelar till individer, exempelvis: ekonomiskt bistånd, stöd till företagande, fördelning av riskkapital samt olika stöd inom arbetsmarknadspolitiken, politiken som rör personer med funktionsnedsättning och socialtjänsten. I direktiven anges att den ojämsställda fördelningen av dessa stöd kan bero på osakliga könsskillnader i fråga om bland annat bemötande, nyttjande och tilldelning.

Med kön avses i promemorian det juridiska könet, det vill säga det kön som finns registrerat i folkbokföringen.

Flera utredningar har analyserat aspekter av de områden som kommissionen fått i uppdrag att utreda, och lämnat förslag, däribland Delegationen för jämställdhet i arbetslivet (JA-delegationen) (SOU 2015:50) och utredningen om jämställdhetspolitikens genomförande och effektivitet (SOU 2015:86). Vidare har en rad myndighetsrapporter från bland annat Riksrevisionen,

Jämställdhetsmyndigheten, Socialstyrelsen, Arbetsförmedlingen och Statskontoret belyst närliggande områden i relation till offentlig verksamhet. Slutsatser från dessa utredningar och rapporter redogörs för i redovisningen nedan.

Att myndigheter ska eftersträva en jämställd fördelning av stöd och resurser, och ge jämställd information och vägledning till medborgare, är en del av regeringens arbete med jämställdhetsintegrering. Jämställdhetsintegrering har varit den övergripande strategin för jämställdhetspolitiken sedan mitten av 1990-talet och innebär att ett jämställdhetsperspektiv ska finnas med och beaktas i allt beslutsfattande, på alla nivåer och i alla processer. Det gäller för alla politikområden och i myndigheternas verksamheter.

I svenska myndigheter definieras ofta jämställdhetsintegrering som att verksamheten bedrivs så att de tjänster och den service som erbjuds medborgarna svarar lika mycket mot kvinnors som mäns behov och utgångspunkter. Den offentliga verksamheten ska också bidra till att uppnå jämställdhet i samhället. Konkret brukar detta innebära att den service samt de tjänster som utförs ska vara rättvis, jämnt fördelad och av samma kvalitet för både kvinnor och män (Lindholm m.fl. 2011).

Regeringen har sedan 2013 genomfört utvecklingsprogrammet Jämställdhetsintegrering i myndigheter (JiM). JiM syftar till att stärka myndigheternas arbete med jämställdhetsintegrering så att deras verksamhet ännu bättre bidrar till att uppnå de jämställdhetspolitiska målen. Sedan 2016 har även samtliga statliga universitet och högskolor, samt Högskolan i Jönköping och Chalmers tekniska högskola, uppdrag om jämställdhetsintegrering.

JiM-programmet utvärderades av Statskontoret 2018 som menade att de deltagande myndigheterna hade genomfört ett omfattande arbete och nått flera resultat med stor potential att bidra till att nå de jämställdhetspolitiska målen. Samtidigt visade utvärderingen att arbetet hade kunnat bidra till jämställdheten i samhället i ännu högre grad om regeringens styrning av programmet hade gett myndigheterna mer vägledning (Statskontoret 2019).

En ny programperiod för JiM 2020-2025 har beslutats av regeringen och omfattar 54 myndigheter. I den nya programperioden har fokus stärkts på att arbeta för att uppnå effekter i verksamheten och samhället i relation till de jämställdhetspolitiska delmålen. Jämställdhetsmyndigheten har sedan 2018 i

uppdrag att stödja myndigheterna i deras arbete med jämställdhetsintegrering. Under den nya JiM-perioden ska Jämställdhetsmyndigheten enligt uppdraget förbättra förutsättningarna för JiM-myndigheterna att effektivt kunna planera sitt arbete med jämställdhetsintegrering, inklusive jämställdhetsbudgetering, samt analysera verksamheten ur ett jämställdhetsperspektiv i syfte att identifiera jämställdhetsproblem i verksamheten eller i samhället inom myndigheternas ansvarsområden. JiM-myndigheterna ska även stödjas att bättre kunna utveckla eller anpassa metoder för att följa upp resultat och effekter ur ett jämställdhetsperspektiv, till exempel utfall av rutiner och arbetssätt.

Jämställdhetsmyndigheten ska också främja samverkan mellan myndigheter för att bidra till att lösa jämställdhetsproblem i samhället, sprida kunskap och synliggöra resultat av JiM-arbetet samt löpande utvärdera JiM-programmet. Jämställdhetsmyndighetens stöd till JiM-myndigheterna ska i relevanta delar planeras och erbjudas i samverkan med Diskrimineringsombudsmannen (DO), Ekonomistyrningsverket (ESV) och Statistiska centralbyrån (SCB). När det gäller stöd till myndigheters verksamhet på regional och lokal nivå ska samverkan ske med länsstyrelserna. Jämställdhetsmyndigheten har även i uppdrag att, i samarbete med ESV, Kriminalvården, Skatteverket och Vetenskapsrådet, ta fram och tillämpa en modell för systematiskt erfarenhetsutbyte och ömsesidigt lärande inom jämställdhetsintegrering och jämställdhetsbudgetering i staten. Uppdraget ska delrapporteras senast den 31 mars 2021 och slutrapporteras senast den 31 mars 2022. Modellen kallas för JiM+, och syftar till att ge ett mer verksamhetsanpassat stöd till de myndigheter som har längre erfarenhet av jämställdhetsintegrering för att de på ett snabbare och mer ändamålsenligt vis ska kunna bidra till att uppnå de jämställdhetspolitiska målen.

2. Kartläggning av offentliga stödåtgärder

Det finns en ojämställd fördelning av stödåtgärder inom en rad olika politikområden som på kort eller lång sikt kan påverka mäns och kvinnors livsinkomster. Som tabell 1 visar skiljer det sig mellan könen inom olika områden och olika transfereringssystem: det är en högre andel kvinnor som tar del av garantipension, bostadstillägg, barnbidrag, föräldra-, rehabiliterings- och sjukpenning medan en högre andel män återfinns bland asylsökande och nyanlända samt personer som får assistent- och aktivitetsersättning. Vad det innebär mer konkret diskuteras under respektive politikområde.

Tabell 1 Könsfördelningen inom olika transfereringssystem under 2019

	Kvinnor %	Män %	Utfall 2019
Antal personer med garantipension	78	22	662 200
Antal pensionärer som får bostadstillägg	74	25	287 800
Antal barnbidrag	70	30	1 943 267
Antal uttagna föräldrapenningdagar, miljoner	70	30	56
Antal rehabiliteringspenningdagar (netto), miljoner	68	32	1
Antal sjukpenningdagar (netto), miljoner	64	36	53
Antal personer med sjukersättning	59	41	247 153
Antal personer med studiemedel	59	41	502 864
Antal deltagare i etableringsinsatser	56	44	38 802
Antal uttagna dagar med tillfällig föräldrapenning, miljoner	55	45	8
Antal personer med sjuk- och aktivitetsersättning som får bostadstillägg	53	47	115 991
Antal personer med tilläggspension	52	48	2 026 900
Antal personer med inkomstpension	51	49	1 757 800
Antal personer med studiehjälp	47	53	428 877
Antal personer med assistansersättning	46	54	14 295
Antal personer med aktivitetsersättning	46	54	29 949
Genomsnittligt antal nyanlända som kommunerna får schablonersättning för	44	56	93 901
Asylsökande, genomsnittligt antal inskrivna per dygn	40	60	45 255
Genomsnittligt antal ensamkommande barn och unga	12	88	12 700
Antal timmar assistans per vecka per beviljad individ, genomsnitt	98	102	129

Källa: prop.2020/21:1.

Även om det, som framkommer av tabellen, är fler kvinnor än män som tar del av garantipension och bostadstillägg, är den genomsnittliga ersättningen för kvinnor lägre (prop.2020/21:1). En stor del av de könsskillnader som

finns i transfereringssystemet kan förklaras av demografiska faktorer som att kvinnor i genomsnitt lever längre än män. Vidare arbetar kvinnor deltid i högre utsträckning och har lägre pensionsgrundande inkomster etcetera.

Det är alltså inte så enkelt som att bara konstatera att kvinnor respektive män får ta del av stöd i en viss utsträckning inom ett visst politikområde. Det finns skillnader inom gruppen kvinnor och gruppen män, till exempel beroende på om individer nyligen kommit till Sverige eller är födda här, på eventuella funktionsnedsättningar, på socioekonomisk status etcetera (SOU 2020:46). För att förstå varför könsskillnader uppstår och hur det kan påverka kvinnor och mäns livsinkomster, behöver siffrorna brytas ned och analyseras.

Kvinnor tar del av mer försörjningsrelaterade transfereringar, medan män i större utsträckning får del av stödåtgärder som leder till ökad arbets- och kapitalinkomst. Olika studier visar att det finns en ojämslälld fördelning av offentliga stödåtgärder som missgynnar kvinnor inom en rad välfärdsområden. Osakliga könsskillnader som inte beror på socioekonomiska eller demografiska faktorer finns exempelvis när det gäller bemötande inom socialtjänsten (ESV 2017) och arbete med ekonomiskt bistånd (Socialstyrelsen 2019b), fördelningen av olika arbetsmarknadspolitiska insatser (Cheung 2018) och att mannen har utgjort normen i asylprocessen (Jämställdhetsmyndigheten 2019a). Det finns vidare en studie som pekar på att män i högre grad än kvinnor beviljas lån hos Almi (RiR 2019b). Studierna indikerar att män i större utsträckning än kvinnor tar del av andra offentliga stödåtgärder än just ekonomiska transfereringar. Det handlar i stor utsträckning om en typ av stöd som kan bidra till bättre förutsättningar att få inkomster av arbete eller kapital. Det är också stöd och insatser som på sikt kan innebära att behovet av försörjningsrelaterat stöd minskar. Det innebär alltså att denna ojämslällda fördelningen av tilldelning och nyttjandet av stöd kan få stora konsekvenser för jämställdheten i samhället, kvinnors respektive mäns ekonomiska makt och för jämställda livsinkomster.

Kommissionen har ett fokus på individuell disponibel inkomst och har därför kartlagt hur fördelningen av resurser i form av stöd, ersättningar och transfereringar ser ut inom de politikområden som är centrala för jämställda livsinkomster. Vi kartlägger även hur skatter fördelar sig då även de har betydelse för individers disponibla inkomster. Vidare redogörs för skillnader

mellan flickor och pojkar, kvinnor och män inom respektive områden. Vi diskuterar också konsekvenserna av en ojämsälld fördelning inom politikområdet. Resultaten sammanfattas i en avslutande analys.

Kartläggningen har gjorts utifrån dels befintlig statistik från regeringens budgetproposition för 2021, dels från myndighetsrapporter och relevanta forskningsstudier.

2.1 Arbetsmarknadspolitiken

Arbetsmarknadspolitiken är ett centralt politikområde kopplat till individers livsinkomster. Inkomst av arbete är inte bara viktigt för den faktiska disponibla inkomsten som följer av arbete, utan det ligger också till grund för nivåer på pension, sjuk- och aktivitetsersättning, sjukpenning, föräldrapenning eller arbetslöshetsersättning. Högre lön, fler arbetade timmar och färre arbetslöshetsperioder ger alltså högre ersättningsnivåer eftersom de beräknas utifrån arbetsinkomster. Individer som av olika anledningar inte etablerar sig på arbetsmarknaden kan inte få mer än garantinivån i de statliga ersättningsystemen, något som ofta innebär att de är i behov av kompletterande stöd från partner, familj eller det offentliga.

Vilket stöd och vilka resurser individer får av myndigheter för att komma i arbete är sålunda av största vikt för inkomsten på såväl kort som på lång sikt. Ett flertal studier visar dock att det finns betydande skillnader mellan det stöd och de insatser inom arbetsmarknadspolitiken som män och kvinnor får ta del av (se PM *Arbetsförmedlingens arbete med jämställd arbetsmarknadsetablering – analys och bedömning av möjliga åtgärder*).²

Arbetsförmedlingen har ett jämställdhetsuppdrag inom arbetsmarknadspolitiken där kvinnor och män ska ha tillgång till förmedlings- och programverksamhet på samma villkor. Tidigare studier visar dock att könsfördelningen av Arbetsförmedlingens insatser är skev och att män får mer stöd i form av insatser och möten än kvinnor (se SOU 2019:3, Cheung 2018, Larsson 2019, för en genomgång). En IFAU-rapport visar att män under lång tid har haft fler registrerade besök hos Arbetsförmedlingen än kvinnliga arbetssökande (Liljeberg & Söderström

² Arbetsförmedlingens roll och hur fördelningen av stöd och resurser kan påverka kvinnor och mäns inkomster diskuteras utförligt i PM *Arbetsförmedlingens arbete med jämställd arbetsmarknadsetablering – analys och bedömning av möjliga åtgärder* som är en del av Kommissionen för jämställda livsinkomsters redovisning. Därför är avsnittet om arbetsmarknadspolitiken också kortare och mindre djuplodande än övriga politikområden.

2017). En ytterligare IFAU-rapport bekräftar att män har fler möten med arbetsförmedlare och att fler möten ger lägre arbetslöshet (Cheung m.fl. 2019). Ett möte med en arbetsförmedlare som föregås av en kallelse innebär oftast att tid avsätts för ett kvalitativt matchningsarbete. Arbets sökanden som i studien fick fler möten fick också fler tips på relevanta lediga jobb genom platsanvisningar och platsförslag, och fick därmed ett riktat jobbsökande. Möten tidigt i arbetslöshetsperioden innebär också en högre sannolikhet att få en insats och således en snabbare progression mot arbetsmarknaden (Cheung 2018). Det handlar i mångt och mycket om en kedja av insatser som bidrar till ett närmande till arbetsmarknaden: ökad handläggartäthet, intensifierad sök- och matchningshjälp, jobbcoachning, arbetspraktik och subventionerade anställningar (se exempelvis Cheung m.fl. 2017, RiR 2015).

Män får inte bara fler besök utan även fler kallelser till möten och tidigare i arbetslöshetsperioden än kvinnor (Cheung 2018). Männerna blir också i större utsträckning än kvinnor bedömda som matchningsbara, vilket är en avgörande del av den arbetsmarknadspolitiska bedömningen som arbetsförmedlare gör inför varje beslut av en insats (SOU 2019:3). Studien visar att en sådan bedömning leder vidare till att män får ta del av arbetsnära insatser såsom arbetsmarknadsutbildningar, arbetspraktik, instegsjobb och nystartsjobb i större utsträckning medan kvinnor får ta del av förberedande utbildningar och extratjänster i större utsträckning.³ De systematiska könsskillnaderna kvarstår alltså när kvinnors och mäns olika bakgrundsfaktorer har kontrollerats för. Könsskillnaderna är betydligt större bland nyanlända arbetssökande inom etableringsuppdraget än bland andra arbetssökande. De arbetsmarknadsutbildningar som kvinnor tenderar att ta del av visar sig ha en lägre genomsnittlig kostnad (Cheung 2018).

Vad som också är viktigt att beakta i relation till dessa systematiska könsskillnader är att även om både nystartsjobb (som företrädesvis män tar del av) och extratjänster (som kvinnor oftare tar del av) är subventionerade anställningar som bör gynna individers möjligheter att få arbete, skiljer de sig åt i sin utformning. Ett nystartsjobb innebär att en person anställs av en privat arbetsgivare som får ersättning för den del av lönen som är upp till 20

³ Arbetsförmedlingen konstaterar i årsredovisningen för 2019 att sett till könsfördelningen i stort på arbetsmarknaden är män överrepresenterade när det kommer till subventionerade anställningar i offentlig sektor samt att övervägande del av de som tar del av anställningarna i privat sektor är män. 2019 hade 18 663 kvinnor nystartsjobb och motsvarande siffra för männen var 63 146. Motsvarande siffror för extratjänster var 10 958 för kvinnor och 9 848 för män.

000 kronor per månad. Vidare omfattas individen av Lagen om anställningsskydd (LAS) och kvalificerar sig även för arbetslöshetsersättning. Nystartsjobben återfinns i stor utsträckning i manligt dominerade branscher. När extratjänsterna utformades var det för att öka möjligheterna till anställningar inom offentlig (och senare även kulturell eller ideell) sektor där en stor del av de kvinnodominerade yrkena finns. Det var också från politiskt håll en uttalad satsning på att fler kvinnor skulle få möjlighet att (åter)etablera sig på arbetsmarknaden. Likt nystartsjobben subventioneras en extratjänst med upp till 20 000 kronor, men dessa anställningar omfattas inte av LAS och inte heller berättigas individen till medlemskap i arbetslöshetskassa. Anställning med lönebidrag, som arbetssökande med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga omfattas av, är utformade enligt samma princip som extratjänsterna. Det finns inte heller någon begränsning i rätten att använda tidsbegränsade anställningar för arbetstagare som har lönebidrag. Det innebär att även om inkomsten av lönearbetet i de olika anställningsformerna öppnar upp för lika möjligheter vad det gäller lönenivå, så skiljer sig förutsättningarna åt i form av anställningstrygghet och möjligheter till ersättning efter anställningen.

2.1.1 Konsekvenser för jämställdheten

När ESV analyserade sju arbetsmarknadspolitiska reformer, som genomfördes under perioden 2015-2016, kunde myndigheten konstatera att fler män än kvinnor berördes av programmen och att en större andel av de utbetalda resurserna gick till män (ESV 2017). Enligt ESV fanns det vidare inget som tyder på att könsuppdelningen på arbetsmarknaden skulle ha minskat till följd av reformerna. ESV konstaterade också att, eftersom det i störst utsträckning är män som har deltagit i de arbetsmarknadspolitiska programmen, och att programmen borde ha ökat deltagares disponibla inkomst, går det inte att säga att reformerna har bidragit till att minska ojämställdheten mellan kvinnor och män.

Att kvinnor är underrepresenterade i olika delar av kedjan av aktiviteter och insatser, kan förklara varför det tar längre tid för kvinnor än för män att komma ut på arbetsmarknaden. Tidigare studier har visat att nyanlända kvinnor i genomsnitt har längre etableringstider än nyanlända män (SCB 2014, Cheung & Rödin 2018, le Grand m.fl. 2013, Ruist 2018). Den allra första arbetsgivarkontakten är viktig för nyanländas arbetsmarknadsetablering, men den visar sig ske mycket senare för kvinnor än för män (Forslund m.fl. 2017). Konsekvensen av att inte få del av

arbetsmarknadspolitiska insatser är att det då blir svårare för många personer att komma närmare arbetsmarknaden.

Ojämsställdhet och ojämlikhet uppstår ytterligare eftersom statliga ersättningsystem för exempelvis sjuk- och aktivitetsersättning ges under en begränsad tid och är utformade utifrån individens vistelsetid i Sverige (SOU 2020:32). Kvinnor som i större utsträckning än män har låga inkomster och får färre insatser från Arbetsförmedlingen, personer födda utomlands som inte uppfyller kraven för försäkringstiden samt personer med långvarigt nedsatt arbetsförmåga riskerar därför att inte få sitt försörjningsbehov tillgodosett genom garantiersättningen och kan hamna mellan olika regelverk. Enligt CSN (2018) har en hög andel av de utlandsfödda kvinnorna som studerar utan studiemedel oftare arbetsmarknadsstöd och etableringsersättning än de som har studiemedel. I och med att etableringsersättningen är lägre än studiestödet har en hög andel av dem också försörjningsstöd. IFAU (2020a) visar att den utlandsfödda befolkningen i arbetsför ålder har mer omfattande ersättningar från välfärdssystemen än infödda. På samhällsnivå har det konsekvenser för kommunerna eftersom dessa individer då kan behöva ansöka om kompletterande stöd i form av ekonomiskt bistånd som kommunerna ansvarar för.

Kommissionen menar att skillnader i insatsernas utformning väcker frågor om varför satsningar som görs på kvinnor, och kvinnodominerade sektorer, inte är lika gynnsamma som de satsningar som görs på män och mansdominerade sektorer. Trots lagstiftning och förordningar om jämställdhetspolitiska mål är det fortfarande inte jämställt. Strukturer som finns i samhället och föreställningar om vad som anses vara manligt och kvinnligt ligger djupt rotat i normer, traditioner och attityder som präglar olika bedömningar (se exempelvis Cheung 2018, Elvin-Nowak & Thomson 2003, Larsson 2015, 2019, Moss-Racusin m.fl. 2011, Wynn 2017). Både män och kvinnor tycks ha svårt att förstå att de själva är med och bevarar de ojämställda köns mönstren. Tidigare forskning har undersökt hur bedömning av kompetens påverkas av variationer i grupsammansättning (Bagues & Esteve-Volart 2010). Det visar sig att när majoriteten i gruppen är kvinnor överskattas kompetensen hos de manliga kandidaterna.

Det finns i dagsläget en rad rapporter som visar att de arbetsmarknadspolitiska insatsernas effekter på arbetsmarknadsetablering

framförallt finns för män (se exempelvis Andersson Joona m.fl. 2017, Arbetsförmedlingen 2017, Cheung m.fl. 2019, Dahlberg m.fl. 2020). Trots att studiernas urval innehåller både kvinnor och män som i genomsnitt har liknande förutsättningar, saknas i stor utsträckning analyser av varför effekterna slår olika på kvinnor och män. En del av förklaringen kan vara att kvinnor inte har samma möjlighet att tillgodogöra sig insatserna. Det kan också vara så att system och insatser antas vara könsneutrala eftersom både kvinnor och män tar del av dem i lika stor utsträckning. Det problematiska med ett sådant antagande är att insatserna i sig inte nödvändigtvis är könsneutrala, eller åtminstone inte upplevs av alla insatsdeltagare som könsneutrala, om de omedvetet utformats utifrån en viss grupp i samhället som norm och på så vis passar den gruppens behov bättre. Det saknas studier som analyserar huruvida och i vilken bemärkelse system och insatser faktiskt är könsneutrala. Behovet av sådana analyser är viktiga eftersom sysselsättningsgapet mellan kvinnor och män kommer med stor sannolikhet att vidgas ytterligare, och en stor grupp kvinnor kommer aldrig att kunna etablera sig på den svenska arbetsmarknaden om inte insatser bättre når dem.

2.2 Utbildnings- och forskningspolitiken

Inkomstskillnader mellan kvinnor och män kan i stor utsträckning härledas till de löneskillnader som finns mellan kvinnodominerade och mansdominerade sektorer på arbetsmarknaden. Den könsuppdelade arbetsmarknaden grundläggs i stor utsträckning i utbildningssystemet och de val som flickor och pojkar gör inom utbildningssektorn följer med in på arbetsmarknaden, och har därmed en stor inverkan på kvinnors och mäns livsinkomster. Ungdomars utbildningsval till olika gymnasieprogram är ett första steg till könssegregeringen på arbetsmarknaden och denna segregering fortsätter sedan vidare i utbildningsvägar efter gymnasiet. På studieförberedande program ligger könsfördelningen generellt inom 40-60-intervallet. Det gäller för ämnen som exempelvis naturvetenskap och ekonomi. Det är ungefär lika stora andelar kvinnor som män som går det samhällsvetenskapliga programmet. Undantagen är ämnena humaniora och teknik, med kvinno- respektive mansdominans. De yrkesförberedande programmen däremot är generellt antingen kvinno- eller mansdominerade. Kvinnor på yrkesförberedande program finns främst inom vård och omsorg, barn och fritid, hotell och turism, medan män återfinns inom exempelvis VVS och fastighet, el och energi, bygg- och anläggning och fordon och transport (SOU 2015:50). Generellt går kvinnor i större utsträckning

högskoleförberedande gymnasieprogram, medan män i större utsträckning går yrkesförberedande program (Skolverket 2018). De elever som har gått ett studieförberedande program, läser oftare vidare på högskolan efter gymnasiet, medan de som har läst ett yrkesförberedande program ofta börjar arbeta efter avslutat gymnasieprogram. När gymnasieungdomar tillfrågas om de ämnar studera vidare på högskola efter gymnasieskolan blir det tydligt att studieintresset skiljer sig åt beroende på kön: 70 procent av de kvinnor som tillfrågades uppgav att de hade planer på att studera på högskolan de närmaste tre åren efter gymnasiet, jämfört med 53 procent av männen (CSN 2020a). En förklaring kan vara att flickor i större utsträckning än pojkar når bättre skolresultat och har genomsnittligt högre betyg när de går ut gymnasiet (SOU 2020:46). Under 2018 hade till exempel 55 procent av kvinnorna och 41 procent av männen i åldrarna 25-34 år en eftergymnasial utbildning, medan en högre andel män än kvinnor, 32 procent respektive 16 procent, inte hade någon utbildning efter gymnasiet (prop.2019/20:1).

Utbildnings- och yrkesval styrs i hög grad av traditioner och social bakgrund. Könnssegregationen i yrkesvalen är fortfarande stark i de yrken som inte kräver eftergymnasial utbildning och som i större utsträckning väljs av barn till föräldrar som också har liknande utbildning (SOU 2020:46). Det finns ett starkt samband mellan föräldrars inkomster, utbildningsnivå och skolresultat som gör avtryck i skolsystemet (SOU 2020:46). De yrkesförberedande inriktningarna tenderar att vara antingen kvinnligt respektive manligt präglade där föräldrar har liknande utbildning, medan de högskoleförberedande programmen tycks ha en jämnare könsrepresentation där föräldrarna till övervägande del har högskoleutbildning. Inom den kommunala vuxenutbildningen är merparten bland de studerande kvinnor, samt en ökande andel nyanlända personer.

Den skeva könsfördelningen inom flera gymnasieprogram påverkar också när ungdomar etablerar sig på arbetsmarknaden samt deras sysselsättning (SCB 2019a). Kvinnor är i större utsträckning än män sysselsatta i yrken som kräver högskolekompetens, både vad gäller grundläggande och fördjupad högskolekompetens (SCB 2019a). Att fler kvinnor än män läser på högskolan är ett generellt mönster som förekommer inom många OECD-länder, men könsskillnaderna är i särskilt stora i Sverige där könsstereotypa normer tycks ha större betydelse för val av studieinriktning och yrke än i många andra länder (prop.2019/20:1).

Trots att det totalt sett är fler kvinnor än män som har en högskoleutbildning, är det en högre andel män än kvinnor som är verksamma inom forskningen vid universitet och högskolor och en högre andel kvinnor än män som etablerar sig senare på arbetsmarknaden. Könsfördelningen inom forskarutbildningar är mer jämn med något fler män än kvinnor, men blir skevare högre upp i karriärtrappan. Under 2019 avlade 47 procent kvinnor och 53 procent män en doktorsexamen och bland professorerna var 30 procent kvinnor och 70 procent män (prop.2019/20:1).

Studie- och yrkesvägledning

Utredningen om en utvecklad studie- och yrkesvägledning poängterar i sitt betänkande (SOU 2019:4) att behovet av att stärka studie- och yrkesvägledningen utifrån ett jämställdhetsperspektiv har lyfts fram under en lång tid. Utredningen påpekar att Sverige har en starkt könsuppdelad arbetsmarknad och att gymnasieskolan präglas av samma tydliga könsuppdelning. För att nå målet med en jämställd utbildning samt i förlängningen ett jämställt arbetsliv, menar utredningen att det är avgörande att elever har kunskaper om vilka konsekvenser utbildnings- och yrkesval kan ha för bland annat karriärs- och löneutveckling. Det är därför viktigt att studie- och yrkesvägledarfunktioner har kunskaper inom jämställdhetsområdet. Utredningen lyfter även fram att OECD pekar på vikten av att förhindra stereotypa val och att skolan har en viktig roll i detta. Exempelvis genom att säkerställa att informationen om utbildnings- och yrkesval är könsneutral, att visa på icke-traditionella exempel och att involvera näringsliv och arbetsplatser för att göra det möjligt för eleverna att skaffa sig egna erfarenheter inom yrkesområden som de av egen kraft inte skulle skaffa sig. Utredningen föreslår flera åtgärder för att stärka studie- och yrkesutbildningen, samt att detta område ska ändra namn till karriärvägledning. Utredningen menar också att ett integrerat jämställdhetsperspektiv är en förutsättning för att elever ges allsidiga kunskaper, stöd och möjligheter inför sina utbildningsval, och anger detta bland motiven till förslagen att karriärvägledningen i skolan ska stärkas.

Förklaringar till könsstereotypa studieval

En del forskning har visat att skillnader i utbildningsval i hög grad kan förklaras av flickors och pojkars olika uppfattningar om sin kompetens och yrkesmål. Ett forskningsprojekt vid Lunds universitet har undersökt varför kvinnor och män gör könsstereotypa utbildningsval, som i stor utsträckning lägger grunden till den könssegregerade arbetsmarknaden (Tellhed m.fl.

2017, 2018). Studierna visade att flickor på högstadiet hade en mycket lägre tro på sin kompetens för yrken som ingenjörer samt en mycket lägre tro på sin förmåga att hantera teknik och datorer än pojkar. Forskarna menar att detta är en förklaring till varför så få kvinnor väljer tekniska utbildningar. Pojkarna i studien tenderade att tro att de klarar alla typer av yrken lika bra. Att flickorna tvivlade mer över sin kompetens än vad pojkar gjorde kan bero på att det fortfarande förekommer en viss könsstereotyp uppfattning om att kompetens är något manligt. Sådana stereotypa föreställningar kan bidra till att personer inte bara tvivlar på sin kompetens utan också får sämre uppfattning om sina verkliga förmågor. En slutsats som forskarna gör är att samhället skulle behöva jobba mer med förlegade stereotyper. Att kvinnor och män tillskrivs olika egenskaper baserat på könsstereotypa uppfattningar har också bekräftats av en rad andra studier (se exempelvis Elvin-Nowak & Thomson 2003, Moss-Racusin m.fl. 2011, Fiske 2019).

En ytterligare förklaring till att flickor och pojkar gör olika utbildningsval är att även sociala faktorer och yrkesmål tycks spela en roll för ungdomars utbildningsval (Tellhed & Adolfsson 2018). En studie har visat att många ungdomar kan ha olika förväntningar om hur de ska trivas i utbildningar som dominerades av det andra könet. När det gäller yrkesmål visade studien att de flesta ungdomar, både pojkar och flickor, ansåg att lön och status var viktiga yrkesmål mer än altruistiska mål som att hjälpa andra. Pojkar tyckte dock i något högre utsträckning än flickor att status var ett viktigt yrkesmål. En slutsats som forskarna gör i studien är att fler prioriteringar skulle behöva göras för att öka statusen i kvinnodominerade yrken om fler män ska lockas dit.

Könsstrukturer i högskolesektorn

På totalnivå har högskolans forskande och undervisande personal en jämn könsfördelning. Av de anställda var 46 procent kvinnor och 54 procent män (mätt i antal heltidsekvivalenter) år 2018. Andelen kvinnor varierade dock i olika anställningskategorier. Lägst var andelen kvinnor bland professorer där den var 30 procent (UKÄ 2019a).

Jämställdhet inom forskningen vid universitet och högskolor mäts bland annat genom att studera könsfördelningen bland anställda professorer, lektorer och meriteringsanställda (forskarassistenter, biträdande lektorer och postdoktorer). Under en tioårsperiod från 2009 till 2019 har andelen kvinnliga professorer ökat från 20 till 30 procent och andelen kvinnliga

lektorer ökat från 42 till 47 procent, men andelen kvinnliga meriteringsanställda har minskat från 46 till 44 procent (SCB 2020). Regeringens rekryteringsmål är emellertid att hälften av de nyrekryterade professorerna 2030 ska vara kvinnor.

Trots detta visar en analys av Universitetskanslersämbetet (UKÄ) att andelen kvinnor bland nyrekryterade professorer istället har minskat i alla ämnen förutom medicin och hälsovetenskap (prop.2019/20:1). Det finns också tydliga könsskillnader i hur forskningsanslag fördelas. Män får forskningsanslag i betydligt större utsträckning än kvinnor och erhåller också i genomsnitt ett större anslag (Vetenskapsrådet 2015, 2019). En undersökning från Statskontoret (2014) visade att kvinnor missgynnades både i absoluta termer och i förhållande till andelen forskare som var anställda på forskningsanslag. År 2013 användes 39 och 61 procent av anslagsmedlen för kvinnors respektive mäns löner, samtidigt som 42 procent av forskarna var kvinnor.

Vetenskapsrådet har genomfört en rad åtgärder och aktiviteter för att främja jämställdhet inom forskningsområdet. Bland annat har de haft regelbundna jämställdhetsobservationer i beredningsgruppers möten, som har analyserats och som har mynnats ut i ett antal rekommendationer (prop.2019/20:1). Ett resultat av myndighetens arbete är att beviljandegraden för dess forskningsmedel fått en mer jämn fördelning mellan kvinnor och män: inom humaniora och samhällsvetenskap är beviljandegraden 12 respektive 11 procent för kvinnor och män, inom naturvetenskap är den 23 respektive 22 procent och inom klinisk behandlingsforskning är den 39 respektive 43 procent. Samtidigt finns stora könsskillnader i beviljade belopp där kvinnor beviljas ett betydligt lägre bidragsbelopp än män. Dessutom förvaltar Vetenskapsrådet endast en liten andel av de offentliga forskningsanslagen. Den övervägande delen av statens budget inom utgiftsområdet går till universitetet och högskolor som också har de största jämställdhetsutmaningarna.

Förklaringar till den skeva fördelningen av forskningsanslag

En forskningsrapport lyfter att kvinnors och mäns olika villkor att kunna ta del av stöd ofta osynliggörs när jämställdhet riskerar att bara bli en fråga om antal kvinnor och män i termer av ”volymer” eller i termer av hur mycket resurser som har fördelats (Bondestam & Grip 2015). Studien betonar att de olika villkoren behöver synliggöras i större utsträckning så att kvinnor och

män kan ges likvärdiga förutsättningar. Inom beredning av forskningsmedel har ett systematiskt arbete med jämställdhet och jämlikhet kunna höja kvalitén i bedömningarna och gett upphov till en mindre skev fördelning av forskningsanslag (Bondestam & Grip 2015). Enligt studien har män i väsentligen större utsträckning högre positioner än kvinnor. En professorstitel, antal år som forskare, därtill hörande publiceringsmängd som ger stora fördelar, kopplas sällan samman med kön då kunskap om hur strukturella könsskillnader påverkar akademisk position saknas (Bondestam & Grip 2015). En förklaring till hur system har lyckats skapa, upprätthålla och utmana ojämställdhet och ojämlikhet är kopplat till att många olika mått och system antas vara könsneutrala (Bondestam & Grip 2015). Till exempel används forskares produktivitet och publicering som mått på forskningskvalitet, där manliga forskare i genomsnitt har en högre publicerings- och citeringsfrekvens, och utgör en grund för forskningsfinansiering. Problemet med detta mått är att det indirekt väver in kvinnors och mäns olika tillgång till nätverk samt de olika anställningsvillkoren och faktiska tid för forskning som kvinnor och män har (Bondestam & Grip 2015, Eloy m.fl. 2013, Blake & La Valle 2010).

Därtill kan kollegiala bedömningar också innebära ojämställda villkor vid bedömningsprocesser som påverkar fördelningen av forskningsfinansiering. Det kan handla om att beredningsgruppens sammansättning påverkar beredningsprocessen och vilket kön den sökande har (se till exempel Vetenskapsrådet 2020, Vetenskapsrådet 2019, Bondestam & Grip 2015, Sandström & Wold 2010, 2015). Vidare visar uppföljningar av Vetenskapsrådets observationsstudier av beredningsgruppernas möten, liksom av skriftliga handlingar som har använts i bedömningsarbetet, på flera könsskillnader (Vetenskapsrådet 2020). Antaganden om att utbildningssystemet samt de beredningsprocesser som sker inom systemet är könsneutrala tenderar därför att osynliggöra ojämställda och ojämlika strukturer, vilket leder till ackumulerade (för)fördelar för vissa, som till exempel att den som en gång fått finansiering har lättare att få det igen och för andra ackumulerade nackdelar. På så vis tenderar strukturerna att både skapa och upprätthålla ojämställda och ojämlika villkor (Bondestam & Grip 2015).

2.2.1 Konsekvenser för jämställdheten

Kvinnor utbildar sig mer än män. En förklaring är att flera traditionella kvinnoyrken kräver högskoleutbildning, men kvinnor börjar även dominera

på traditionellt mansdominerade prestigeutbildningar som juristutbildningen och läkarutbildningen. Detta bör stärka kvinnors position på arbetsmarknaden och minska skillnaderna i genomsnittslöner mellan kvinnor och män. Delegationen för jämställdhet i arbetslivet påpekar att så länge arbetsmarknaden fortsätter att vara strukturerad efter kön vad gäller lön, karriär och yrken kommer konsekvenserna av mäns utbildning och sämre betyg inte att bli så stora. En anledning är att kvinnor och män endast till viss del konkurrerar om samma arbeten. Kvinnors högre utbildning leder också till att de etablerar sig senare i yrkeslivet än män. Fler män än kvinnor börjar arbeta direkt efter gymnasiet, i branscher med högre genomsnittslöner än i motsvarande kvinnodominerade branscher (SOU 2015:50).

En studie från UKÄ (2019a) visar att olika utbildningsinriktningar i högskolan förklarar 40 procent av variationen i inkomsterna. Det är inte bara mellan de olika utbildningarna som det finns stora könsskillnader i årsinkomster, utan även inom de olika utbildningarna. Kvinnors årsinkomster är systematiskt lägre inom samtliga utbildningsinriktningar jämfört med mäns som har gått samma inriktning. Fem år efter en civilingenjörsexamen är andelen kvinnor och män med en årsinkomst på minst 400 000 kronor 59 respektive 77 procent. Bland dem som har en läkarexamen är motsvarande andel 73 procent för kvinnor och 91 procent för män. Oavsett utbildning är andelen kvinnor och män med en årsinkomst på minst 400 000 kronor 30 respektive 54 procent (UKÄ 2019a).

Saco:s livslönerapporter (2020) visar att kvinnors och mäns olika högskoleutbildningar påverkar deras livslöner.⁴ I de allra flesta fallen lönar det sig att ha en akademisk examen men det finns en stor spridning mellan utbildningar som är mest och minst lönsamma. När Saco (2020) har räknat på avkastningen av en akademisk examen finner de att avkastningen för en minst treårig högskoleutbildning ligger i genomsnitt på åtta procent jämfört med att börja jobba direkt efter gymnasiet.⁵ Det finns dock stora skillnader i avkastning mellan olika högskoleutbildningar som är större än avkastningen mellan genomsnittet av samtliga högskoleutbildningar och för de gymnasieutbildade. De högskoleutbildningar som enligt Saco (2019) har en lägre lönsamhet jämfört med att jobba direkt efter gymnasiet är exempelvis

⁴ Utbildningspremien eller utbildningens avkastning beräknas vanligen genom att ta hänsyn till hur inkomsterna är fördelade över livet, där tidigare inkomster ges högre vikt än senare, och där hänsyn tas med avseende till olikheter i studieavgifter, studiestödssystem, skattesystemets progressivitet etc. När hänsyn tagits till dessa olika inkomstfaktorer är värdet av utbildning högre för män än för kvinnor.

⁵ Då uträkningen enbart tar hänsyn till lön (och inte hela inkomstpaketet med kapitalinkomster, transfereringar och skatter) tas indirekt hänsyn till de inkomster som en person går miste om under sin studietid.

utbildningar som leder till följande yrken: biomedicinsk analytiker, tandhygienist, biblioteks- och informationsvetenskap, arbetsterapeut, fysioterapeut, konstnärlig utbildning och biolog. Många starkt kvinnodominerande yrken som framför allt finns inom kommuner och regioner har till och med en negativ avkastning. Saco:s beräkningar visar att de akademiker som gått utbildningar med en negativ avkastning inte har tjänat in sin utbildning när de går i pension vid 66 års ålder. De menar att det krävs en höjning av månadslönen mellan en och sexton procent beroende på utbildning för att de olönsamma utbildningarna ska bli lönsamma. En sådan höjning av lönerna skulle bidra till en minskning av löneskillnaderna mellan kvinnor och män menar Saco.

Enligt Vetenskapsrådet (2015) får en ojämsställd högskola där kvinnor har svårt att nå de högsta positionerna eller andra höga befattningar flera konsekvenser. Det handlar bland annat att kvinnor får sämre möjligheter till makt och inflytande inom forskningsvärlden, vilket inte bara påverkar kvinnors karriärer och den ekonomiska jämställdheten mellan kvinnor och män utan även kreativiteten och kvaliteten på forskningen som uppstår till följd av en ökar diversitet och erfarenhet i grupsammansättningen.

Mycket av den forskning som förklarar varför osakliga könsskillnader uppstår vid bedömningar har i stor utsträckning bedrivits inom det utbildningspolitiska området. Studierna betonar de strukturella faktorerna kopplat till normer, fördomar och implicita antaganden om att system och processer är könsneutrala som både orsakar, cementerar och förstärker könsskillnaderna. Sådana faktorer påverkar bedömningar som leder till en ojämsställd fördelning av stöd och insatser. Kommissionen anser att lärdomar kan dras utifrån den kunskap som finns inom det utbildnings- och forskningspolitiska området till övriga politikområden. En lärdom är hur ett systematiskt, kontinuerligt och långsiktigt arbete kan leda till minskade könsskillnader. Till exempel har Vetenskapsrådet (2020) under flera år arbetat med observationsstudier för att identifiera, följa upp och åtgärda osakliga könsskillnader vid bedömningsprocesser.

En ytterligare lärdom som kan dras är att tydliga kvantitativa mål behövs för att uppnå ett mer jämställt utfall. Jämställdhetsmyndigheten (2020) föreslår att högskolan bör sätta kvantitativa mål för en mer jämställd rekrytering inom högskolan där också utlysningar av tjänster och medel bör bli mer transparenta. Myndigheten ger exempel på hur lärosätena själva har

förändrat sitt arbete för att främja jämställdhet. Till exempel gjorde Högskolan Kristianstad om sin modell för fördelning av forskningsmedel, vilket ledde till ett mer jämställt utfall. Den äldre modellen som tillämpades gynnade forskare som redan tidigare hade fått mycket medel, vilket till 70 procent var män, medan den nya modellen istället premierade samverkan och prestation i förhållande till den tid som forskarna hade haft för forskning. Med den nya fördelningsmodellen gick 60 procent av forskningsmedlen till kvinnor och 40 procent till män 2019, siffror som motsvarar könsfördelningen bland personalen vid lärosätet ganska väl.

2.3 Familjepolitiken

Familjepolitikens transfereringar bidrar till att jämna ut inkomster mellan hushåll med och utan barn.⁶ Enligt Försäkringskassan har dessa transfereringar visat sig sänka Gini-koefficienten, som mäter inkomstskillnader mellan hushåll, med tre procent. Det är framförallt de behovsprövade bidragen som står för de största omfördelningseffekterna (Försäkringskassan 2020a). Det är både svårt att definiera begreppen och mäta jämställt föräldraskap och ekonomisk jämställdhet, men givet dessa utmaningar så kan vi ändå utifrån en mängd studier konstatera att de familjepolitiska transfereringarna skapar förutsättningar för ett jämställt föräldraskap, är nära relaterat till kvinnor och mäns arbetsmarknadsanknytning, utbildning och inkomstnivåer och bidrar till att utjämna inkomstskillnader mellan hushåll med och utan barn (Försäkringskassan 2020).⁷ Transfereringarnas andel av de disponibla inkomsterna har dock minskat över tid (SOU 2019:65). Detta beror både på att antalet helårspersoner som försörjs med sociala ersättningar och bidrag har sjunkit och på att de flesta transfereringar inte har vuxit i takt med den genomsnittliga inkomstutvecklingen.

Föräldraförsäkringens påverkan på inkomster

Flera studier visar att nyttjandet av föräldraförsäkringen spelar stor roll för hur föräldraansvaret fördelas och för föräldrarnas position på arbetsmarknaden (se bland annat Försäkringskassan 2020c, ESO 2015). Det

⁶ Försäkringskassan har ansvar för tre grupper av familjeersättningar som i olika sammanhang försökt belysa den ekonomiska jämställdheten mellan kvinnor och män: föräldraförsäkringen såsom föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning och graviditetspenning, generella bidrag som barnbidrag och adoptionsbidrag samt behovsprövade bidrag som bostadsbidrag, underhållstöd, vårdbidrag, omvårdnadsbidrag och merkostnadsersättning. Utöver dessa ersättningar finns andra subventionerade tjänster som ingår i regeringens familjepolitiska förmåner såsom barnomsorg, tandvård för barn, samt sjukvård för barn och gravida, vilka inkluderas i regeringens mått på de så kallade utökade inkomsterna (BP2021, bilaga 4).

⁷ Avsnittet utgår, liksom familjepolitiken i stort, utifrån att jämställdhet ska uppnås mellan kvinnor och män. Det innebär inte att vi utgår från att en familj behöver bestå av en mamma och en pappa med barn.

finns dels kortsiktiga effekter där föräldraförsäkringen fyller ut en del av inkomstbortfallet under föräldraledighet dels långsiktiga effekter i form av att arbetsmarknadsanknytning och löneinkomster upprätthålls efter barnafödande (ESO 2015). Samtidigt kan en alltför generös föräldraförsäkring leda till långa perioder av föräldraledighet som i sin tur kan medföra sämre löne- och karriärsutveckling (SOU 2011:5).

År 2019 stod kvinnorna för cirka 70 procent av de utbetalda dagarna och männen för cirka 30 procent (Försäkringskassan 2020c). Fördelningen av tillfällig föräldrapenning för vård av sjukt barn har en mer jämn fördelning: andelen män bland de som använde tillfällig föräldrapenning 2018 var 44 procent (prop.2020/21:1). Hur föräldraledigheten tas ut ser också olika ut för kvinnor och män. Män tenderar att ta ut föräldraledighet när barnet är äldre och som deltidsledighet. Män som har låg inkomst eller saknar inkomst avstår i större utsträckning från att använda föräldrapenning när de får barn (Försäkringskassan 2020c).

Fördelningen av föräldrapenningdagarna varierar i hög grad med olika bakgrundsfaktorer som inkomst, utbildningsnivå och arbetsmarknadsanknytning (Försäkringskassan 2020:3). Par som delar mer lika på föräldrapenningen har i genomsnitt högre sammanlagd inkomst före barnets födsel än par som delar mindre lika. Mannens andel av föräldrapenninguttaget är nästan dubbelt så hög bland par där mannen har minst högskoleutbildning än bland par där mannen har högst en förgymnasial utbildning. När kvinnan har eftergymnasial utbildning är det fem gånger så vanligt att dela jämställt på föräldrapenningen jämfört med par där kvinnan har högst en förgymnasial utbildning (prop.2020/21:1). Fördelningen påverkas olika beroende på om det är kvinnan eller mannen som förvärvat huvuddelen av hushållets inkomster. Om kvinnans inkomst står för majoriteten av hushållsinkomsten tycks det vara mer möjligt för paren att avstå från en betydande del av hennes inkomst för att hon ska vara hemma en längre tid. När mannen är i motsvarande situation tycks paren i mindre utsträckning vara beredda att avstå från hans inkomst (Försäkringskassan 2020:3). Forskning har visat att fördelningen av föräldraledigheten inte endast kan förklaras av att den som har högst lön arbetar mest och den som har lägre lön tar större ansvar för hemarbetet. Det finns även starka traditionella könsnormer bland olikkönade par som leder till långvarig ojämförd inkomstfördelning (Moberg 2016). En studie visar att samkönade kvinnliga par har en jämnare inkomstfördelning inom paren efter

att de har blivit föräldrar jämfört med olikkönade par.⁸ Detta gäller även vid en jämförelse av par som redan innan barnafödandet hade samma inkomstnivåer och inkomstskillnad inom paret (Moberg 2016).

Även om män har en högre genomsnittlig årsinkomst redan innan de får barn, ökar inkomstskillnader mellan kvinnor och män betydligt efter första barnets födelse. En del av förklaringen ligger i att män i genomsnitt är något äldre än kvinnor när de får sitt första barn. Årsinkomstskillnaden utifrån ett livsinkomstperspektiv är som störst under de första två åren efter att barnet har fötts. Inkomstgapet kvarstår åtta år efter att barnet fötts, vilket delvis förklaras av att de flesta par får ytterligare barn under perioden (Försäkringskassan 2020c). Allra störst är inkomstskillnaderna bland par där kvinnan redan innan barnets födelse hade en sämre inkomstutveckling än mannen. Dock ska det betonas att även för kvinnor som delar mer jämt på föräldrapereningen tar det åtta innan de har kommit tillbaka till samma andel av parets totalinkomst som året innan barnet föddes (Försäkringskassan 2020c).

Det är vanligare med låg inkomstandard bland ensamstående kvinnor med tre eller flera barn. Inkomsteffekten av barnafödande är mycket större när första barnet föds jämfört med när barn två eller tre föds. En del av bortfallet kan förklaras av att kvinnor som får barn tenderar att arbeta mindre när barnen är små och att de tenderar att byta till arbetsplatser med lägre genomsnittslöner som ligger närmare hemmet när barnen blir äldre (Lundborg m.fl. 2018).

Ekonomisk påverkan för föräldrar med barn med funktionsnedsättning

Ojämsällighet återfinns också bland föräldrar till barn med funktionsnedsättning. ISF (2013) visar att det är en lägre andel mammor som förvärvsarbetar om barnet har särskilda behov jämfört med andra föräldrar, och att andelen pappor som förvärvsarbetar är högre efter ett par år. I relation till jämförbara föräldrar har mammorna en lägre arbetsinkomst, medan pappors arbetsinkomst är lägre fram till och med det fjärde året för att därefter vara samma som för jämförbara pappor. För mammor är skillnaderna i sysselsättningsgrad och arbetsinkomst betydande och bestående under lång tid. Sjukskrivningsnivån är också högre än bland jämförbara föräldrar om barnet har särskilda behov. Det är också mer

⁸ När datat till studien samlades in var det få samkönade manliga par som blivit föräldrar, vilket gör att dessa inte inkluderas i studien.

sannolikt att mammorna får sjuk- och aktivitetsersättning. Socialstyrelsen konstaterar i en rapport (2017) att mammorna till barn med funktionsnedsättning visar fler symtom på psykisk ohälsa och löpte större risk att drabbas av depression jämfört med papporna. År 2019 var det 83 procent kvinnor och 17 procent män som mottog omvårdnadsbidrag (Försäkringskassan 2020a).⁹

2.3.1 Konsekvenser för jämställdheten

Inkomstutvecklingen för kvinnor och män präglas i hög grad av hur föräldrapenningen har fördelats i olikkönade parrelationer. Det är tydligt att kvinnors inkomster påverkas mer negativt av ett ojämnt föräldrapeninguttag än vad män gör. Kvinnor som tar ut 80 procent eller mer av föräldrapeningdagarna visar sig ha betydligt sämre inkomstutveckling än kvinnor som tar ut en mindre andel av föräldrapenningen. I genomsnitt tar det fem år efter att barnet har fötts innan dessa kvinnor har lika hög medelinkomst som året innan barnet föddes. Deras makar däremot visar sig få ökade inkomster med i genomsnitt 20-30 procent under motsvarande period (Försäkringskassan 2020c). Kvinnors inkomstutveckling och andel av hushållets totala årsinkomst är betydligt högre bland de par som har en mer jämn fördelning av föräldrapeningdagarna. Huvudförklaringen står att finna i ett kvinnorna börjar förvärvsarbete och därmed får lön tidigare efter barnafödandet, medan mannen är föräldraledig med en lägre inkomst. Som diskuteras i *Jämställt föräldraskap och goda uppväxtvillkor för barn – en ny modell för föräldraförsäkringen* (SOU 2017:101) får den ojämna fördelningen av föräldraledigheten konsekvenser avseende exempelvis möjligheten till egenförsörjning på kort och på lång sikt, barns ekonomiska situation och möjligheten att kombinera familjeliv med arbetsliv.

Ett ojämnt uttag av föräldrapenningen påverkar kvinnors och mäns relativa och absoluta inkomster. Ett mer jämställt användande av föräldrapeningdagarna kan leda till ökad ekonomisk jämställdhet för såväl det specifika paret som samhället i stort (Försäkringskassan 2020c). Likaså

⁹ Omvårdnadsbidrag och merkostnadsersättning för barn infördes 2019. De ersätter succesivt ersättningarna vårdbidrag och handikappersättning som främst nyttjats av kvinnor, då dessa inte ansågs anpassade till en modern syn på familj, jämställdhet och arbetsliv. Vårdbidraget kunde bara beviljas en förälder. Den föräldern som då fick vårdbidraget kunde godkänna att utbetalningen delades med den andra föräldern. Men det gällde bara om föräldrarna hade gemensam vårdnad av barnet och om båda föräldrarna faktiskt vårdade barnet. I förarbetena till de nya reglerna står att regeringen anser att detta var negativt för barnens relation med den andra föräldern och att det fick negativa konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män (ISF 2020b).

påverkar ett ojämnt uttag av omvårdnadsbidrag kvinnors ekonomiska situation på såväl kort som lång sikt.

Det finns en viss problematik gällande beräkningen av den disponibla inkomsten för ensamstående med barn. En del transaktioner som beslutas utifrån ett hushåll- och barnperspektiv såsom omvårdnadsbidrag, barnbidrag och bostadsbidrag, tillfaller ofta den förälder där barnen är folkbokförda även om barnen bor växelvis hos båda sina föräldrar. Vanligast är att barn folkbokförs hos mamman, vilket gör att hon antas ha hela försörjningsbördan, medan den frånlevande föräldern antas ha hela sin disponibla inkomst för sig själv – oavsett om de delar på kostnaderna. På aggregerad nivå ökar detta gapet mellan kategorin ensamstående kvinnor och män med barn i statistiken.

2.4 Social-, hälso- och sjukvårdspolitik

En betydande del av insatserna inom det socialpolitiska området är det kommuner som tillhandahåller och ansvarar för. Kommissionen har inte genomfört någon systematisk granskning av fördelningen av stödåtgärder till kvinnor och män på kommunal nivå. Studier visar dock att dessa stöd och insatser fördelas olika mellan könen. Det handlar till exempel om att insatser till barn och unga som behöver stöd av socialtjänsten i större utsträckning går till pojkar än till flickor och att andelen pojkar har ökat något över åren. Flickor har också kortare vårdtid än pojkar. Överlag kostar socialtjänstens insatser för pojkar därför sannolikt mer än för flickor (ESV 2017).

Siffror från Socialstyrelsen visar att det är fler män än kvinnor som är biståndsmottagare (Socialstyrelsen 2019b). Av totalt 382 000 biståndsmottagare var omkring 116 000 kvinnor (motsvarande 2,8 procent av samtliga kvinnor), 133 000 män (motsvarande 3,2 procent) och resterande barn. Vidare är det fler män, i synnerhet ensamstående män, än kvinnor som utgör vuxna biståndsmottagare med långvarigt bistånd. Det är en högre andel män än kvinnor som får ekonomiskt bistånd på grund av arbetslöshet, men en högre andel kvinnor som har ekonomiskt bistånd med anledning av sjukskrivning, föräldraledighet eller ofrivilligt deltidsarbete där ersättningen är otillräcklig eller som inväntar ersättning.

Att analysera vilka behov kvinnor och män har, om insatser som erbjuds motsvarar dessa behov och vilka resultat som insatserna leder till för kvinnor respektive män, menar Socialstyrelsen är ett första steg för att kunna

identifiera om det finns osakliga skillnader i behoven och utbudet. Samtal och bedömningar inom ekonomiskt bistånd präglas ofta av stereotypa föreställningar om kön och socialtjänsten har olika mycket fokus på arbete och egen försörjning i samtal med kvinnor respektive män (Socialstyrelsen 2019b).

Socialstyrelsen rapporterar att resultatet av kommunernas systematiska uppföljning av ekonomiskt bistånd, i syfte att utveckla verksamheten för grupperna män och kvinnor fortsatt är låg. Det är 16 procent av kommunerna och stadsdelarna som gjort en systematisk uppföljning uppdelat på män och kvinnor, och 13 procent av kommunerna och stadsdelarna använder det systematiska uppföljningen uppdelat på män och kvinnor för att utveckla arbetet. Det framgår även att elva procent av kommunerna och stadsdelarna alltid erbjuder individuella möten med både kvinnan och mannen i hushållet för planering och utredning för egen försörjning (Socialstyrelsen 2020b).

Stöd och service till personer med funktionsnedsättning

När det gäller kommunala insatser enligt *Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade* (1993:387, här efter förkortad LSS), konstaterar Socialstyrelsen att tidigare könsskillnader kvarstår. Av 75 000 personer som hade en eller flera LSS-insatser var 41 procent kvinnor och 59 procent män (prop.2020/21:1). Inom varje insats är andelen män högre än andelen kvinnor. För de flesta av insatserna har könsskillnaderna dessutom ökat över tid.¹⁰ Könsskillnaderna är som störst för insatser som beviljas till barn: avlösarservice, korttidsvistelse, korttidstillsyn och boende för barn enligt LSS. En del av könsskillnaderna kan förklaras av skillnader i förekomst av olika diagnoser. Forskningen visar att flickor får diagnoser som till exempel autism senare än pojkar, vilket kan förklara varför könsskillnaderna minskar i de högre åldersgrupperna. Men en stor del av könsskillnaderna är fortsatt oförklarade. Det är till exempel vanligare med ekonomiskt bistånd bland personer med insatser enligt LSS idag jämfört med 2010. Även den statliga assistentersättningen, som betalas ut av Försäkringskassan, för någon som ingår i personkretsarna i LSS beviljas i högre grad ut till män än kvinnor. Män beviljas i genomsnitt fler timmar med assistentersättning och enligt

¹⁰ Jämför år 2010 med 2019 i BP prop.2020/21:1, UP, tabell 6.30).

Försäkringskassan är det svårt att veta vad könsskillnaderna beror på (prop.2020/21:1).

Hälso- och sjukvård

Det finns en tydlig skiljelinje mellan män och kvinnor inom hälso- och sjukvårdsområdet: kvinnor är i större utsträckning sjukskrivna och upplever att de har sämre hälsa, medan män i mindre utsträckning söker vård och har kortare medellivslängd (ESV 2017). Vårdens kostnader för kvinnor är, å ena sidan, högre, vilket kan förklaras av att de lever längre, men också för att insatser som har fokus på att stärka förlossningsvården, mödrahälsovården och neonatalvården är kostsamma och alltför ofta utgör en post som faller på kvinnors hälsa. Män å andra sidan har mindre hälsosamma vanor när det gäller alkohol, kost och motion vilket leder till att vårdkostnaderna ökar för åtgärder som avser alkohol, narkotika, doping, tobak och spel (prop.2020/21:1). Män vårdas även inom slutenvård i större utsträckning än kvinnor. Till exempel var andelen män som vårdades inom slutenvård eller specialiserad öppenvård under 2018 med diagnosen spelberoende 78 procent och andelen kvinnor 22 procent (Socialstyrelsen 2020b).¹¹ Vidare var det 2018 dubbelt så många män som kvinnor med missbruks- eller beroendeproblematik som fick individuellt behovsprövade insatser (prop.2020/21:1). Likaså är mäns våld ett allvarligt samhällsproblem som kostar mycket i termer av åtgärder och resurser, vad gäller exempelvis skyddat boende, stöd, juridiska kostnader, och som får stora ekonomiska konsekvenser för våldsutsatta kvinnor och barn (SOU 2015:55).

Ett flertal könsskillnader inom politikområdet kan förklaras av olika socioekonomiska och demografiska skillnader mellan kvinnor och män, men en del av förklaringen ligger också i normer som medför att kvinnor riskerar att få sämre behandling än män (ESV 2017, SKL 2014). Till exempel har kvinnor längre väntetider för vissa operationer och får sämre resultat (SKL 2014). Detta kan få konsekvenser som att kvinnor riskerar att vara frånvarande från arbetsmarknaden längre än vad de behövt, vilket har negativ inverkan på deras inkomster.

Vidare är utgifterna för läkemedelsförmåner högre för män och pojkar (prop.2020/21:1). Länge var utgifterna högre för kvinnor, men efter 2015 då nya läkemedel mot prostatacancer började ingå i läkemedelsförmåner ökade

¹¹ Totalt vårdades 910 personer.

männens kostnader mer i förhållande till kvinnornas. Dock är det fler kvinnor än män som använder sig av läkemedel. Andelen kvinnor och män som hämtade ut minst ett läkemedel under 2019 var 74 respektive 59 procent (prop.2020/21:1). Indikatorerna är emellertid bara deskriptiv statistik som indikerar att könsskillnader finns och ger inte tillräcklig information om jämställdhet. ESV (2017) menar att det avgörande är om det finns en osaklig läkemedelshandling som beror på könstillhörighet. Det finns studier som pekar på att män och kvinnor inte erbjuds vård på lika villkor. Kvinnor har i mindre utsträckning tillgång till nyare och dyrare läkemedel, men får fler läkemedel (SKL 2014). Kvinnor drabbas i större utsträckning av medicinska biverkningar och får oftare läkemedel som inte är passande i kombination med andra (Socialstyrelsen 2004). SKL (numera SKR) (2014) menar att det finns könsskillnader i läkemedelsbehandling som inte tycks vara motiverade av direkt medicinska skäl.

Sjukfrånvaro och ekonomisk trygghet vid sjukdom

Sjuk- och aktivitetsersättning syftar till ekonomisk trygghet för personer som har stadigvarande eller långvarigt nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom medan sjukpenning riktar sig till dem som har tillfälligt nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom. Det är också skattepliktiga och lönerelaterade transfereringar som ser olika ut för kvinnor och för män.

Det är fler kvinnor än män som har sjukersättning, även om skillnaderna minskat över tid. Av de som uppbar sjukersättning under 2019 var 59 procent kvinnor och 41 procent män. (prop.2020/21:1). En högre andel kvinnor (72 procent) fick avslag på sin ansökan om sjukersättning jämfört med män (65 procent). Avslag till sjukersättning sker oftare när personer själva ansöker om sjukersättning. En hög andel, 74 procent, av dem som beviljades ersättning hade själva ansökt om den, i resterande fall hade Försäkringskassan tagit initiativ till ersättningen. Aktivitetsersättningen har en annan könsfördelning, där en högre andel män (54 procent) än kvinnor (46 procent) uppbar ersättningen. Där har könsskillnaden varit relativt oförändrad sedan 2010.

Det finns flera faktorer som förklarar att kvinnor är sjukskrivna i större utsträckning än män. Kvinnor tar i genomsnitt större ansvar för barn och

hushåll och har således fler timmar för det obetalda hemarbetet.¹² Dessutom arbetar kvinnor i större utsträckning inom så kallade kontaktyrken (framförallt vård- och omsorgsyrken) – som dominerar i sjukskrivningsstatistiken – och har i genomsnitt lägre inkomster än män och blir i stor utsträckning sjukskriven någon gång under graviditeten (ESV 2017, Försäkringskassan 2020b). Den vanligaste sjukskrivningsorsaken för både kvinnor och män under 2019 var psykisk ohälsa, bland annat i form av ångest och depressioner. En något högre andel sjukskrivna kvinnor (52 procent) hade en psykiatrisk diagnos jämfört med män (41 procent) (prop.2020/21:1).

Att fler kvinnor än män är sjukskrivna beror inte bara på individbaserade faktorer, utan även på strukturella faktorer. När hänsyn har tagits till befolkningens sammansättning med avseende på kön, ålder och utbildningsnivå förekommer oförklarade skillnader i sjukfrånvaro per län (prop.2020/21:1).¹³ Kvinnor har en större oförklarad variation, det vill säga större skillnader mellan en observerad och standardiserad sjukfrånvaro, än män på länsnivå. På riksnivå är den genomsnittliga oförklarade skillnaden mellan kvinnor och män ungefär lika stora, på cirka nio procent, vilket indikerar stora variationer mellan länen. Sjukfrånvaron skiljer sig till exempel åt mellan olika sektorer och är som högst för kvinnor anställda i kommuner och regioner (prop.2020/21:1).

En bidragande orsak till att kvinnor är mer sjukskrivna än män kan emellertid vara att det finns osakliga könsskillnader i bedömningen av patientens behov av sjukskrivning (RiR 2019b). Sjukskrivningar ska utgå från en läkarbedömning av arbetsförmåga, något som är en komplex uppgift då en sådan bedömning varken är objektiv eller mätbar. Det finns därmed risk för godtycklighet i bedömningarna där osakliga skillnader i sjukfrånvaron inte kan motiveras utifrån skillnader i arbetsförmåga. Riksrevisionen (2019b) visar att kvinnor som hade diagnostiserats med en lindrig eller medelsvår psykisk sjukdom blev sjukskrivna 30 procent oftare än män vid samma bedömning av arbetsförmågan. Det fanns ingenting som visade att

¹² Försäkringskassan visar att en hög sammanlagd arbetsbörda (kombination av hemarbete och yrkesarbete) är en riskfaktor för sjukfrånvaro. Resultatet indikerar att det finns en samvariation mellan kombinationen av jämställdhet i arbetslivet och i hemmet och sjukfrånvaro. Rapporten visar även att den förhöjda risken för att ta hand om barn och jobba finns för både män och kvinnor (Försäkringskassan, 2015:3).

¹³ Med en oförklarad skillnad menas här skillnaden mellan en observerade och standardiserade sjukfrånvaron per län 2018. Den observerade sjukfrånvaron är den faktiska medan den standardiserade sjukfrånvaron är ett standardiserat "förväntat" genomsnitt per person i länet givet skillnader i ålder, kön och utbildning. Om alla individer inom ett län skulle ha varit sjukskrivna i samma utsträckning som alla individer i hela riket med avseende på ålder, kön och utbildning skulle sjukfrånvaron i länet ha varit det standardiserade genomsnittet (se prop.2020/21:1).

skillnaden kunde förklaras av att kvinnor har sämre hälsa än män eller av att män och kvinnor ofta arbetar i olika yrken och i olika branscher (RiR 2019b). Sveriges kommuner och regioner (SKR) uppger till kommissionen att sjukfrånvaron som rör förmånen sjukpenning, där skillnaderna är stora mellan könen, varierar kraftigt över tid i Sverige, och menar att detta är ett fenomen som skiljer Sverige från andra länder. Därtill framhåller SKR att det är just kvinnors sjukfrånvaro (med sjukpenning för psykiska diagnoser) som varierar kraftigast. Detta menar SKR rimligen har med könsskillnader i attityder till, och tillämpning av, sjukförsäkringen att göra samt könsskillnader i sjukskrivningsprocessen.

ISF visar att det finns stora oförklarade skillnader i sjukskrivningstid mellan kvinnor och män även efter kontroll för en lång rad potentiella förklaringsvariabler, däribland detaljerad information om sjukskrivningsorsak och diagnos (ISF 2016c). Kvinnor bedöms ha större funktionsnedsättning och aktivitetsbegränsning än män även när hänsyn tas till den självskattade hälsan. Kvinnorna sjukskrivs oftare än män fast med kortare sjukskrivningstider även när hänsyn tas till läkarnas bedömning. Män sjukskrivs i genomsnitt längre tid än kvinnor i 17 av de 20 vanligaste diagnoserna. Den sjukskrivningstid som läkare föreskriver i läkarintyg är i hög grad normerande (ISF 2014, ISF 2016a Leijon m.fl. 2015). Vidare finns också ett visst stöd för genusbias som återspeglar attityder och praxis hos läkarna. Kvinnor får oftare beskrivningar av psykiska funktionsnedsättningar i läkarintyg, medan det för män var vanligare med beskrivning av fysiska funktionsnedsättningar (Morgell m.fl. 2011).

Tandvård

Fördelningen av det statliga tandvårdsstödet är jämn mellan kvinnor och män. Under 2019 gick cirka 51 och 49 procent av 6,7 miljarder kronor till kvinnor respektive män. Det är däremot fler kvinnor än män som besöker tandvården, 52 respektive 46 procent kvinnor och män gjorde en basundersökning för tandvård under 2019 (prop.2020/21:1). En förklaring till detta är att kvinnor tenderar att ha ett mer förebyggande hälsobeteende och är i genomsnitt mer försiktiga med sin hälsa. Vidare tycks inkomsten ha en tydlig effekt på tandvården där kvinnor och män som söker tandvård har en relativt hög socioekonomisk status och högre genomsnittliga livsinkomster än de som inte söker tandvård. Detta indikerar att tandvårdskonsumtion är en indikator på individers livsinkomster (ISF 2016b).

2.4.1 Konsekvenser för jämställdheten

Det pågår inte i någon större omfattning något strukturerat arbete med jämställdhet inom verksamheten ekonomiskt bistånd (Socialstyrelsen 2019a). En relativt stor andel av kommunerna har inte identifierat skillnader i behov av insatser för kvinnor och män. Samtidigt finns det könsskillnader för olika typer av försörjningshinder vilket indikerar att jämställdhetsanalyser behövs i betydligt större utsträckning (Socialstyrelsen 2019b). På motsvarande sätt framstår det som viktigt att ytterligare följa upp jämställdhetsperspektiv kopplat till insatser för stöd och service till personer med funktionsnedsättning.

I Socialstyrelsens öppna jämförelser 2020 poängteras att ett jämställdhetsperspektiv inom socialtjänstens verksamhet med ekonomiskt bistånd är nödvändigt av flera anledningar, bland annat för att motverka stereotypa samtal och bedömningar, uppmärksamma situationen för lika grupper, uppmärksamma sambandet mellan inkomst och hälsa samt uppmärksamma och stödja ensamstående föräldrar. Vikten av individuella möten framstår som stor då hushållsbaserade ersättningar för arbetslösa kan minska det ekonomiska utbytet av att gå till arbete, och därmed på sikt ha påverkan på kvinnors och mäns livsinkomster.

En viktig jämställdhetsutmaning som berör sjukpenningen är att kvinnor är sjukskrivna i större utsträckning än män i kombination med att det finns stora socioekonomiska skillnader i sjukskrivningar (ESV 2017). Regeringens satsningar för ökad hälsa och minskad sjukfrånvaro pekar på att sjukpenningtalet minskar för både män och kvinnor. Samtidigt är könsskillnaderna fortfarande stora (prop.2020/21:1).

Det är fler kvinnor än män som upplever stress och som anser sig ha dålig hälsa (SCB 2020a). Den upplevda stressen tycks börja redan i ung ålder och ökar med åldern. Dessa faktorer i kombination med att kvinnor behandlas sämre än män i vården, har i mindre utsträckning tillgång till nyare och dyrare läkemedel samt oftare får avslag på sin ansökan om sjukersättning har konsekvenser för den egna hälsan. Därutöver finns stora oförklarade skillnader i sjukskrivningstid mellan kvinnor och män. Riksrevisionen (2019b) pekar dels på vikten av flera olika slags insatser för att kvalitetssäkra och utveckla hälso- och sjukvårdens arbete så att en jämställd sjukskrivningsprocess kan åstadkommas, dels på behovet av ytterligare

studier där läkarintygs- och sjukfallsdata kombineras med hälso- och sjukvårdsdata.

En annan aspekt som förklarar skillnaden i sjukfrånvaron mellan kvinnor och män är kvinnors och mäns olika arbetsmiljö och arbetsvillkor som härrör från den könssegregerade arbetsmarknaden. Arbetsmiljöverkets officiella statistik visar att kvinnor i högre grad blir sjuka av sina arbeten medan män oftare drabbas av olyckor med sjukfrånvaro och dödsfall på jobbet.¹⁴ Den främsta förklaringen till att kvinnor är mer sjukskrivna än män inom samma yrke är att kvinnors arbetsuppgifter är mer repetitiva och handintensiva (Arbetsmiljöverket 2017).

Att kvinnor behandlas sämre än män i vården, att sjukskrivningsprocesser är ojämställda och att kvinnor i högre grad än män blir sjuka av sina arbeten, får konsekvenser som att kvinnor riskerar att vara frånvarande från arbetsmarknaden, vilket får en negativ inverkan på deras inkomster såväl på kort som på lång sikt.

2.5 Näringspolitiken och den regionala utvecklingspolitiken

Inom näringspolitiken och den regionala utvecklingspolitiken finns ett flertal exempel på en ojämn fördelning av olika stödåtgärder mellan kvinnor och män som vill starta eller driva företag. Huruvida kvinnliga och manliga företagare ges tillgång till krediter eller annan statlig finansiering kan påverkas av de bedömningar som görs på de myndigheter eller regioner som ansvarar för stöden. Den skeva fördelningen påverkar i sin tur den del av inkomstgapet som kommer från näringsverksamhet mellan kvinnor och män, vilket också bidrar till en ackumulerad ojämsställd livsinkomst.

År 2019 var antal sysselsatta i näringslivet 3,58 miljoner personer, varav 63 procent var män och 37 procent kvinnor (prop.2020/21:1). Beloppsmässigt handlar det om cirka 60 miljarder kronor ur den statliga budgeten, och ytterligare 10-15 miljarder kronor som kommer från EU, som årligen satsas på näringspolitiska insatser. Dessa administreras och fördelas inom olika områden av olika aktörer i syfte att stärka den svenska konkurrenskraften och att skapa förutsättningar för fler jobb i fler företag (prop.2020/21:1).

¹⁴ Se www.av.se/arbetsmiljoarbete-och-inspektioner/arbete-med-arbetsmiljon/jamstalldhet-i-arbetsmiljon/.

Ett sådant område är marknadskompletterande lån som går till företag som har ett samhällsekonomiskt motiverat behov av insatser som leder till tillväxt och förnyelse i svenskt näringsliv. Det är framförallt två aktörer, Almi Företagspartner AB (Almi) och Stiftelsen Norrlandsfonden (Norrlandsfonden), som får statsbidrag för att kunna erbjuda företag en sådan utlåning. Under 2019 var andelen kvinnliga företagare som fick stöd av Almi 28 procent, vilket kan jämföras med att den totala andelen kvinnor som driver företag är 29 procent och att andelen kvinnor utgör 33 procent av de som startade de nya företagen. Samtidigt konstaterar Riksrevisionen (2019a) att Almis sätt att redovisa kön för låneansökande företagare är otydligt och inkonsekvent. I Almis redogörelser framgår det inte att andelen kvinnor av låntagarna egentligen är en summering av kvinnor och så kallade ”mixade team” (som består av både kvinnor och män). Summeringarna resulterar därför i ett mer fördelaktigt utfall i förhållande till uppdragsmål än om Almi hade räknat och redovisat på andra sätt (RiR 2019a). Även Riksrevisionen (2020b) konstaterar att Almis så kallade effektmätningar brister i både kvalitet och tillförlitlighet.

Almi har ett särskilt regeringsuppdrag att nå kvinnor och personer med utländsk bakgrund, där andelen företagare som är kvinnor eller har utländsk bakgrund som får stöd av Almi ska vara högre än det totala antalet företag. Enligt budgetpropositionen lyckades Almi nå målet vad gäller företagare med utländsk bakgrund men inte vad det gäller företagande kvinnor (prop.2020/21:1). Andelen personer med utländsk bakgrund som har lånat medel från Almi utgjorde 31 procent år 2019 (prop.2020/21:1).

Enligt budgetpropositionen (prop.2020/21:1) kan företagandets diversitet belysas utifrån uppgifter om andelen företag har en operativ företagsledare som är kvinna respektive man eller en operativ företagsledare som är kvinna respektive man och född i ett annat land. År 2018 var andelen företag med manliga operativa företagsledare 71 procent och andelen företag med kvinnliga operativa företagsledare 29 procent. Andel företag med en utrikes född operativ företagsledare är 17 procent. Bland de företag där den operativa företagsledaren är utrikes född är det något vanligare att företagsledaren är en kvinna.

Ett annat område där företag kan få statligt stöd är inom den regionala utvecklingspolitiken. Tillväxtverket (2019a) visar att en skev fördelning av statliga stödåtgärder mellan kvinnor och män även återfinns inom detta

politikområde.¹⁵ De selektiva företagsstöden har en skev fördelning av andelen kvinnor och män i företagsledning och styrelse.¹⁶ Andelen kvinnor i företagsledning bland företag som beviljades investeringsstöd respektive främjandestöd år 2019 var 17 respektive 28 procent, jämfört med andel män som var betydligt högre på 83 respektive 72 procent. Transportbidragen har en ännu skevare könsfördelning. Andelen kvinnor och män i företagsledning för de stödmottagande företagen är nio respektive 91 procent (prop.2020/21:1).¹⁷ Transportbidraget är utformat på så vis att det ska kompensera för långa avstånd, vilket gynnar män som i större utsträckning än kvinnor beviljas investeringsstöden i kapitalintensiva branscher och missgynnar kvinnor som i stor utsträckning finns på lokala marknader.

De företag som får stöd inom området kommersiell service har en relativ jämn fördelning när det gäller andelen kvinnor och män i företagsledning och styrelse. Andelen kvinnor och män i företagsledning är 46 respektive 54 procent, och det är fler kvinnor än män anställda i dessa företag (Tillväxtverket 2019a). Stöden inom området kommersiell service utgör emellertid en liten andel (fyra procent) av det totala statliga stödbeloppet.¹⁸ En förklaring till att könsfördelningen är mer jämn vid kommersiell service är att dagligvarubutiker på glesbygden i relativt stor utsträckning drivs av kvinnor.

Till skillnad från stöden inom kommersiell service är stöden till regional projektverksamhet den beloppsmässigt största statliga stödformen inom den regionala utvecklingspolitiken.¹⁹ De delar av stöden som avser uppföljning och utvärdering av projekten är emellertid underfinansierade, vilket innebär

¹⁵ De statliga insatserna omfattar finansiellt bidrag i form av regionala företagsstöd (investeringsstöd, främjandestöd och transportbidrag), stöd till projektverksamhet, stöd till kommersiell service och stöd från den Europeiska regionala utvecklingsfonden. Verksamheter tillhandahåller olika insatser och verksamheter finns hos en rad myndigheter, men det är framförallt Tillväxtverket och regionerna, Almi, Vinnova och Jordbruksverket som beviljar stöden.

¹⁶ När det gäller de regionala företagsstöden finns två selektiva regionala företagsstöd – främjandestöd som ska främja små och medelstora företag och investeringsstöd till företag – samt ett regionalt transportstöd som ska kompensera företag i de fyra nordligaste länen för kostnadsnackdelar till följd av långa transportavstånd samt stimulera till höjd förädlingsgrad i områdets näringsliv. Dessa stöd kan sökas av enskilda bolag och beviljas av regionerna eller av Tillväxtverket.

¹⁷ Antal anställda kvinnor i dessa företag är 4 820 och antalet anställda män är 20 256.

¹⁸ De stödtyper som ingår inom området kommersiell service är servicebidrag, särskilt driftstöd, investeringslån och hemsändningsbidrag till företag, kommuner och andra aktörer. Stöden syftar till att öka tillgängligheten till kommersiell service i gles- och landsbygd. Det särskilda driftstödet, som 2019 uppgick till 54 miljoner kronor, beviljades till exempel till 279 dagligvarubutiker i områden med långa avstånd och litet befolkningsunderlag (prop.2020/21:1).

¹⁹ Under 2018 beviljades cirka 888 miljoner kronor av regionerna och Tillväxtverket (Tillväxtverket 2019). Det statliga stödet utgör emellertid bara en femtedel av all projektfinansieringen inom regional tillväxt och utveckling; en hel del stöd finansieras eller medfinansieras av EU-medel (32 procent), privata medel (nio procent), kommuner (tio procent), landsting (sex procent) eller länsstyrelser (två procent). Det är ett starkt fokus på innovation och företagande på beviljade stöd (Tillväxtverket 2019).

att det inte finns uppgifter på hur könsfördelningen eller andra indikatorer ser ut för ett flertal av projekten. Ett projekt som handlar om att tillvarata kompetensen hos nyanlända med intresse för och erfarenhet av företagande har dock könsuppdelad information. Projektet som finansierades av Tillväxtverket med beviljat stöd på 59 miljoner kronor under 2019 hade 4 100 deltagare, varav 33 procent var kvinnor och 67 var procent män. (Tillväxtverket 2019b)

Även inom EU:s regionala strukturfondsprogram och ett nationellt regionalfondsprogram, som tillsammans beviljar cirka 17 miljarder kronor i stöd inom företagsinvestering för tillväxt och sysselsättning, finns en skev könsfördelning. Av cirka 23 000 stödmottagande företag inom dessa program drivs 24 procent av kvinnor, 76 procent av män och 89 procent av personer födda i Sverige (prop.2020/21:1).

När det gäller kunskap om företagande är det en större andel män än kvinnor som anger att de vet vart de ska vända sig för att få information och upplever att de känner till vad som krävs för att starta företag (Tillväxtverket 2016).

2.5.1 Konsekvenser för jämställdheten

Den genomgående skeva könsfördelningen av de olika offentliga stödåtgärderna inom näringslivet speglar i stor utsträckning hur företagspopulationen ser ut i stort. Samtidigt finns det andra relevanta förklaringsfaktorer som bör belysas. För det första anses de statliga stödssystemen och de formella reglerna för att starta och driva företag vara könsneutrala (Vinnova 2008). Dock kan denna könsneutralitet snarare förstås i termer av könsblindhet då konstruktionen av de statliga stödprogrammen påverkas av att idealbilden av entreprenören tenderar att konstrueras utifrån stereotypt manligt ideala egenskaper och att användningen av ordet tillväxt implicit vävs samman med vad som ofta förknippas med manliga verksamheter och en manlig kultur (Vinnova 2008, 2011, Gunnarsson m.fl. 2007). En del kvinnor känner att vissa statliga insatser eller stöd inte är riktade till dem eller deras företag (Nutek 2007, Vinnova 2011). Det påverkar såväl hur stöden tilldelas de olika regionerna som hur tjänstemän tolkar förordningar och beviljar stöd (Vinnova 2008, 2020, Vetenskapsrådet 2019). Men även flera av de regionala stöden, som Norrlandsfonden, som är helt koncentrerad i norra Sverige, samt

transportstödet, som är betingat på långa avstånd, gynnar indirekt män i och med stödets konstruktion.

För det andra finns selektionsmekanismer som gör att färre kvinnor än män väljer eller ges möjligheter att bli företagare. Selektionsmekanismerna har att göra med strukturer som påverkar kvinnors och mäns omständigheter, förutsättningar och attityder. Trots könsneutrala regelverk kan olika hinder i regelverken påverka kvinnors och mäns valmöjligheter olika. Till exempel kan kvinnors högre uttag av föräldraledighet slå mot kvinnors möjligheter att bedriva företag. Ett års frånvaro som småföretagare kan med hög sannolikhet innebära att kunderna går till andra företag. Det är även fler män än kvinnor som anger att de helst vill vara företagare i sitt yrkesliv (Tillväxtverket 2016). Den könsuppdelade arbetsmarknaden präglar också företagsvärlden. Kvinnor söker sig till typiskt kvinnliga branscher som handel, tjänster och service där andelen mikroföretag är hög, medan män söker sig till typiskt manliga branscher inom tillverkning och högteknologi. En vanlig uppfattning är också att kvinnors lägre löner och förmögenheter gör att de driver små företag och har svårare än män att finansiera start, drift och tillväxt av företag. Det är ungefär lika stor andel män och kvinnor som vill driva företag med anställda, men såväl kvinnor som män vill starta företag inom branscher där det egna könet är överrepresenterat (Tillväxtverket 2016).

För det tredje finns diskrimineringsmekanismer som gör att kvinnor och män inte ges samma möjligheter. Studier visar att stereotypa föreställningar om kvinnors och mäns företagande påverkar hur de behandlas när de ansöker om statligt riskkapital (Malmström m.fl. 2018). Den här typen av stereotypa föreställningar bland offentliga finansiärer får konsekvenser. Forskning har visat att kvinnliga entreprenörer i snitt fick 25 procent av sitt efterfrågade kapital medan männen fick över hälften. Detta indikerar att kvinnor och män bemöts olika hos statligt företagsfrämjande aktörer (se Malmström m.fl. 2017, Malmström m.fl. 2018, RiR 2019a, Tillväxtanalys 2015, Tillväxtverket 2015a).

Att det är så pass få kvinnor som 29 procent som är operativa företagsledare är problematisk för jämställdheten då det behövs fler kvinnliga förebilder inom det näringspolitiska området. En forskningsrapport visar att en mer jämställd fördelning av kvinnor och män på ledande positioner även kan gynna män på ledande positioner (Rickne m.fl. 2017).

En ytterligare aspekt som har konsekvenser för jämställdheten är att de effektutvärderingar som utförts inom det näringspolitiska området har genomgående kvalitetsbrister (RiR 2020b). Detta försvårar bedömningar av stödinsatsernas effekter och om de verkligen bidrar till att uppnå de jämställdhetspolitiska målen. De effektutvärderingar som gjorts inom näringspolitiken håller oftast inte tillräcklig kvalitet och brister i tillförlitlighet. Detta gäller även Almis så kallade årliga ”effektmätningar” som utförs av SCB, som av Almi framställs som effektutvärderingar trots att de enligt SCB inte bör tolkas som sådana. Dessa mätningar återges i budgetpropositionen, där de används som belägg för så kallade tillväxteffekter. Riksrevisionen menar att dessa mätningar inte är tillförlitliga som effektutvärderingar eftersom de kontrollgrupper som använts inte är representativa för Almis målgrupp (RiR 2020b).

2.6 Skatteområdet

Skattesystemet har en viktig omfördelande roll. I och med att män har högre arbets- och kapitalinkomster och att den statliga inkomstskatten är progressiv, står de för en högre andel av skattebetalningarna än kvinnor. Det innebär att kvinnors skattebetalningar är lägre än mäns. Under 2018 var kvinnors skattebetalningar 64 procent av männens. I genomsnitt betalade män 32 procent av sin inkomst i skatt medan kvinnor betalade 23 procent (prop.2020/21:1).

Samtidigt som en progressiv statlig inkomstskatt har en omfördelande effekt som utjämnar inkomstskillnader, motverkas effekten av ökade skillnader i kapitalinkomster. Till exempel motsvarade kvinnors arbetsinkomster 76 procent av mäns under 2018 och 77 procent efter skatter och transfereringar. Detta beror i stor utsträckning på att kvinnor och män berörs i olika grad av olika delar av skattesystemet.

Tabell 2 Fastställd förvärvsinkomst och beskattningsbar inkomst, beskattningsåret 2018

Inkomster och avdrag	Antal kvinnor, tusental	Antal män, tusental	Belopp kvinnor, mnkr	Belopp män, mnkr
Löner, skattepliktiga förmåner, sjukpenning m.m.	2 989	3 097	846 394	1 100 410
Sjuk-/aktivitetsersättning	138	82	13 438	9 389
Kostnadsersättning	61	54	1 162	625
Allmän pension, tjänstepension	1 400	1 202	218 332	262 704
Privat pension och livränta	411	398	14 009	17 165
Skattepliktiga ersättningar som ej är pensionsgrundande	74	101	3 045	8 110
Övrigt t.ex. hobbyverksamhet	10	20	76	170
Ersättningar från fåmansföretag/handelsbolag	5	13	968	4 637
Inkomstposter			1 097 423	1 403 211
Resor till och från arbetet	383	512	-5 386	-8 891
Tjänsteresor	13	29	-179	-476
Dubbel bosättning	20	45	-625	-1 560
Övriga utgifter	34	31	-973	-669
Avdragsposter			-7 163	-11 597
Inkomst av tjänst	3 882	3 837	1 076 040	1 381 430
Aktiv näringsverksamhet	120	203	14 416	31 491
Passiv näringsverksamhet	13	18	613	934
Inkomst av näringsverksamhet			15 029	32 425
Socialförsäkringsavgifter enligt EU-förordningen m.m.	3	5	-72	-241
Kvittning av underskott av näringsverksamhet mot inkomst av tjänst	4	6	-149	-242
Allmänna avdrag			-221	-483
Fastställd förvärvsinkomst	3 909	3 889	1 090 660	1 413 200
Grundavdrag	3 908	3 888	-129 789	-112 281
Sjöinkomstavdrag	3	5	-52	-118
Summa avdrag			-129 841	-112 399
Beskattningsbar inkomst	3 826	3 816	960 822	1 300 800

Källa: Uppgifterna kommer från Skatteverkets underlag från inkomstbeskattningen

Tabell 2 visar hur fördelningen ser ut inom olika inkomst- och avdragsposter. Samtidigt som skillnaden i antal kvinnor och män som redovisar lön, skattepliktig förmån, sjukpenning etcetera är relativt liten, är det sammanlagda beloppet betydligt högre för män än för kvinnor. När det gäller avdragsposter visar tabellen att det är fler män än kvinnor som gör avdrag i sin deklaration för resor till och från arbetet, tjänsteresor och dubbel bosättning. Trots att det knappt är några skillnader i antalet kvinnor och män som redovisar en beskattningsbar inkomst, har män totalt sett en

beskattningsbar inkomst som är cirka 440 000 miljoner kronor högre än kvinnor (Skatteverket 2020a).

Tabell 3 Inkomst av kapital, beskattningsåret 2018

Skatteunderlag	Antal kvinnor, tusental	Antal män, tusental	Belopp, kvinnor, mdkr	Belopp män, mdkr
Ränta, utdelning m.m.	1 003	1 198	24,4	84,6
Schablonintäkt	2 459	2 461	8,0	11,5
Uthyrning privatbostad	25	43	0,8	1,4
Positiv räntefördelning	27	54	1,7	5,1
Delsumma inkomstränta m.m.			34,9	102,6
Utgiftsränta	2 730	2 865	-35,5	-44,7
Negativ räntefördelning	9	22	-0,1	-0,2
Investeraravdrag	1	4	0,0	-0,2
Delsumma utgiftsränta m.m.			-35,6	-45,1
Kapitalvinst	519	629	69,1	100,4
Kapitalförlust	95	151	-1,5	-3,4
Delsumma kapitalvinst netto	613,7	780	67,6	97,0
Totalt sammanlagt netto	3 755	3 827	66,9	154,6
varav överskott	1 575	1 620	96,0	189,0
varav underskott	2 179	2 207	-29,1	-34,5

Källa: Uppgifterna kommer från Skatteverkets underlag från inkomstbeskattningen

Inkomst av kapital är ett eget inkomstslag som inte kan hänföras till näringsverksamhet eller till tjänst, och består till exempel av inkomsträntor, utdelningar och kapitalvinster vid försäljning av aktier, andelar, fastigheter, bostadsrätter, schablonintäkter från exempelvis investerarsparkonto, inkomster från uthyrning av privatbostad, räntefördelning för näringsidkare av eget kapital samt olika avdrag som privatpersoner får dra av i sin deklaration.²⁰ Tabell 3 visar att fler män än kvinnor redovisar såväl kapitalinkomster som avdrag inom kapital. Män redovisar också högre genomsnittliga belopp än kvinnor och ett betydligt högre totalbelopp inom samtliga inkomstslag.

Hur olika inkomster beskattas är viktigt för att förstå varför kvinnors och mäns inkomster är ojämnt fördelade.²¹ Privatpersoners och företagares

²⁰ I posten kapitalvinst netto kvittas samtliga kapitalförluster och utgifter mot alla slag av intäkter. Om nettosumman är positiv behöver personen betala en kapitalinkomstskatt. Är nettobeloppet negativt får personen en skattereduktion för underskott av kapital som får räknas av från skatten på inkomst av tjänst.

²¹ Kapitalinkomster, både löpande som till exempel räntor och utdelningar, och realiserade kapitalvinster och kapitalförluster vid omsättning av tillgångar, till exempel aktier och bostäder, ingår generellt i olika mått på disponibel inkomst som används i analyser av ekonomisk jämställdhet.

förvärvsinkomster beskattas enligt en dual inkomstskattemodell, som innebär att löner beskattas progressivt medan kapitalinkomster beskattas separat och proportionellt. Detta skapar skillnader mellan skatt på arbetsinkomst och skatt på kapitalinkomst, som ger företagare incitament att omvandla inkomst från arbete till inkomst från kapital. Skattesatserna på kapitalinkomst är också mer gynnsamma än de skatter som belastar arbetsinkomsterna.²² Män har generellt högre kapitalinkomster än kvinnor.

Skatteverket (2017) har identifierat ett antal områden inom skattesystemet som är särskilt relevanta utifrån ett jämställdhetsperspektiv som bland annat omfattar fåmansaktiebolag, investeringssparkonto (ISK), skattereduktion för rot- och rutavdrag och den statliga inkomstskatten. Män stod 2015 för 75 procent av delägare i fåmansaktiebolag, 61 procent bland enskilda näringsidkare samt 65 procent av samtliga delägare i handelsbolag (Skatteverket 2018). Vad det gäller fåmansbolag har manliga delägare högre sammanlagd förvärvsinkomst, disponibel inkomst, lön och utdelningar från fåmansbolaget jämfört med kvinnliga delägare i fåmansbolag.

När det gäller investeringssparkonto var det 2015 en något högre andel män än kvinnor som har ett aktivt ISK-konto. I jämförelse med andra sparformer är könsfördelningen mer jämn när det gäller sparande i ISK.²³ Den stora skillnaden ligger i det redovisade beloppet, där mäns kapitalunderlag är betydligt större än kvinnors. Det är vanligare med ett ISK-konto bland de med högre inkomster. Anledningen till att färre kvinnor än män startar och innehar ISK förklaras av att män har högre inkomster som möjliggör ett sådant sparande, av traditionella könsmonster och/eller att kvinnor inte har tillgång till samma information om ISK:s fördelar som män, och av tidigare innehav av finansiella instrument eller pensionssparande (Skatteverket 2018).

Fler män än kvinnor utnyttjar skattereduktioner för rotarbete.

Könsfördelningen gällande rutavdraget är mer jämn, där något fler kvinnor än män nyttjar subventionen. Samtidigt uppgick statens utgifter 2019 för rot till 9,7 miljarder kronor vilket är nästan dubbelt så mycket som utgifterna för rut. Det är också en tydlig könsskillnad kopplat till vilka som driver de

²² Generellt är skattesatsen för kapitalinkomster (vinster och utdelningar från aktier) 30 procent. Det finns en rad undantag från detta, exempelvis är skattesatsen på utdelningar och vinster från onoterade bolag på 25 procent och vinster vid försäljning av bostad på 22 procent. Vidare är skattereduktionen för underskott av kapital 21 eller 30 procent beroende på underskottets storlek. Reglerna för fåmansaktiebolag följer de så kallade 3:12 reglerna, där utdelning på kvalificerade andelar upp till ett visst belopp beskattas med 20 procent, och bolagsskatten är på 22 procent för företagets vinst.

²³ Fördelarna med ISK är att beskattningen är något förmånligare och enklare i förhållande till andra aktie- och fondkonton då den följer en schablonbeskattning.

företag som har en hög andel rot-subventionerat statligt bidrag. I stor utsträckning drivs dessa företag av män (Tillväxtanalys 2019). De som nyttjar avdragen har i allmänhet högre inkomster än befolkningen i stort (Skatteverket 2018).

Den statliga inkomstskatten förändrades 2020 då den så kallade värnskatten, en utökad statlig skatt på högre inkomst avskaffades.²⁴ I och med att fler män har förvärvsinkomster som ligger över brytpunkten för värnskatten bidrar ett avskaffande av skatten till minskad ekonomisk jämställdhet mellan kvinnor och män. Översatt till kronor innebär förändringen att 253 000 män får en genomsnittlig skattesänkning på ungefär 19 000 kronor per år och att 92 000 kvinnor får en genomsnittlig skattesänkning på cirka 14 300 kronor per år (Finansdepartementet 2019).

Skattefel och attityder hos kvinnor och män

Studier visar att kvinnor och män har olika attityder till skatter (Konjunkturrådet 2013, Skatteverket 2007, 2020b). I Skatteverkets årliga attitydundersökning för 2019 visas att män i genomsnitt har en högre acceptans för skattefusk och lägre förtroende för myndigheter än vad kvinnor har (Skatteverket 2020b). Kvinnor anger i högre grad än män att de känner en moralisk plikt att hålla sig till skatteregler och tror också i större utsträckning än män att Skatteverket skulle upptäcka om någon i omgivningen skattefuskade. En högre andel kvinnor instämmer även i att det blir allvarliga konsekvenser för den som blir upptäckt (Skatteverket 2020b).

Skatteverket (2007) uppger att män i större utsträckning än kvinnor chansar och gör avdrag som de inte är berättigade till. Under 2019 fick män i större utsträckning än kvinnor ett skattetillägg efter en kontroll på inkomstdeklarationen. Av de 10 016 personer som under 2019 fick ett skattetillägg på sin inkomstdeklaration var 73 procent män och 27 procent kvinnor (Skatteverkets 2020a). Skatteverket förklarar detta av att män oftare än kvinnor har inkomster från kapital eller näringsverksamhet som måste beräknas i deklarationen, där risken för att göra fel är högre jämfört med förvärvsinkomster som ingår i kontrolluppgifter som är förifyllda i deklarationen (Skatteverket 2007). En ytterligare förklaring som uppges ha

²⁴ Konkret innebar det att en enda skiktgräns på den beskattningsbara förvärvsinkomsten infördes och att årsinkomster över 509 300 kronor endast beskattas med 20 procent. Innan 2020 fanns två skiktgränser, en nedre skiktgräns där den statliga inkomstskatten var på 20 procent och en övre skiktgräns där den statliga inkomstskatten beskattades med ytterligare fem procentenheter. Den sistnämnda skattesatsen var den så kallade värnskatten som avskaffades 2020 enligt överenskommelsen i januariavtalet.

att göra med de skillnader som finns i mäns och kvinnors attityder till skattefusk (Skatteverket 2007).

2.6.1 Konsekvenser för jämställdheten

Skatter och transfereringar utgör viktiga instrument inom fördelningspolitiken eftersom de påverkar individers disponibla inkomster.²⁵ Transfereringar påverkar incitament och skapar förutsättningar för arbete, ansvar och egen försörjning, medan skatter har betydelse när det kommer till att omvandla ekonomiska resurser till disponibel inkomst. Både skatter och transfereringar utjämnar skillnader i disponibel inkomst mellan kvinnor och män. Samtidigt tycks både skatternas och transfereringarnas utjämnande och omfördelningseffekt ha minskat över tid, eftersom kapitalinkomstgapet mellan kvinnor och män har ökat.

Då män i genomsnitt har högre kapitalinkomster eller inkomster från näringsverksamhet än kvinnor, i kombination med att män i större utsträckning tar del av stödåtgärder som ger dem bättre förutsättningar att ackumulera ytterligare sådana inkomster, berörs kvinnor och män i olika utsträckning av olika skattesatser som gäller för kapital respektive arbete. De största inkomstskillnaderna mellan kvinnor och män utgörs just av skillnader i arbets- och kapitalinkomster. En anledning är att kvinnor och män berörs olika av det duala inkomstskattesystemet. Exempelvis är fler män än kvinnor delägare i fåmansaktiebolag, är enskilda näringsidkare eller delägare i handelsbolag, innehar ett investeringssparkonto, äger aktier, gör avdrag och skattereduktioner i sin deklaration samt har förvärvsinkomster som ligger över brytpunkten för statlig inkomstskatt. Detta påverkar också den skatt som kvinnor respektive män betalar, som i sin tur har konsekvenser för den ekonomiska jämställdheten.

Enligt Konjunkturrådet (2013) är det mindre sannolikt att kvinnor skattefuskar än män. En förklaring är skillnader i den egna skattemoralen, men också att höginkomsttagare, som i stor utsträckning är män, har större möjligheter till skatteplanering (och eventuellt skattefusk). Låginkomsttagare har däremot ytterst liten möjlighet att påverka sin beskattningsbara inkomst.

²⁵ Den disponibla inkomsten definieras som summan av arbets- och kapitalinkomster plus positiva transfereringar (såsom pension, sjukpenning, föräldrapenning, sjuk- och aktivitetsersättning, a-kassa) minus skatt och andra negativa transfereringar (såsom utbetalt underhållsbidrag och återbetalt studiemedel). Se SCB (2017) samt: www.scb.se/vara-tjanster/regionala-statistikprodukter/marknadsprofiler/definitioner-och-kallor-for-scb-s-marknadsprofiler/. Med transfereringar menas inkomstöverföringar, dvs. utbetalningar av bidrag från staten till exempelvis hushåll, företag eller kommuner utan att staten erhåller någon direkt motprestation.

En högre andel kvinnor än män känner inte till var brytpunkten för den statliga inkomstskatten går och vet därför inte hur en skatteplanering skulle kunna ske. Offentliga stödåtgärder som tilldelas män i större utsträckning än kvinnor, inom exempelvis det näringspolitiska området, ger således män bättre förutsättningar att ackumulera högre inkomster och planera för mer gynnsamma skattesatser (Konjunkturrådet 2013).

Att kvinnor och män berörs av olika skattesatser på grund av olika typer av inkomstslag i olika stor utsträckning i kombination med deras olika benägenhet att göra avdrag och attityder till skatter, medför också konsekvenser som avspeglas på aggregerad nivå. Till exempel beräknas det uppskattade skattefelet bland privatpersoner till 6,5 miljarder kronor per år, där kvinnor stod för 2,4 miljarder kronor och män för fyra miljarder kronor (prop.2019/20:1, Skatteverket 2020b). Detta motsvarar att den fastställda skatten skulle höjas med 0,9 procent för både kvinnor och män, trots att män står för en större andel av skattefelet (Skatteverkets 2020). Framförallt handlar det om resor till och från arbetet samt försäljning av småhus och bostadsrätt som bidrar till skattefelet. Det uppskattade skattefelet är vidare 4,6 miljarder kronor för kapitalavkastning på privatpersoners finansiella tillgångar utomlands och 14,4 miljarder kronor bland små och medelstora företag, vilka är områden som också präglas av en högre andel män än kvinnor.

2.7 Pensionsområdet

Det som benämns som pension består av flera olika typer av pensioner: den allmänna pensionen från staten, tjänstepensionen från arbetsgivare samt eventuellt en del privat pensionssparande.²⁶ Den allmänna pensionen administreras av Pensionsmyndigheten och består av olika delar. Dels består den av två inkomstgrundande delar, inkomstpension och premiepension, och dels av ett grundskydd för personer som saknar eller har låg inkomstgrundad pension.²⁷ Den inkomstgrundande inkomst- och premiepensionen grundas på samtliga inkomster som beskattats under livet, vilket även innefattar inkomster som sjuk- eller aktivitetsersättning, föräldrapenning och arbetslöshetsersättning. Tjänstepensionen bestäms i ett

²⁶ Genom den parlamentariska pensionsgruppen och deras överenskommelse från 2017 finns det även ett beslut om att arbeta med jämställda pensioner. Läs mer på: www.regeringen.se/regeringens-politik/socialforsakringar/jamstallda-pensioner/.

²⁷ Beloppen för olika delar av grundskyddet kan var olika beroende på födelseår.

kollektivavtal mellan arbetsgivare eller arbetsgivareorganisation, fackförbund och arbetstagar och kan därför se olika ut beroende på anställning. Offentliga arbetsgivare har alltid kollektivavtalade tjänstepensioner, men inte alla privata arbetsgivare.²⁸

Tjänstepensionen är en viktig del av pensionen, men det är inte alla som har tjänstepension. Då kan ett eget sparande till pensionen kompensera för en utebliven tjänstepension och den allmänna pensionen utgöra en viktig grundbult i pensionen. Hur stora de olika delarna av ens framtida pension ser ut för kvinnor och för män, hur pensionssystemets olika delar slår på kvinnor och män samt hur kunskapen om både det långsiktiga sparandet och pensionssystemet ser ut för kvinnor och män är därför också viktiga jämställdhetsfrågor.

Ett bra grundskydd i ett allmänt pensionssystem är nödvändigt för att minska risken för ekonomisk utsatthet bland äldre då det tillsammans med skatten har en utjämnande effekt. Regeringen har som mål att både kvinnor och män med låg eller ingen inkomstgrundad pension ska garanteras ett värdesäkrat grundskydd. Det skattefinansierade grundskyddet i pensionssystemet utgörs av den allmänna pensionen som består av garantipension, bostadstillägg, äldreförsörjningsstöd och efterlevandepension. Garantipensionen utgör ett komplement till personer som saknar eller har låg inkomstgrundad pension, vilken beräknas på antal år personen bott i Sverige. Efterlevnadspensionerna består av omställningspension och änkepension.²⁹ Bostadstillägget är ett inkomstprövat skattefritt tillägg till den allmänna pensionen och äldreförsörjningsstöd är det yttersta grundskyddet inom pensionssystemet för dem som inte har ett tillräckligt grundskydd i form av garantipension och bostadstillägg.

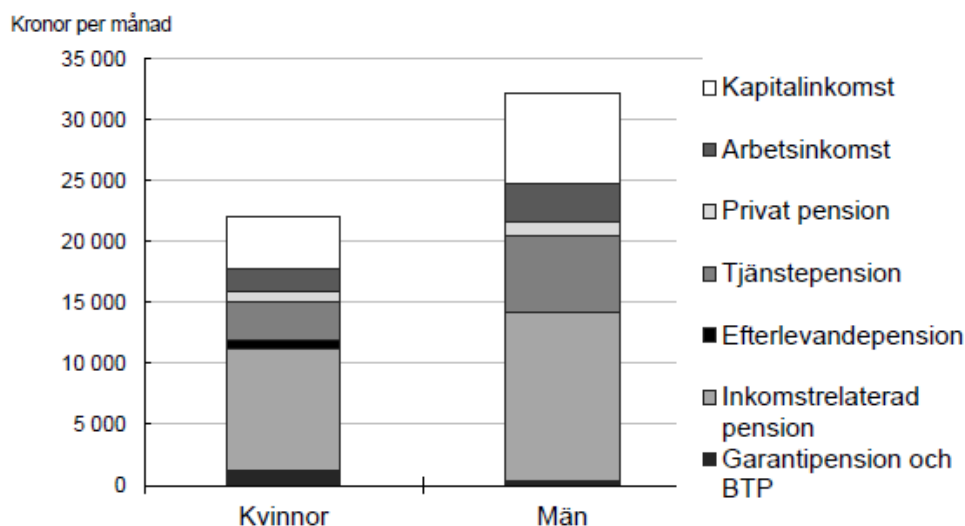
Figur 1 illustrerar de olika inkomstkällorna och genomsnittliga belopp för pensionärer. Den visar att kvinnor i genomsnitt har en lägre inkomstgrundad pension än vad män har. Kvinnors pensioner utgörs av en större andel garantipension och andra grundskydd än mäns, men har endast en liten utjämnande effekt på de genomsnittliga könsskillnaderna. Den privata pensionen ökar könsskillnaderna något, men det största gapet återfinns i

²⁸ Enligt Pensionsmyndigheten har ungefär nio av 19 anställda tjänstepension. Se Pensionsmyndighetens hemsida: www.pensionsmyndigheten.se/forsta-din-pension/tjanstepension/det-har-ar-tjanstepension.

²⁹ Garantipensionen och äldreförsörjningsstödet, som är kopplade till prisutvecklingen, kan sökas av personer som bor i Sverige och är över 65 år.

kapital- och arbetsinkomst, den inkomstrelaterade pensionen samt i tjänstepensionen.

Figur1 Olika inkomstkällor och genomsnittliga belopp för pensionärer, 2018



Källa: prop.2020/21:1. Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget.

Den skillnad som finns mellan kvinnors och mäns pensioner benämns som pensionsgapet. Ett sätt att analysera pensionsgapet är att studera skillnader i disponibel inkomst, vilket görs i regeringens proposition 2020/21:1, som visar att gapet legat på ungefär samma nivå de senaste 25 åren. Tabell 4 visar att det finns ett inkomstgap mellan kvinnor och män på 27 procent som utgörs av den inkomstgrundade delen av den allmänna pensionen. Tabellen visar vidare att den del i den allmänna pensionen som utgörs av grundskyddet (garantipension, änkepension och bostadstillägg) minskar gapet, medan tjänstepension, privat pension, lön och kapital förstärker det. När samtliga inkomstslag adderats till inkomstgapet blir gapet 31 procent, men efter justeringar för inkomstskattens effekter minskar skillnaden i disponibel inkomst till 28 procent.

Tabell 4 Inkomstgapet mellan kvinnor och män, 2018

Inkomstslag	Gap (%)
Inkomstgrundad allmän pension	27
+ Garantipension	23
+ Änkepension	18
+ Bostadstillägg	16
+ Tjänstepension och privat pension	26
+ Lön m.m.	29
+ Kapital m.m.	31
Disponibel inkomst	28

Anm.: Skillnaden mellan kapital m.m. och disponibel inkomst utgörs huvudsakligen av inkomstskattens effekt.
Källa: Prop.2020/21:1. Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget.

Av samtliga pensionärer 2019 hade cirka 43 procent av kvinnorna och 14 procent av männen någon form av garantipension (prop.2019/20:1).³⁰ Kvinnor är överrepresenterade bland dem som får bostadstillägg och efterlevnadspension. En högre andel utlandsfödda hade garantipension än personer födda i Sverige, vilket bland annat beror på att de har arbetat färre år i Sverige och därmed intjänat lägre inkomstgrundande pension.³¹ Andelen som får äldreförsörjningsstöd har också ökat bland personer som inte bott tillräckligt många år i Sverige (prop.2019/20:1). Kvinnor med funktionsnedsättning är överrepresenterade bland personer som har en disponibel inkomst under den relativa fattigdomsgränsen, där inkomsten understiger 60 procent av medianinkomsten (Jämställdhetsmyndigheten 2019b). De genomsnittligt lägre disponibla inkomsterna för många kvinnor och ekonomiskt utsatta grupper påverkar pensionerna och den ekonomiska självständigheten livet ut. Utan pensionssystemets grundskydd skulle situationen för många personer med låg ekonomisk standard vara ännu sämre då det är ett inkomstprövat grundskydd som inte beror på den pensionsgrundande inkomsten från arbetslivet.

Könsskillnader som beror på individbaserade faktorer och den könsuppdelade arbetsmarknaden

Orsakerna till könsskillnaderna kan hänföras till både individbaserade faktorer och den könsuppdelade arbetsmarknaden. En genomsnittligt lägre

³⁰ Ungefär 1,2 miljoner kvinnor och 1,1 miljoner män tog ut ålderspension i någon form under 2019 (Prop.2019/20:1).

³¹ Garantipensionen är inte kopplad till kapital, tjänstepension eller privata pensionsförsäkringar, men till antal bosatta år i Sverige. Individer som bott i Sverige i minst tre år har rätt till garantipension. För att få full garantipension krävs att den enskilde har bott minst 40 år i Sverige från och med att hen fyllde 16 år till och med det år hen fyller 64 år. Om individen bott i Sverige kortare tid minskar garantipensionen med 1/40-del för varje år. Se mer: www.pensionsmyndigheten.se/forsta-din-pension/sa-fungerar-pensionen/garantipension-om-du-har-lag-pension.

pension för kvinnor kan till stor del förklaras av ett lägre arbetskraftsdeltagande, deltidsarbete och lägre löner (prop.2020/21:1). Arbetsmarknadens könsmissiga uppdelning, där män är överrepresenterade i yrken och befattningar med högre löner, är också en förklaring som bidrar till skillnader i pensionsinkomster mellan kvinnor och män (Pensionsmyndigheten 2018b). De olika valen som görs i arbetslivet spelar roll för pensionsinkomsterna eftersom de i hög grad bestäms av lönen. Att män och kvinnor har olika utbildningsinriktningar, som leder till att de gör olika yrkesval, förklarar till exempel en stor del av könsskillnaderna i pensionsinkomster (Sjögren Lindqvist & Säve Söderberg 2018). Därutöver finns hälsorelaterade faktorer som bidrar till könsskillnaderna i pensionsinkomster eftersom kvinnor och män uppbär sjukersättning i olika utsträckning. Då varken sjuk- eller föräldraförsäkringen är konstruerad för att kompensera för arbetsinkomster fullt ut, och då kvinnor i större utsträckning i män uppbär dessa ersättningar, blir avsättningar till pension lägre för de som har varit sjukskrivna eller föräldralediga jämfört med om de skulle ha arbetat.

Ojämsställda och ojämlika anställnings- och arbetsvillkor påverkar också pensionen. LO:s årliga jämställdhetspolitiska rapport, som kartlagt anställningsvillkoren, arbetsmiljön och pensionerna, visar att kvinnor i arbetaryrken har de sämsta villkoren och män i tjänstemannayrken de bästa (LO 2020). Kvinnor i tjänstemannayrken och män i arbetaryrken har i genomsnitt likvärdiga villkor och hamnar i rankingen mitt emellan dem. Vidare visar rapporten att osäkra anställningsformer med både deltidsarbete och tidsbegränsade anställningar är vanligt förekommande i många kvinnodominerade arbetaryrken (LO 2020). Detta gäller i synnerhet kvinnor med funktionsnedsättning som är deltidsarbetslösa eller har timanställning i större grad än män med funktionsnedsättning och övriga kvinnor och män (Jämställdhetsmyndigheten 2019b). Att en högre andel kvinnor än män, och en hög andel utsatta personer, har deltidsarbete och tidsbegränsade anställningar är därför också en förklaring till betydande klass- och könsskillnader på arbetsmarknaden som påverkar pensionen, någon som visas i en rapport av Pensionsmyndigheten (2018b).

Trots att kvinnor och män har ungefär lika lång tid i arbetslivet samt börjar och går i pension i ungefär samma ålder, uppstår den största könsskillnaden i intjänad pension under småbarnsåldern. Även inträdes- och utträdesålder på arbetsmarknaden har betydelse för pensionens storlek. Kvinnor har i

genomsnitt ett år högre inträdesålder i arbetslivet, medan män har i genomsnitt ett år högre utträdesålder från arbetslivet (Pensionsmyndigheten 2018b, 2020c). Då kvinnor och män har haft i genomsnitt lika många intjänande år till pensionen, ligger den största förklaringen till pensionsgapet i dels beloppet för den pensionsgrundande inkomsten och dels på sammansättningen av pensionsintjänandet (Pensionsmyndigheten 2018b). Män har i genomsnitt haft 28,5 procent högre pensionsgrundande inkomst än kvinnor, och har i genomsnitt haft 42 år med pensionsgrundande inkomst medan motsvarande är 38 år för kvinnor med pensionsgrundande inkomst. Enligt Pensionsmyndigheten (2018b) handlar det i stor utsträckning om det ojämsställda arbetslivet och det ojämsställda ansvaret för barn och för obetalt hemarbete som medför lägre pensioner för många kvinnor.

De inkomstskillnader som finns mellan kvinnor och män under arbetslivet ökar också efter pensionsinträdet, vilket inte gäller för dem som uppstår garantipension (Pensionsmyndigheten 2020b, 2020c). Att inkomstgapet mellan kvinnor och män ökar efter pensionsinträdet förklaras i utredningen *Jämställda pensioner* (Ds 2016:19) av att existerande löneskillnader i kombination med att tjänstepensionerna ger en högre total avsättning till pension för personer med inkomster över taket. Att gapet däremot inte ökar bland dem som uppstår garantipension kan enligt Pensionsmyndigheten (2020c) bero på att kvinnor med garantipension i högre grad än män med garantipension väljer tidsbestämda uttag av sin tjänstepension.

Könsskillnader som beror på pensionssystemets uppbyggnad

Orsakerna till könsskillnaderna kan också hänföras till mer strukturella faktorer relaterade till pensionssystemets konstruktion. Pensionssystemet bygger genom livsinkomstprincipen på arbete där mer arbete ger mer pension. Det gäller både det allmänna pensionssystemet och tjänstepensionssystemet som genomgått reformer där sambandet mellan pension och livsinkomst har stärkts. Både i den allmänna pensionen och i tjänstepensionerna finns också inslag av kapitalförvaltning. Reformerna har inneburit en omställning där systemet övergått från att i huvudsak vara förmånsbestämt, där pensionen bestämdes av de fem bästa av 25 intjänade åren, till att bli intjänande- och avgiftsbestämt där pensionen avgörs av all lön och antalet arbetade år samt pensionsavsättningar. Förändringarna har också inneburit ett ökat inslag av valmöjligheter för individen. Män, som i större utsträckning har haft en högre lön under arbetslivet, får i ett intjänande- och avgiftsbestämt system högre avsättningar till pensionen, och

därmed högre pension än kvinnor, jämfört med ett mer förmånsbestämt system. Perioder med till exempel arbetslöshet, sjukdom och deltidsarbete leder också till lägre pensioner i ett intjänande- och avgiftsbestämt system jämfört med ett förmånsbestämt system.

Det allmänna pensionssystemets två delsystem – inkomstpensionssystemet och premiepensionssystemet – kan ses som ett slutet försäkringssystem som betalar ut de pensioner som systemet finansierar med avgifter och avkastning från AP-fonderna. Med andra ord är systemet konstruerat för att vara finansiellt autonomt där utbetalningarna blir så stora som systemet kan finansiera (prop.2020/21:1).³² Systemen ger pensionsrätter som bestäms av hur stor den pensionsgrundande inkomsten är det vill säga inte bara på arbetsinkomsten utan även inkomster som ersätter arbetsinkomst (exempelvis sjuk- och aktivitetsersättning, arbetslöshetsersättning, föräldrapenning). I Ds (2016:19) visas att kvinnliga pensionärer i genomsnitt har en lägre allmän pension än manliga pensionärer oavsett ålder, vilket framförallt förklaras av skillnader i den inkomstgrundande pensionen. Yngre kvinnliga pensionärer har högre inkomstgrundad pension och mindre garantipension än de äldre, vilket beror på kvinnors allt högre arbetsmarknadsdeltagande över tid.

ISF (2016d) visar att skillnader i premiepensioner mellan kvinnor och män förklaras i stor utsträckning av att kvinnor har lägre försvarsrelaterade inkomster och därmed lägre intjänade pensionsrätter än män.³³ Bland personer med de högsta premiepensionerna finns även en betydande könsskillnad i kapitalavkastning, vilket tyder på att kvinnor och män väljer olika kapitalförvaltning. Skillnader i kvinnors och mäns premiepensioner ökar även under pensionstiden; kvinnliga pensionärs premiepensioner utvecklas i genomsnitt sämre än manliga pensionärs. ISF (2016d) menar att premiepensionssystemets utformning, som betonar intjänade pensionsrätter och kapitalplaceringar, medför både ojämställdhet och ojämlikhet för många pensionärer. De visar att det framförallt är gruppen kvinnor med låga

³² Inkomstpensionssystemet är ett fördelningssystem där avgifter som betalats in av förvärvsarbete används för att betala ut till pensionerna, och eventuellt överskott sparas i AP-fonderna (prop.2020/21:1). Vid pensioneringstillfället beräknas inkomstpensionen, som indexerats årligen, genom att dividera individens pensionsbehållning med antal år som hen förväntas leva. Premiepensionssystemet är däremot ett fonderat system, där avgifter som betalats in fonderas separat för varje enskild person, och är utformat som en fondförsäkring där spararen själv väljer fonder. I de fall inte ett aktivt fondval görs placeras staten pengarna i Såfa, som förvaltas av Sjunde AP-fonden (prop.2020/21:1).

³³ ISF (2017) visar även att det finns en stor spridning i premiepensioner beroende på intjänade pensionsrätter, vid vilken ålder och till vilken omfattning premiepensionen tas ut, vilka fondavgifter den valda portföljen har och vilken förvaltningsform för premiepension som valts.

inkomster som kommer att halka efter eftersom intjänandet förväntas vara fortsatt ojämnt.

Utöver den allmänna pensionen består pensionen av tjänstepension och av privat sparande till pension. Tjänstepensionen ger pensionsrätter för förvärvsinkomster över taket i den allmänna pensionen. Hur stora dessa könsskillnader blir handlar också om hur individen väljer att kapitalförränta de olika pensionsdelarna. Tjänstepensionens utformning bidrar därför till att befästa de inkomstskillnader mellan olika grupper som uppstått i arbetslivet och även under tiden som pensionär (ISF 2017, Ds 2016:19, prop.2020/21:1, Pensionsmyndigheten 2018b).

Skillnader i tjänstepensionen beror i stor utsträckning på att avtalen ser olika ut inom olika sektorer och branscher. I en könsuppdelad arbetsmarknad där många kvinnodominerade yrken återfinns inom kommunal och regional sektor och där många mansdominerade yrken återfinns inom privat sektor påverkar tjänstepensionsavtalens utformning därför kvinnors och mäns pensioner. Skillnader uppstår också av att det inte finns ett tak för tjänstepensionens belopp, på samma vis som den gör för den allmänna pensionen, där tjänstepensionen även fyller ut pensionerna över basbeloppstaket i den allmänna pensionen. Detta återspeglar att fler män än kvinnor har inkomster över taket. Det återspeglar vidare ett ojämnt arbetsliv som leder till att kvinnor dessutom i genomsnitt får lägre pensioner än män inom samtliga sektorer av arbetsmarknaden (ISF 2017).

För vissa delar av tjänstepensionen och premiepensionen i den allmänna pensionen har pensionssparare möjlighet att välja en kapitalförvaltare.³⁴ Enligt ISF (2017) har ett förvaltsalternativ betydelse för jämställdheten. Det är en lika stor andel män som kvinnor som placerar sitt kapital i förvaltsalternativet. Bland dem som inte tar förvaltsalternativet, tycks män välja kapitalförvaltare med högre riskprofiler än kvinnor. Nästan alla unga (95 procent) väljer förvaltsalternativet och en traditionell försäkring för tjänstepensionen, men över tid tenderar de att bli mer aktiva i sin kapitalförvaltning. Eftersom många tenderar att placera sitt kapital i

³⁴ De olika förvaltarna som kan väljas för premiepensionen har olika riskprofiler, avgifter och avkastning för sin premiepension. Den som inte gör ett aktivt val får av staten ett givet förvaltsalternativ, AP7 Såfa. Även för tjänstepensionen kan den enskilde göra ett aktivt val av kapitalförvaltare framför ett förvaltsalternativ som består av en traditionell försäkring och inte kräver den enskildes aktiva omplaceringar. I traditionell försäkring står pensionsföretaget för risk och garanterad avkastning, i fondförsäkring står den enskilde hela risken och får den avkastning det blir.

förvalsalternativet utgör förvalens utformning en viktig faktor som ”nudgar” pensionssparare och bidrar till ett utjämnande av könsskillnader i pensionen (ISF 2017).³⁵

Både den allmänna pensionen och tjänstepensionen utgår från en livslängdsberäkning som innebär att den uttagna pensionens storlek beräknas utifrån den förväntade återstående livslängden. Ju längre den förväntade livslängden är, desto lägre blir månadsbeloppet eftersom pensionen då ska betalas ut under en längre tid. Eftersom medellåldern har ökat över tid är den förväntade återstående medellivslängden vid 65 år längre för yngre än äldre personer, som således får ett lägre månadsbelopp. För de kollektivavtalade tjänstepensionerna används samma livslängdsantaganden för kvinnor och män. I och med att kvinnor har en högre medellivslängd än män, men antas ha samma livslängd som män, får kvinnor sammantaget en högre pension än män sett över hela pensioneringen (dock inte per månad eller år). Detta innebär att könsskillnaderna är mindre än vad de skulle ha varit utan sådana antaganden (ISF 2017). Men alla valbara försäkringsbolag som den enskilde kan välja att placera sin tjänstepension hos, har inte sådana antaganden. Bolagen har olika livslängdsantaganden beroende på kollektivavtalsområde där bedömningen bland annat baseras på ålder, i vissa fall på kön men även prognosräntor vilket medför skillnader i tjänstepensioner inom och mellan sektorerna. Eftersom medellivslängden ökar måste den intjänade pensionen räcka i fler år än tidigare.

Genom så kallade flexpensioner som har införts i en del tjänstepensionsavtal kan arbetsgivaren sätta av ytterligare procent av lönen till tjänstepension och på så sätt öka möjligheten att gå i tidig ålderspension. Flexpension finns dock inte i pensionsavtalet hos kommuner och regioner. Personer som inte går tidigare i pension kan i stället ta ut flexpensionen samtidigt med ordinarie tjänstepension och därmed få en högre total pension. ISF (2017) menar att flexpensionerna kommer att leda till ökade skillnader i genomsnittlig total pension mellan sektorer då avsättningarna är olika stora i olika sektorer och branscher. Detta kommer också att ha en inverkan på jämställdheten på grund av den könsupplade arbetsmarknaden då många kvinnor är anställda inom kommunal och regional sektor, som då inte ges samma

³⁵ Statligt anställda och privatanställda tjänstemän måste placera hälften av sitt kapital i en traditionell försäkring. Den andra hälften kan placeras antingen i en traditionell försäkring eller i fondförsäkring. Kommun- och regionanställda samt privatanställda arbetare kan välja fritt om de vill placera hela sitt kapital i en traditionell försäkring eller fondförsäkring. Inom varje tjänstepensionsavtal finns flera traditionella försäkringar att välja på.

möjlighet att via flexpensionen trappa ner arbetstiden i slutet av yrkeslivet som män.

Kunskaper om pensionssystemet och sparande hos kvinnor och män

Över tid har personer som går i pension upplevt en ökande osäkerhet kring storleken på den totala pensionen (ISF 2017). De kollektivavtalade pensionerna har gått från att vara förmånsbestämda till att bli avgiftsbestämda. För individen blir det svårare att uppskatta storleken på pensionen då den avgiftsbestämda pensionen grundas på både livsinkomsten och på placeringen av medlen och avgifterna för förvaltningen. Detta avspeglas också i Pensionsmyndighetens mätningar som visar att den generella kunskapen om livsinkomstprincipens betydelse är fortsatt låg (prop.2019/20:1). IFAU (2020b) visar att en stor andel pensionssparare saknar grundläggande kunskap om pensionen och de ekonomiskt mest utsatta vet minst om pensionen. Yngre, kortutbildade, kvinnor och låginkomsttagare vet i genomsnitt mindre och har i lägre utsträckning förberett sig inför sin pensionering.

Det privata pensionssparandet tycks vara mer betydelsefullt för kvinnors totala pension än mäns (ISF 2017). Undersökningar visar att kvinnor i större utsträckning än män har ett långsiktigt sparande på sparkonto och fonder samt har ett privat pensionssparande (Konsumentverket 2018). Däremot sparar kvinnor i genomsnitt ett lägre belopp, har oftare mindre sparkapital och sparar i större utsträckning i sparformer som ger lägre avkastning. Bland de som svarar att de inte har något långsiktigt sparande överhuvudtaget anger en högre andel kvinnor (65 procent) än män (45 procent) att de inte har de ekonomiska marginalerna för detta.

Konsumentverkets undersökning (2018) visar också att det finns skillnader mellan hur kvinnor och män agerar när det gäller det långsiktiga sparandet. Kvinnor uppger i större utsträckning än män att det är svårt att hitta oberoende information för att till exempel kunna jämföra olika sparprodukter. Män anser i större utsträckning än kvinnor att de har koll på sitt eget sparande och kännedom om vilka premiepensionsfonder de valt. En större andel män än kvinnor anger att de är bekväma med hur sparandet är placerat när det gäller premiepensionen. Män anser sig också ha bättre kunskap om olika alternativ för långsiktigt sparande och uttrycker i högre grad att de har tillräckliga kunskaper för att påverka pensionen. Skillnaden i det långsiktiga sparandet förklaras dels av att sparande i aktier och ränte- och

pensionsfonder till stor del är en mansdominerad marknad och dels att kvinnor inte har samma ekonomiska- och tidsmässiga förutsättningar som män på grund av det obetalda hemarbetet (Konsumentverket 2018).

2.7.1 Konsekvenser för jämställdheten

Genom att pensionssystemet är utformat så att den slutliga pensionen baseras på de inkomster individen har haft under hela livet är pensionerna ofrånkomligen ojämställda och ojämlika så länge ojämställdhet och ojämlikhet har förekommit under förvärvstiden (Pensionsmyndigheten 2020c). Då kvinnor i genomsnitt tjänar mindre än män, blir deras pensioner också lägre. Skillnader i pensioner kommer också av att kvinnor i större utsträckning än män arbetar deltid och av att könssegregeringen på arbetsmarknaden är stor där kvinnor och män arbetar i olika sektorer och yrken eller har olika positioner inom samma sektor och yrke.

Utöver det allmänna pensionssystemet finns viktiga delar från både socialförsäkrings- och skattesystemen som verkar utjämnande på könsskillnaden i pensionsinkomster. Eftersom fler kvinnor än män förväntas få garantipensioner även i framtiden innebär det att kvinnor också blir mer beroende av bostadstillägg för sin försörjning. Personer som inte varit bosatta i Sverige under delar av sitt vuxna liv riskerar också att bli beroende av äldreomsorgsstödet. Likaså riskerar kvinnor med funktionsnedsättning, vilka i stor utsträckning har deltidsanställningar eller tidsbegränsade anställningar, att hamna i en sådan situation.

Samtidigt finns bestående inkomstskillnader i pensioner som grundskyddet inte helt kan utjämna. År 2018 var till exempel den genomsnittliga pensionen för kvinnor 69 procent av männens. Män som hade tagit ut pension under 2018 hade i genomsnitt 28 procent högre disponibel inkomst än kvinnor som hade tagit ut pension (prop.2019/20:1, Bilaga 3).³⁶

Pensionsgruppen (Ds 2016:19) och Pensionsmyndigheten konstaterar att det allmänna pensionssystemet i grunden är könsneutralt och att vi har ett jämställt pensionssystem. De baserar detta på att pensionen beräknas och betalas ut på samma sätt helt oberoende av kön. Samtidigt slår pensionen

³⁶ Viktigt i samband med detta är att notera att trots även om det på politisk nivå beslutas att höja grundskyddet, så behöver även regelsystemet i övrigt åtgärdas annars leder det fortsatt till att någon som arbetat få år får nästan lika hög pension som en lågbetald som arbetat hela livet.

olika för olika grupper i samhället, vilket innebär att det som uppfattas som ett jämställt och jämlikt pensionssystem inte är så jämställt och jämlikt.

En delförklaring till att det allmänna pensionssystemet leder till ett mer jämställt utfall än tjänstepensionssystemet har att göra med att det finns ett intjänandetak i det allmänna pensionssystemet. Om taket för intjänandet höjdes skulle kvinnors andel av mäns pensioner troligtvis att sjunka, och framförallt gynna män (Ds 2016:19). Ett lågt tak innebär emellertid en låg allmän pension för alla grupper, men har bärande konsekvenser för de grupper i samhället som redan har en låg pensionsgrundande inkomst. Ytterst har regeringen ett stort ansvar för pensionssystemets utformning men även arbetsmarknadens parter som tar initiativ till egna lösningar.

Systemet är avgiftsbestämt och är utformat utifrån livsinkomstprincipen på så vis att pensionen beräknas utifrån hela livets inkomster. Dessutom är systemet utformat så att den som arbetar länge och väntar med att gå i pension, ges bättre ekonomiska förutsättningar vilket bidrar till ytterligare ojämställda och ojämlika möjligheter. Likaså slår den höjda pensionsåldern mot personer som arbetar i lågbetalda yrken, till exempel inom kontaktyrken och vården. De har inte samma arbetsmiljö och förutsättningar till ett långt arbetsliv som de som arbetar inom tjänstemannasektorn. Då det är en majoritet kvinnor som återfinns i dessa sektorer är det såväl en kön- som en klassfråga. Den slutliga pensionen är därför på många sätt ett kvitto på hur ojämställdheten under hela livet påverkar kvinnors och mäns livsinkomster.

2.8 Sammanfattande analys av fördelningens konsekvenser

Kommissionens kartläggning, som har gjorts utifrån regeringens budgetproposition för 2021, myndighetsrapporter och forskningsstudier, visar att det genomgående förekommer en ojämn fördelning av offentliga stödåtgärder mellan kvinnor och män, flickor och pojkar, inom samtliga uppräknade politikområden.

Kommissionen kan konstatera att den rådande fördelningen av offentliga stödåtgärder, inklusive transfereringar, har betydande konsekvenser för kvinnor och män på både kort och på lång sikt. Som kartläggningen visar, förekommer en ojämn fördelning av offentliga stödåtgärder som gynnar män och missgynnar kvinnor inom en rad välfärdsområden. Män tenderar i större utsträckning än kvinnor att ta del av andra offentliga stödåtgärder än just ekonomiska transfereringar och som ger dem bättre förutsättningar att

få inkomster av arbete och kapital. Det handlar i stor utsträckning om stöd och insatser som för dem närmre arbetsmarknaden eller ger bättre förutsättningar att ackumulera inkomster av arbete eller kapital, vilket på sikt innebär att behovet av försörjningsrelaterat stöd minskar.

Inom arbetsmarknadspolitiken har det sedan lång tid tillbaka varit en ojämsälld fördelning av de arbetsmarknadspolitiska insatserna. Den handlar om en kedja av förmedlingsinsatser där kvinnor är underrepresenterade: först sker ett möte med en arbetsförmedlare som ökar sannolikheten att få en insats som i sin tur ökar sannolikheten att få ett subventionerat arbete och som slutligen leder till att fler får arbete. Den ojämsällda fördelningen av stöd och insatser är som störst bland nyanlända arbetsökande. Män är också överrepresenterade i alla typer av lönestöd för personer med funktionsnedsättning.³⁷ Om arbetsmarknadspolitiska insatser inte bättre når kvinnor kommer en stor grupp kvinnor inte att kunna etablera sig på den svenska arbetsmarknaden. Detta kommer troligen att leda till ett större sysselsättningsgap mellan kvinnor och män.

Ökad jämställdhet inom det utbildningspolitiska området kan också leda till positiva effekter på kvinnors livsinkomster. Det handlar om både strukturella och individbaserade faktorer. Stereotypa könsnormer och könsmonster formas och förstärks i hela utbildningssystemet från förskola till universitet. Att aktivt arbeta för att motverka stereotypa könsnormer kan bidra till mer jämställda yrkesval och med det villkor i arbetslivet. Mindre könsuppdelade yrkesval kan bidra till en mindre könsuppdelad arbetsmarknad som på sikt kan leda till högre löner för kvinnor. Att välja en utbildning som lönar sig över tid leder till ett minskat behov av ekonomiskt stöd, vilket i slutändan påverkar pensionerna. Samtidigt löser det inte problemet med den värdediskriminering som präglar arbetsmarknaden. Kvinnodominerade yrken behöver uppvärderas för att kvinnors löner generellt ska öka och inte endast för de relativt få individer som bryter mot könsstereotypa val.

Kvinnor, i synnerhet kvinnor med låga arbetsinkomster, är oftare sjukskriva än andra grupper. En förbättrad arbetsmiljö och förbättrade arbetsvillkor skulle kunna leda till att färre kvinnor än idag blir sjukskrivna, i synnerhet om det kombinerades med en mer jämställd fördelning av det obetalda

³⁷ Se PM *Arbetsförmedlingens arbete med jämställd arbetsmarknadsutbildning – analys och bedömning av möjliga åtgärder*, för en djuplodande analys.

hemarbetet och omsorgen om barn och anhöriga. Detta skulle kunna förbättra inkomster på såväl kort som på lång sikt för kvinnor generellt.

När det gäller familjepolitiken visar kartläggningen att det finns ett samband mellan ett jämställt föräldraledighetsuttag och en mer jämställd fördelning av det obetalda hemarbetet och det betalda förvärvsarbetet. En mer jämställd fördelning av föräldraledighet har konsekvenser på exempelvis den egna försörjningen, barnens ekonomiska situation och möjligheten att kombinera familjeliv med arbetsliv. Vidare kan ett mer jämställt uttag av omvårdnadsbidraget stärka kvinnors ekonomiska situation på såväl kort som lång sikt. En jämnare fördelning innebär därför inte bara en högre inkomstutveckling för många kvinnor utan medför även en ökad jämställdhet inom många andra politikområden. När kvinnors arbetsinkomster ökar, får de bättre förutsättningar att ackumulera mer och högre inkomster, spara och investera i olika kapitalformer som leder till mer förmånliga skattesatser, skatteavdrag eller skattesubventioner, vilket sammantaget innebär en bättre pension.

Inom området social-, hälso och sjukvårdspolitik innebär en ökad jämställdhet också ökade möjligheter för många flickor och kvinnor som av olika anledningar är i behov av stöd och insatser från socialtjänsten. Ett mer strukturerat arbete med jämställdhet inom verksamheten ekonomiskt bistånd kan vara ett sätt att minska könsskillnader för olika typer av försörjningshinder. Om fler flickor än idag fick stöd av socialtjänsten, skulle positiva konsekvenser på sikt kunna fås då tidiga insatser ofta är avgörande för individers framtida möjligheter. Likaså skulle en mer jämställd fördelningen av stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) också innebära att hinder kan undanröjas och fler flickor och kvinnor få ett bättre utgångsläge att påverka sitt liv och därmed också sin livsinkomst. En mer jämställd sjuk- och hälsovård med sakliga bedömningar och kvalitetssäkrade sjukskrivningsprocesser, i kombination med förbättrad arbetsmiljö och arbetsvillkor inom många kvinnodominerade yrken, har troligen också en positiv påverkan på kvinnors sjukfrånvaro och hälsa som på såväl kort som långt sikt kan innebära att kvinnors ekonomiska situation förbättras.

Kartläggningen visar även en skev könsfördelning av offentliga stödåtgärder inom det näringspolitiska området som innebär att kvinnor har sämre förutsättningar att starta och driva företag än män. Genom att förändra de statliga stödsystemen så att de i sin utformning inte gynnar män i större

utsträckning än kvinnor skulle det finnas såväl fler kvinnliga företagare som kvinnor med högre inkomster från näringsverksamhet. Inom skattepolitiken berörs män och kvinnor i olika grad av olika delar av skattesystemet. Då män i genomsnitt har högre kapitalinkomster eller inkomster från näringsverksamhet än kvinnor, i kombination med att män i större utsträckning tar del av stödåtgärder som ger dem bättre förutsättningar att ackumulera ytterligare sådana inkomster, berörs kvinnor och män i olika utsträckning av olika skattesatser som gäller för arbete respektive kapital. De största inkomstskillnaderna mellan kvinnor och män utgörs just av skillnader i arbets- och kapitalinkomster. Både skatter och transfereringar utjämnar skillnader i disponibel inkomst mellan kvinnor och män. Samtidigt har skatternas och transfereringarnas utjämnande och omfördelnde effekt minskat över tid, eftersom kapitalinkomstgapet mellan kvinnor och män ökat.

Förenklat kan vi säga att konsekvenserna av det som sker inom de olika politikområdena återspeglas inom pensionsområdet. I och med att män generellt har högre arbets- och kapitalinkomster än kvinnor, är också deras pensioner högre. Med dagens pensionssystem resulterar de sammansatta och ackumulerade effekterna under individens livstid i ett betydande pensionsgap mellan kvinnor och män. Så länge pensionen återspeglar ett ojämnt arbetsliv kommer skillnader mellan mäns och kvinnors livsinkomst att avspelas i mäns och kvinnors pensioner, genom att systemet överför, cementerar och förstärker dessa könsskillnader.

Värdet på de offentliga välfärdstjänsterna riktade till individer är högre för kvinnor än för män inom alla inkomstgrupper (prop.2020/21:1). Att värdet på individuella välfärdstjänster är högre för kvinnor än för män handlar i stor utsträckning om att kvinnor oftare studerar, är föräldralediga eller sjukskrivna men även att en hel del av de försörjningsrelaterade transfereringarna, det vill säga transfereringar som har till uppgift att öka inkomsten för hushåll med låga inkomster och/eller barnhushåll, och som inte är knutna till förvärvsinkomst, belastar kvinnans utgifter i större utsträckning (prop.2020/21:1). Till exempel går bostadsbidrag främst till ensamstående föräldrar och då oftast till kvinnor, samtidigt som en del av dessa barn kan bo växelvis hos sina föräldrar då det vanligast att de är folkbokförda hos mamman. Undantaget är ekonomiskt bistånd där andelen är ungefär densamma bland kvinnor och män. Mäns högre arbets- och

löneinkomster innebär att de inte har samma behov av försörjningsrelaterade inkomster som kvinnor.

En mer jämställd fördelning av offentliga stödåtgärder kan därför ha en effekt på kvinnors och mäns livsinkomster. Men samtidigt är flera av välfärdssystemen utformade på ett sätt som skapar och cementerar ojämställda och ojämlika strukturer. Det gör också att systemen medför ojämställdhet oberoende av vilka stödåtgärder som regeringen sätter in. Om offentliga stödåtgärder inte bättre når kvinnor, kommer inkomstgapet mellan kvinnor och män med stor sannolikhet att vidgas ytterligare. Det innebär alltså att denna ojämställda fördelning av tilldelning och nyttjandet av stöd kan få stora konsekvenser för jämställdheten i samhället, kvinnors respektive mäns ekonomiska makt och för jämställda livsinkomster.

Kommissionen för jämställda livsinkomster kan konstatera att den rådande fördelningen har konsekvenser för kvinnors och mäns livsinkomster på både kort och på lång sikt. På kort sikt har fördelningen en utjämnade effekt på kvinnor och mäns disponibla inkomster. Om vi definierar den disponibla inkomsten som summan av arbets- och kapitalinkomster plus transfereringar minus skatt, ser vi att olika typer av stödåtgärder påverkar olika delar av den disponibla inkomsten. Den typ av stödåtgärd som en högre andel kvinnor tar del av går ofta via de positiva transfereringarna (såsom pension, sjukpenning, föräldrapenning, sjuk- och aktivitetsersättning), medan den typ av åtgärd som en högre andel män tar del av påverkar oftare (och eventuellt indirekt) de övriga delarna av den disponibla inkomsten. Då män i genomsnitt har högre kapitalinkomster eller inkomster från näringsverksamhet än kvinnor, i kombination med att män i större utsträckning tar del av stödåtgärder som ger dem bättre förutsättningar att ackumulera ytterligare sådana inkomster, berörs kvinnor och män i olika utsträckning av olika skattesatser som gäller för kapital respektive arbete. Även detta har en påverkan på den disponibla inkomsten, men sker via skattedelen. På lång sikt medför således en ojämställd fördelning av stödåtgärder att kvinnor och män ges olika förutsättningar och möjligheter att ackumulera inkomster. Den slutliga pensionen blir därför på många sätt ett kvitto på hur rådande ojämställdhet under hela livet påverkar kvinnors och mäns livsinkomster.

3. Fördjupad kartläggning av myndigheter som är centrala för individers livsinkomster

3.1 Syftet med fördjupad kartläggning

Som den övergripande kartläggningen i avsnitt 2 visar finns könsskillnader inom samtliga politikområden som har studerats. Dock svarar inte kartläggningen på när, var och hur könsskillnader kan uppstå i myndigheternas fördelning av stöd och resurser. Därför har kommissionen valt att göra en fördjupad kartläggning och analys av sex myndigheter vars verksamheter är centrala för delmålet ekonomisk jämställdhet: Arbetsförmedlingen, Centrala Studiestödsnämnden (CSN), Försäkringskassan, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten och Skatteverket.³⁸ Samtliga är myndigheter vars verksamheter i stor utsträckning innefattar medborgarkontakter och som, i olika grad och skeenden, har påverkan på individers livsinkomster. Samtliga myndigheter ingår också i regeringens utvecklingsprogram för Jämställdhetsintegrering i myndigheter (JiM).

Syftet med denna fördjupade kartläggning och analys är att undersöka hur myndigheterna redovisar och analyserar fördelningen av sina respektive stöd och resurser mellan kvinnor och män. Vidare är syftet att analysera om och i så fall när och var osakliga könsskillnader finns i myndigheternas tilldelning av stöd och resurser. Kommissionen för jämställda livsinkomster har därför bitt de sex myndigheterna att göra en analys av den egna verksamheten för att förstå hur fördelningen av offentliga stödåtgärder ser ut mellan kvinnor och män inom respektive myndighetsområde.

3.2 Myndigheternas könsuppdelade statistik och analyser

Svårigheter att följa upp jämställdhetspolitiken på grund av otillräcklig statistik och brist på analyser har framhållits i ett flertal utredningar och rapporter (SOU 2015:50, SOU 2015:86, Jämställdhetsmyndigheten 2020). Enligt förordningen (2001:100) om den officiella statistiken ska all individbaserad statistik vara uppdelad efter kön om det inte finns särskilda skäl mot detta. Detta omfattar även myndigheternas arbete med årsredovisningar. I förordning (2000:605 och SFS 2019:577) om årsredovisning och budgetunderlag står att ”den individbaserade statistik

³⁸ Vi använder begreppet medborgare i texten, även om en del individer som myndigheterna möter rent tekniskt inte har ett svenskt medborgarskap.

som ingår i resultatredovisningen ska vara uppdelad efter kön, om det inte finns särskilda skäl mot detta.”. Med särskilda skäl är det enligt ESV ytterst få skäl som är godtagbara, nämligen följande tre: i) det saknas underlag som möjliggör uppdelning efter kön, ii) en uppdelning efter kön riskerar röja individers identitet, iii) redovisningen skulle kräva hantering av personuppgifter som myndigheten inte har rätt att behandla. Om myndigheten inte delar upp statistiken efter kön ska myndigheten motivera detta.³⁹

Myndigheternas årsredovisningar utgör ett underlag för att regeringen ska kunna bedöma myndigheters resultat och genomförande av verksamheten. Bestämmelsen om att redovisa könsuppdelad statistik utgår från regeringens strategi för jämställdhetsintegrering (Regeringens skrivelse 2016/17:19). Att könsuppdelad statistiken i resultatredovisningarna syftar till att visa hur resultaten av verksamheten, eller vidtagna åtgärder i verksamheten, ser ut för kvinnor, män och eventuella ytterligare grupper i de fall då statistiken rör individer. Sedan den första januari 2019 ska myndigheternas resultatredovisningar även innehålla analyser och bedömningar av verksamhetens resultat och dess utveckling (SFS 2019:577). Det är alltså inte tillräckligt att samla in och dela upp statistiken efter kön, utan den måste även leda vidare till analyser, mål och åtgärder för att vara meningsfull. Enligt ESV räcker det inte med att myndigheterna bara kommenterar eller beskriver statistiken i sina årsredovisningar, utan de ska även föra ett analyserande resonemang om sina verksamheters resultat i förhållande till gruppen kvinnor respektive män där exempelvis skillnader/likheter mellan könen, trender och förändringar analyseras. Myndigheterna ska även göra bedömningar som bör relatera till utvecklingar eller mönster som de har förutsättningar att påverka med sin verksamhet.⁴⁰

Trots att det finns förordningskrav på att myndigheter ska redovisa könsuppdelad statistik, är så inte alltid fallet. ESV (2020) har följt upp det beslutade kravet att individbaserad statistik ska fördelas på kön, och konstaterar att det finns en bit kvar tills dess att samtliga myndigheter som redovisar individbaserad statistik också delar upp den statistiken på kön. Av 24 granskade myndigheter finner de att 13 av dessa redovisar någon form av individbaserad statistik, och av dessa är det elva som delar upp den

³⁹ Se även ESV:s hemsida www.esv.se/statens-ekonomi/redovisning/resultatredovisning/konsuppdelad-statistik/.

⁴⁰ Se ESV:s hemsida www.esv.se/statens-ekonomi/redovisning/resultatredovisning/konsuppdelad-statistik/.

statistiken på kön. Nio myndigheter redovisar sin könsuppdelade statistik i tidsserier på tre år eller mer. Sex myndigheter som redovisar könsuppdelad statistik gör någon analys av den statistiken. ESV konstaterar att kravet på redovisning av könsuppdelad statistik inte är mer implementerat än nyare krav på analyser som ställts på myndigheters årsredovisningar sedan 2018, samt att en särskild svaghet i redovisningen av könsuppdelad statistik är bristen på analys (ESV 2020).

Årsredovisningar är emellertid en avspeglning av den faktiska verksamheten. De avspeglar hur myndigheterna analyserar och hur de gör bedömningar kopplat till regeringens mål om jämställdhetsintegrering. Men om myndigheter brister i såväl redovisning som analyser av könsskillnader blir det problematiskt då den offentliga statistiken inte omfattar specifika myndighetsdata som avser olika beslutsprocesser, kvalitetssäkringar, ärendehanteringar etcetera. Enligt kommissionens mening är det alltså myndigheterna själva som behöver analysera sin egen verksamhet utifrån ett jämställdhetsperspektiv så att beslutsfattare ska ha ett fullgott kunskapsunderlag för att kunna fatta beslut i syfte att motverka förekomsten av osakliga könsskillnader.

3.3 Granskningens upplägg

Upplägget för den fördjupade kartläggningen och analysen av centrala myndigheter tar avstamp i myndigheternas uppdrag om jämställdhet och egna redogörelser för hur fördelningen av stödåtgärder till kvinnor och män ser ut. Genom att granska de sex utvalda myndigheternas årsredovisningar för 2019 kartlägger vi därefter när, hur och i vilken utsträckning myndigheterna använder, eller inte använder, sig av könsuppdelad statistik.⁴¹ Kommissionen studerar också om, när och hur myndigheterna kommenterar och analyserar osakliga könsskillnader samt hur myndigheterna kopplar detta till sitt arbete för att nå de jämställdhetspolitiska målen. I analysen hänvisar vi till myndigheternas regleringsbrev för 2019 då de relaterar till årsredovisningen för samma år.

I vår granskning närstuderas varje myndighet som ett enskilt fall och inga jämförelser görs dem emellan. Myndigheterna presenteras därför i

⁴¹ Samtliga tabeller som bedömts innehålla individbaserad statistik har granskats utifrån om den har könsuppdelats eller inte. Om så inte är fallet, registreras om någon anledning uppgetts. Vidare studerats om könsskillnaderna synliggjorts genom att skillnader och likheter har kommenterats i text samt om myndigheten resonerat om skillnaderna och analyserat dessa i efterföljande text. Resultatet av granskningen redovisas separat för varje myndighet. I nästa led har texterna i resultatredovisningen analyserats i relation till jämställdhet, könsuppdelad statistik samt där kön diskuteras (eller inte diskuteras).

bokstavsordning. Avsnitt 3 avslutas med en sammanfattande analys där vi diskuterar generella mönster och kopplar detta till tidigare studier och rapporter.

3.4 Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingen är en myndighet med ett brett uppdrag som beskrivs i förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen. Dess uppdrag är framförallt att effektivt matcha arbetssökande med arbetsgivare, prioritera arbetssökande som står långt från arbetsmarknaden och bidra till att öka sysselsättningen på sikt. I förordningen (2007:1030) står det att myndighetens verksamhet ska utformas så att ”den främjar mångfald och jämställdhet samt motverkar diskriminering i arbetslivet och en könsuppdelning på arbetsmarknaden”.

I regleringsbrevet för 2019 finns endast ett mål för verksamheten. Det är ett mål om jämställdhetsintegrering där: ”myndigheten ska redovisa resultat av de åtgärder avseende jämställdhetsintegrering som har vidtagits för att myndighetens verksamhet ska bidra till att uppnå målen för jämställdhetspolitiken.”⁴² Regleringsbrevet innehåller två regeringsuppdrag där ett jämställdhetsperspektiv ska integreras i analysen: genomförandet av etableringsuppdraget samt utbildningsplikten för deltagare med kort utbildning i etableringsprogrammet.⁴³ Det finns även ett regeringsuppdrag som handlar om samverkan med kommuner och Delegationen för unga och nyanlända till arbete (Dua) där utrikes födda kvinnor särskilt ska prioriteras. Ett ytterligare regeringsuppdrag handlar enkom om utrikes födda kvinnor. För detta uppdrag ska Arbetsförmedlingen: ”redovisa resultaten av de åtgärder som myndigheten vidtagit avseende att öka sysselsättningen och minska arbetslösheten för utrikes födda kvinnor”.

3.4.1 Övergripande fördelning av stödåtgärder

I Arbetsförmedlingens årsredovisning redovisas tabeller och siffror som påvisar könsskillnader i såväl fördelning som resultatet av myndighetens insatser. Under 2019 var det cirka 349 000 personer inskrivna på Arbetsförmedlingen varav 47 procent kvinnor och 53 procent män.

⁴² Detta så kallade jämställdhetsintegreringsmål nämns i samtliga studerade sex myndigheters regleringsbrev för 2019. Målet är formulerat på liknande sätt, men nämns i olika ordning i förhållande till myndigheternas övriga mål.

⁴³ Se Arbetsförmedlingens regleringsbrev för budgetår 2019.

Könsskillnader som inte motsvarar andelen inskrivna kvinnor och män syns i fördelningen av ett stort antal upphandlade tjänster samt i fördelningen av ett flertal anställningsstöd där kvinnor är underrepresenterade.⁴⁴ Dessa insatser utgör en stor del av de arbetsmarknadsnära insatser som Arbetsförmedlingen har till sitt förfogande för att underlätta för arbetssökande att få ett arbete. Även fördelningen av snabbspår, som är en åtgärd för att ta till vara nyanländas kompetens inom bristyrken, har en skev könsfördelning till mäns fördel.⁴⁵ I årsredovisningen beskrivs att myndigheten har utvecklat strukturer för att stödja arbetsgivare i processen att hitta och rekrytera rätt kompetens. Det framgår emellertid inte om det funnits med ett jämställdhetsperspektiv i arbetet då det generellt saknas en beskrivning på huruvida Arbetsförmedlingen i sitt arbetsgivararbete har arbetat utifrån ett jämställdhetsperspektiv.

Utfallet av myndighetens insatser ser också olika ut för kvinnor och män. Av samtliga inskrivna tenderar kvinnor i lägre utsträckning gå till subventionerade och osubventionerade arbeten, men i större utsträckning till studier än män. Under 2019 var andelen övergångar till arbete 30 procent för kvinnorna och 34 procent för männen, medan andelen övergångar till reguljära studier var sex procent för kvinnorna och fyra procent för männen. Könsskillnaderna är betydligt större inom etableringsprogrammet, det vill säga den del av Arbetsförmedlingens verksamhet som vänder sig till nyanlända individer. Det är något fler kvinnor (54 procent) än män (46 procent) som är inskrivna i etableringsuppdraget, men det är mer än dubbelt så hög andel män som arbetar 90 dagar efter etableringsuppdraget: 41 procent bland män jämfört med 18 procent bland kvinnorna. Däremot är det en högre andel kvinnor än män, elva procent respektive åtta procent, som går till reguljära studier efter etableringsuppdraget. Den främsta förklaringen till detta är enligt Arbetsförmedlingen att fler kvinnor än män saknar arbetslivserfarenhet och anvisas därför i högre grad (39 procent) än männen (29 procent) till utbildningsplikt.

⁴⁴ De upphandlade tjänsterna är stöd och matchning, validering, yrkessvenska samt arbetsmarknadsutbildningar. Anställningsstöden är nystartsjobb, introduktionsjobb och yrkesintroduktion. Vidare finns även könsskillnader i fördelningen av de olika lönestöden som riktas till personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

⁴⁵ Se PM *Arbetsförmedlingens arbete med jämställd arbetsmarknadsanpassning – analys och bedömning av möjliga åtgärder* för en ingående analys.

3.4.2 Könsuppdelad statistik

Arbetsförmedlingens årsredovisning innehåller totalt 59 tabeller med individbaserad statistik, som av kommissionen bedömts direkt eller indirekt beröra fysiska personer (se tabell 5). Av dessa är 51 tabeller könsuppdelade (86 procent) och åtta icke-könsuppdelade (14 procent). Samtliga icke-könsuppdelade tabeller saknar motivering till varför de inte har delats upp utifrån kön. Av de 51 könsuppdelade tabellerna är 69 procent synliggjorda och nämnda i text med en kommentar, medan 31 procent inte är det. För 51 procent av de könsuppdelade tabellerna som är synliggjorda i texten finns även en resonerande analys. Genom att Arbetsförmedlingen redovisar andel män och kvinnor går det att utläsa om fördelningen är ojämfäst mellan könen.

Tabell 5: Sammanställning av Arbetsförmedlingens tabeller med individbaserad statistik

Arbetsförmedlingens årsredovisning 2019	Antal	Andel (%)
Antal tabeller med individbaserad statistik	59	100
<i>Könsuppdelade</i>	51	86
<i>Ej könsuppdelade</i>	8	14
Antal tabeller med individbaserad statistik som ej är könsuppdelade	8	100
<i>Anledning finns</i>	0	0
<i>Anledning finns ej</i>	8	100
Antal tabeller med individbaserad statistik som är könsuppdelade	51	100
<i>Synliggjorts i text</i>	35	69
<i>Ej synliggjorts i text</i>	16	31
Antal tabeller med individbaserad statistik som är könsuppdelade	51	100
<i>Finns någon form av resonemang/analys i text</i>	26	51
<i>Finns ej någon form av resonemang/analys i text</i>	25	49

Not. Individbaserad statistik är statistik som direkt eller indirekt rör fysiska personer. En bedömning har gjorts om dessa tabeller är könsuppdelade eller inte. Om de inte är könsuppdelade, undersöks om det finns en förklaring och anledning till att de inte är könsuppdelade. Om de däremot är könsuppdelade, undersöks om den könsuppdelade statistiken är synliggjord i text samt om det finns någon form av resonemang eller analys kring den könsuppdelade statistiken i texten.

Arbetsförmedlingen har i ett par fall satt olika målnivåer för kvinnor respektive män. Ett sådant exempel är målnivåerna för andel kvinnor respektive män som ska få arbete efter avslutad arbetsmarknadsutbildning; 45 procent kvinnor och 55 procent män. När myndigheten redovisar resultaten för 2019 visar det sig att målen inte har uppnåtts för varken kvinnor eller män då endast 33 procent av kvinnorna och 42 procent av männen hade arbete efter avslutad utbildning. I resultatanalysen konstaterar myndigheten att den redan tidigare skeva könsfördelningen inom

arbetsmarknadsutbildning har ökat och att det i hög grad beror på utbudet av utbildningar i kombination med könsstereotypa utbildningsval.

Arbetsförmedlingen redovisar arbetet med jämställdhetsintegrering integrerat i resultatredovisningen samt övergripande per jämställdhetspolitiskt delmål. Myndigheten utvecklar emellertid inte vilka åtgärder som har vidtagits för att bidra till att uppnå målen eller vilka effekter de vidtagna åtgärderna har fått, men redogör för när verksamheten är ojämsälld och i vissa fall vad det kan bero på. Utöver åiterrapporteringen av jämställdhetsarbetet har Arbetsförmedlingen ett uppdrag att öka sysselsättningen och minska arbetslösheten för utrikes födda kvinnor. I åiterrapporteringen konstaterar myndigheten att uppdraget inte har fått genomslag och att det inte har skett någon omfördelning inom olika program eller subventionerade anställningar. I en sammanfattande resultatbedömning konstaterar myndigheten att ”Arbetsförmedlingens samlade bidrag till målen för jämställdhetspolitiken inte har ökat under 2019.”.

Kommissionen bedömer utifrån granskningen att Arbetsförmedlingen tycks vara medveten om en jämställdhetsproblematik i den interna styrningen och i fördelningen av insatser. Myndigheten skriver bland annat att de inkluderat ett jämställdhetsperspektiv i sin styrmodell med ”den tydliga avsikten att kvinnors och mäns förbättrade möjligheter till arbete och egen försörjning ska bli mer jämställd.” Vår bedömning är också att regeringen, genom regleringsbrev och regeringsuppdrag samt formuleringar i myndighetens instruktion, har en tydlig styrning på jämställdhet. Att myndigheten emellertid tillämpar olika målnivåer för kvinnor och män anser vi är problematiskt eftersom det signalerar att generell måluppfyllelse tycks vara viktigare än regeringens mål för jämställdhetsintegrering.

Arbetsförmedlingen har också i uppdrag om att bryta den könsuppdelade arbetsmarknaden och att bidra till det jämställdhetspolitiska målet om jämställd utbildning – något som vi bedömer att myndigheten inte berör i årsredovisningen. I samband med detta anser kommissionen att det skulle vara värdefullt för myndigheten att analysera vilka signaler de olika målnivåerna för kvinnor och män sänder ut till verksamheten och om, och i så fall på vilket sätt, det påverkar anvisningar och beslut om vem som anses lämplig att delta i en arbetsmarknadsutbildning.

3.4.3 Förekomsten av osakliga könsskillnader

Arbetsförmedlingens verksamhet har analyserats både kvalitativt och kvantitativt ur ett jämställdhetsperspektiv i tidigare studier (se PM *Arbetsförmedlingens arbete med jämställd arbetsmarknadsutbildning – analys och bedömning av möjliga åtgärder* för en genomgång). En kvantitativ studie om Arbetsförmedlingens verksamhet och fördelning av insatser ur ett jämställdhetsperspektiv visar att det fanns tydliga indikationer på osakliga könsskillnader i förmedlingsverksamheten (Cheung 2018). Män blev i större utsträckning än kvinnor bedömda som matchningsbara, kallade till ett möte med arbetsförmedlare och deltagare i någon arbetsnära insats. Dessa könsskillnader kvarstod även efter att hänsyn hade tagits till olika bakgrundsvariabler som kan skilja sig åt mellan kvinnor och män. Studien visade därmed på stora skillnader i myndighetens resursanvändning i förhållande till kvinnor respektive män.

Arbetsförmedlingen har inom ramen för kommissionens uppdrag ombetts att kartlägga och analysera könsfördelningen av dess stödåtgärder. Myndigheten har uppgett att de inte har haft möjlighet att prioritera detta. Kommissionen har istället fått ta del av viss data för verksamhetsåret 2019 och utifrån denna data gjort en begränsad uppföljande analys på hur fördelningen av Arbetsförmedlingens verksamhet och insatser ser ut utifrån ett jämställdhetsperspektiv. Analysen visar att det fortfarande finns kvar en del könsskillnader i Arbetsförmedlingens verksamhet. Kvinnor är till exempel i större utsträckning än män inskrivna i insatser som arbetslivsinriktad rehabilitering, arbetsträning, bidrag till hjälpmedel på arbetsplats och fördjupad kartläggning- och vägledning. Det är även en högre andel kvinnor än män som är inskrivna i etableringsprogrammet och i olika ESF-finansierade projekt. Män tar fortfarande i större utsträckning än kvinnor del av mer arbetsnära insatser såsom arbetsmarknadsutbildningar, arbetspraktik och/eller olika subventionerade anställningar som yrkesintroduktion, nystartsjobb, introduktionsjobb eller anställningar med lönebidrag.⁴⁶

Att vissa insatser har en överrepresentation av en viss grupp speglar ofta gruppernas olika förutsättningar att bli anvisade till ett visst program. Till

⁴⁶ De olika subventionerade anställningarna med lönebidrag riktar sig till personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga: Lönebidrag för utveckling i anställning, lönebidrag för trygghet i anställning och lönebidrag för anställning.

exempel har de inskrivna kvinnorna en högre genomsnittsålder än de inskrivna männen. En något högre andel kvinnor än män saknar utbildning och tillhör en så kallad utsatt grupp.⁴⁷ Genom att kontrollera för sådana socioekonomiska och demografiska faktorer kan kvinnor och män med i genomsnitt liknande förutsättningar jämföras.⁴⁸ Detta har kommissionen gjort och vi kan konstatera att könsskillnaderna kvarstår för många av de arbetsnära insatserna som arbetsmarknadsutbildning, arbetspraktik, introduktionsjobb och nystartsjobb.

När det gäller könsskillnaden avseende nystartsjobb menar Arbetsförmedlingen att den i hög grad kan relateras till hur könsfördelningen ser ut inom de branscher som vanligtvis anställer personer med nystartsjobb, exempelvis tillverkningsindustrin. Nystartsjobb är nämligen den enda subventionerade anställningen som inte föregås av en arbetsmarknadspolitisk bedömning, vilket reducerar myndighetens utrymme att prioritera stödet gentemot olika grupper.⁴⁹ Vidare finns stora oförklarade könsskillnader i samtliga lönebidragsstöd som personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga kan ta del av. Vad det beror på kan inte analysen besvara. Kommissionen bedömer emellertid att detta är ett område som Arbetsförmedlingen skulle behöva analysera ytterligare och få ökad kunskap om.⁵⁰

De enda av Arbetsförmedlingens insatser som till synes har en relativt jämn fördelning är de subventionerade anställningarna extratjänst och moderna beredskapsjobb. När bakgrundsfaktorer kontrolleras för är det dock i högre grad kvinnor än män som anvisas till dessa. En förklaring kan vara att myndigheten försöker utjämna den rådande skeva fördelningen i de övriga subventionerade anställningarna genom att i högre grad (medvetet eller omedvetet) anvisa kvinnor till en extratjänst eller ett modernt

⁴⁷ Med utsatt grupp avses Af utomeuropeiskt födda, de som har en funktionsnedsättning, personer över 55 år och arbetssökande med högst förgymnasial utbildning.

⁴⁸ I den uppdaterade analysen inkluderas kontroller för faktorer som den arbetssökandes ålder, utbildningsnivå, om personen har en funktionsnedsättning, utrikesfödd, sökandekategori, tillhör en utsatt grupp samt tillhör eller har tillhört etableringsuppdraget eller etableringsprogrammet.

⁴⁹ Se *PM Arbetsförmedlingens arbete med jämställd arbetsmarknadsutbildning – analys och bedömning av möjliga åtgärder* för en diskussion om vad arbetsmarknadspolitisk bedömning innebär.

⁵⁰ Denna problematik diskuteras utförligare i *PM Arbetsförmedlingens arbete med jämställd arbetsmarknadsutbildning – analys och bedömning av möjliga åtgärder*.

beredskapsjobb. Dessa anställningar återfinns dessutom inom offentlig sektor och är ofta i yrken som framförallt är kvinnodominerade.⁵¹

Beslutet att anvisa en arbetssökande till att söka en ledig plats som finns i en jobbannons, ett arbetsmarknadspolitiskt program, inklusive subventionerade anställningar görs av den enskilde arbetsförmedlaren efter en arbetsmarknadspolitisk bedömning.⁵² Arbetsförmedlingens årsdata för 2019 visar att män i genomsnitt får fler platsförslag, fler anvisningar att söka en ledig plats och har fler fysiska besök än kvinnor. Kommissionens analys av Arbetsförmedlingens data bekräftar de resultat som visades i Cheung (2018): att män har fler fysiska besök än kvinnor medan kvinnor i större utsträckning har kontakt via telefon eller digitala kanaler (som e-besök eller e-post).

3.5 Centrala Studiestödsnämnden (CSN)

CSN beslutar, administrerar och betalar ut studiestöd, hemutrustningslån och körkortslån samt hanterar återbetalning av studielån och studiestöd. Myndighetens uppdrag enligt förordning (2017:1114) med instruktion för CSN är att ge lätt och behovsanpassad information och god service, säkerställa att återkrav och lån av studiemedel betalas tillbaka, att motverka bidragsbrott och felaktiga utbetalningar samt att följa och analysera studiestödets utveckling och effekter för att öka kunskapen om hur stödet har utvecklats i förhållande till målen för studiestödet. I förordningen står det att myndigheten särskilt ska beakta kvinnors och mäns villkor i analyserna kring studiestödets utveckling och effekter samt att all uppföljnings- och analysarbete ska presentera och analysera individbaserad statistik med kön som övergripande indelningsgrund, om det inte finns särskilda skäl mot detta.⁵³

Regeringen har i regleringsbrevet för budgetåret 2019 listat att ”myndigheten ska redovisa resultat av de åtgärder avseende jämställdhetsintegrering som

⁵¹ Som diskuteras i avsnitt två är också extratjänster en ”sämre” subventionerad anställning såtillvida att de till skillnad från nystartsjobb, inte omfattas av LAS-reglerna eller är arbetslöshetskassegrundande,

⁵² Se PM *Arbetsförmedlingens arbete med jämställd arbetsmarknadsutveckling – analys och bedömning av möjliga åtgärder*

⁵³ Den exakta formuleringen är att ”Myndigheten ska följa och analysera studiestödets utveckling och effekter och senast den 20 april varje år till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) redogöra för detta. Uppföljningen och analysen ska öka kunskapen om hur studiestödet har utvecklats i förhållande till målen för studiestödet. I redogörelsen ska långsiktiga och kortsiktiga förändringar som enligt myndigheten är väsentliga redovisas särskilt. I uppföljnings- och analysarbetet ska kvinnors och mäns villkor särskilt beaktas”. Vidare står det i 8 § att ”Myndigheten ska genomgående i sitt uppföljnings- och analysarbete presentera och analysera individbaserad statistik med kön som övergripande indelningsgrund, om det inte finns särskilda skäl mot detta”.

vidtagits för att myndighetens verksamhet ska bidra till att uppnå målen för jämställdhetspolitiken”, som det sjunde och sistnämnda målet för verksamheten. I regleringsbrevet finns fem regeringsuppdrag till myndigheten, men inga av dessa innehåller någon formulering som innebär att de ska utföras utifrån ett jämställdhetsperspektiv.

3.5.1 Övergripande fördelning av stödåtgärder

CSN:s årsredovisning för 2019 visar att av drygt 428 000 studerande var ungefär 47 procent kvinnor och 53 procent män studerade med studiehjälp. Könsfördelningen av lärlingsersättningen, extra tillägg och inackorderingstillägg är mer ojämn. Bland de 17 300 studenter som under 2019 hade lärlingsersättning var andelen män och kvinnor 62 respektive 38 procent.⁵⁴ Av de studerande som uppbar extra tillägg var majoriteten, 71 procent, män. Detta menar CSN beror på att många av de ensamkommande ungdomarna som har kommit till Sverige de senaste åren i stor utsträckning är pojkar eller unga män. En högre andel kvinnor, 59 procent, uppbar inackorderingstillägg vilket enligt CSN beror på att kvinnor i större utsträckning än män söker sig till utbildningar på annan ort än hemorten.

Under 2019 var det genomgående fler kvinnor än män som studerade med studiemedel, vilket avsåg samtliga typer av studiemedel, det vill säga studiebidrag, studielån, tilläggsbidrag för barn, tilläggs lån och merkostnadslån. Den generella könsfördelningen för samtliga studiemedel är 59 procent kvinnor och 41 procent män. En högre andel kvinnor med studiemedel återfinns också på samtliga tre utbildningsnivåer: grundskolenivå, gymnasienivå och eftergymnasial nivå. Det är även en högre andel kvinnor som har studiestartsstöd, vilket syftar till att rekrytera personer med kort tidigare utbildning och stort utbildningsbehov som annars inte valt att studera. Tilläggsbidrag för barn har den mest skeva könsfördelningen där andelen kvinnor utgör 80 procent.

Det är generellt en högre andel män än kvinnor som får ett beslut om återkrav. Det finns olika orsaker till återkrav, men när det gäller återkrav av studiehjälp är en förklaring enligt CSN att män oftare har ogiltigt frånvaro. Kvinnor betalar i högre grad det debiterade beloppet jämfört med män. När det gäller frågor om återbetalning och återkrav är det en högre andel kvinnor än män bland låntagarna som under 2019 var nöjda med CSN:s

⁵⁴ Sedan 2018 kan gymnasiestudenter som går en lärlingsliknande utbildning få lärlingsersättning.

handläggning samt telefon- och e-postservice. CSN skriver också att män sedan länge varit överrepresenterade i anmälningar som rör grova bidragsbrott.⁵⁵

CSN administrerar även hemtrustningslån till nyanlända flyktingar och vissa andra personer som har beviljats uppehållstillstånd, liksom körkortslån till arbetslösa i åldern 18-47 år. Eftersom det är fler män än kvinnor som söker asyl och får uppehållstillstånd i Sverige, är det också fler män än kvinnor som ansöker om och beviljas hemtrustningslån. Det är även betydligt fler män än kvinnor som ansöker och får beslut om körkortslån.

Den deskriptiva statistiken som presenteras i CSN:s årsredovisning visar att handläggningstiderna är ungefär lika långa för kvinnor och män oavsett typ av studiestöd och en högre andel kvinnor (87 procent) än män (84 procent) anger att de är nöjda med CSN:s service.

3.5.2 Könsuppdelad statistik

Kommissionens sammanställning av CSN:s årsredovisning 2019 visar att 44 tabeller (56 procent) är könsuppdelade och 34 tabeller (44 procent) är inte uppdelade efter kön av totalt 78 tabeller med individbaserad statistik. De tabeller som är individbaserade, men som inte har könsuppdelats saknar samtliga motivering till varför de inte redovisas utifrån kön. Av de 44 tabeller med individbaserad statistik som är könsuppdelade synliggörs och kommenteras siffrorna i texten i 29 av tabellerna (66 procent), medan siffrorna i 15 tabeller (34 procent) inte kommenteras alls. För tolv av de könsuppdelade tabellerna (27 procent) som har kommenterats i text, finns även en resonerande analys i texten.

Tabell 6 nedan visar att det finns flera områden där CSN redovisar könsskillnader i tabeller som inte har kommenterats eller analyserats. Tabeller som bedöms vara individbaserade – då de direkt eller indirekt berör fysiska personer – men som inte är könsuppdelade handlar exempelvis om kostnader per beslut, väntetider och svarstider i telefon, andel korrekta beslut och ärenden som beslutats inom två veckor. Tabeller som fångar upp förtroende, nöjdhet och handläggningstider är däremot könsuppdelade, och

⁵⁵ Med bidragsbrott menas att en felaktig utbetalning eller fara för felaktig utbetalning genom att lämna en oriktig uppgift eller inte meddela ändringar till CSN. Handlingen anses vara brottslig om den har skett med uppsåt eller med grov oaktsamhet.

är i de flesta fall även kommenterade i texten, men saknar i många fall en resonerande analys.

Tabell 6: Sammanställning av CSN:s tabeller med individbaserad statistik

CSN:s årsredovisning 2019	Antal	Andel (%)
Antal tabeller med individbaserad statistik	78	100
<i>Könsuppdelade</i>	44	56
<i>Ej könsuppdelade</i>	34	44
Antal tabeller med individbaserad statistik som ej är könsuppdelade	34	100
<i>Anledning finns</i>	0	0
<i>Anledning finns ej</i>	34	100
Antal tabeller med individbaserad statistik som är könsuppdelade	44	100
<i>Synliggjorts i text</i>	29	66
<i>Ej synliggjorts i text</i>	15	34
Antal tabeller med individbaserad statistik som är könsuppdelade	44	100
<i>Finns någon form av resonemang/analys i text</i>	12	27
<i>Finns ej någon form av resonemang/analys i text</i>	32	73

Not. Individbaserad statistik är statistik som direkt eller indirekt rör fysiska personer. En bedömning har gjorts om dessa tabeller är könsuppdelade eller inte. Om de inte är könsuppdelade, undersöks om det finns en förklaring och anledning till att de inte är könsuppdelade. Om de däremot är könsuppdelade, undersöks om den könsuppdelade statistiken är synliggjord i text samt om det finns någon form av resonemang eller analys kring den könsuppdelade statistiken i texten.

CSN redovisar arbetet med jämställdhetsintegrering i ett eget avsnitt i resultatredovisningen om jämställdhetsintegrering av kärnverksamheten. Där står att läsa att de följer upp kvaliteten i myndighetens ärendehantering genom att granska ett slumpmässigt urval av beslut inom olika verksamhetsområden, och att deras analys visar på en jämställd ärendehantering på övergripande nivå. CSN uppger vidare att de under 2019 tagit fram en handlingsplan för jämställdhetsintegrering och arbetar utifrån denna. I avsnittet för jämställdhetsintegrering utvecklar också myndigheten vad de baserar bedömningen av en jämställd ärendehantering på. I årsredovisningen skriver CSN att det förekommer skillnader i förtroende hos kvinnor och män som växlar mellan åren, men att dessa skillnader inte bedöms vara systematiska. CSN uppger vidare att handläggningstiderna är överlag lika långa för kvinnor och män oavsett typ av studiestöd.

Kommissionen bedömer att det alltså saknas diskussioner av hur analys och bedömningar gjorts. Vidare saknas direkta hänvisningar till rapporter som utgör underlag för bedömningarna. Årsredovisningens siffror antyder emellertid att könsskillnader förekommer. Ett sådant exempel är att kvinnor, om än i liten utsträckning, har högre förtroende för CSN och är i större

utsträckning nöjda med handläggningen än män i ärenden som avser studiestöd, medan det omvända förhållandet gäller för hemutrustningslån. Vidare visar statistiken i årsredovisningen att kvinnors handläggning sker snabbare än männens. Då det i många fall saknas uppgifter om skillnaderna är statistiskt säkerställda, eller hur de förhåller sig till en underliggande population, blir det också svårt att förstå om skillnaderna har en betydande effekt. Ett annat exempel där myndigheten redovisar siffror utan att analysera könsskillnader (eller likheter) rör omprövningar – både vad det gäller studiemedel och studiestartstöd. Eftersom många av de tabellerna som fångar upp myndighetens interna processer (såsom styckkostnader, andel korrekta beslut, väntetider etcetera) saknar både en könsuppdelning och analys, blir det svårt att utläsa resultaten av myndighetens arbete kopplat till jämställdhetsintegrering.⁵⁶

Kommissionen noterar att myndigheten har ett särskilt uppdrag att beakta kvinnors och mäns villkor i sitt utvärderings- och analysarbete, men att det saknas analyser över hur myndighetens processer ser ut.

3.5.3 Förekomsten av osakliga könsskillnader

CSN har inom ramen för kommissionens uppdrag ombetts att kartlägga och analysera könsfördelningen av myndighetens stödåtgärder. I samråd med kommissionen har CSN undersökt eventuella skillnader i handläggningstider och ärendebeslut mellan kvinnor och män, vilket har skett i form av en regressionsanalys.⁵⁷ Analysen tyder på att det finns skillnader mellan kvinnor och män, men att de är relativt små.⁵⁸ Regressionsanalysen visar vidare att

⁵⁶ CSN uppger att de i årsredovisningen enbart redovisar könsfördelning där det är möjligt och analyser/slutsatser där det är relevant. Myndigheten uppger även att de regelmässigt endast kommenterar skillnader mellan kvinnor och män som faller utanför en 60/40 procentig fördelning, och då i förhållande till den underliggande populationen. CSN uppger vidare att många av de tabeller som inte har uppdelats efter kön är framtagna i ett system som inte möjliggör könsuppdelad statistik.

⁵⁷ CSN har gjort en kvantitativ regressionsanalys baserad på 771 384 ärenden från myndighetens registerdatabas och som handlades under 2019. Regressionsanalysen kontrollerar för olika faktorer som finns tillgängliga i CSN:s databas såsom den ansökandes ålder, utbildningsnivå, typ av ärende (grundärende, tilläggsbidragsärende, tilläggslåneärende, merkostnadslånsärende), om ärendet handlagts maskinellt eller manuellt, ärendets beslutsmanad (som tar hänsyn till handläggarnas arbetsbelastning), samt om den ansökande haft en så kallad DUS-prövning vilket görs för personer med utländskt medborgarskap som har rätt till studiemedel. Genom att kontrollera för dessa bakgrundsfaktorer i regressionsanalysen säkerställer myndigheten att eventuella könsskillnader inte beror på just dessa faktorer. De olika utbildningsnivåerna som kontrolleras för är grundskolenivå, gymnasienivå, eftergymnasial nivå, högskolenivå och forskarnivå.

⁵⁸ Den deskriptiva statistiken visar att kvinnor i genomsnitt har 0,3 dagar längre handläggningstid än män oavsett ärende. Det är även en lägre andel kvinnor än män som får ett beslut inom två veckor, samtidigt som det är en större andel kvinnor som får bifall på sin ansökan. Andelen kvinnor som får bifall på sin ansökan är cirka två procentenhet större än andelen män som har fått samma beslut. Dessa skillnader kan till exempel bero på att kvinnor i högre utsträckning har tilläggsbidrag, som tar längre tid att handlägga än grundärenden. Eftersom sådana faktorer varierar systematiskt mellan kvinnor och män kontrollerar regressionsanalysen för att samma typ av ärende, som handlagts under samma månad och som avser individer med liknande bakgrundsfaktorer jämförs.

könsskillnaderna i handläggningstid, i sannolikheten att få ett beslut inom två veckor och i sannolikheten att få ett bifall på sin ansökan kvarstår när flera olika kontrollvariabler inkluderats i analysen. Resultaten visar att kvinnors ärenden har en handläggningstid som i genomsnitt är en halv dag längre än handläggningstiden för mäns ärenden. Vidare har kvinnor mindre sannolikhet att få ett beslut inom 14 dagar jämfört med män med samma typ av ärenden, medan män verkar vara mindre sannolika att få ett bifall än kvinnor med samma typ av ärenden.⁵⁹

CSN konstaterar att de könsskillnader som kvarstår i analysen utgör oförklarade skillnader, samt att resultatet kan vara missvisande då valet av kontrollvariabler har varit begränsade till de som finns i CSN:s databas. Vidare uppger myndigheten att resultatet inte bör ses som kausalt utan som ett försök att närma sig ett kausalt samband. CSN konstaterar att de könsskillnader som har identifierats i myndighetens analys är små och har eventuellt inte någon praktisk betydelse i de enskilda ärendena. Men även om skillnaderna är små kan de vara problematiska på ett aggregerat plan. CSN menar att dessa skillnader kan ha en större betydelse för dess verksamhet och att det därför kan vara aktuellt med en större uppföljning av studien.

Myndigheten betonar att dess kvantitativa analys inte kan besvara vad dessa skillnader beror på, utan bara att det finns skillnader mellan kvinnor och män. CSN menar att det utifrån denna analys inte går att dra några slutsatser om att osakliga könsskillnader förekommer. Myndigheten har tidigare följt upp delmålet om en jämställd service och fann då inga större skillnader i behandlingen av kvinnor och män. Även om män fick en lite större andel av samtalstiden var skillnaden liten. Myndigheten uppger i en rapport att kvinnor och män behandlas i stort sett lika vad gäller samtalens innehåll (CSN 2018).

3.6 Försäkringskassan

Försäkringskassans arbete utgör en viktig del av de offentliga trygghetssystemen som har betydelse för enskilda, hushåll och företag och därmed hela samhällsekonomin. Under 2019 betalade Försäkringskassan ut

⁵⁹ CSN betonar att de könsskillnader som kvarstår i analysen är oförklarade skillnader, vilket i sig inte behöver vara samma sak som osakliga skillnader eftersom valet av kontrollvariabler är begränsade till de som finns i CSN:s databas. Till exempel kan det finnas information som påverkar handläggningen av ett ärende, och som är korrelerat med könstillhörighet, enbart framgår under handläggningen av ärendet. Denna typ av information har inte CSN någon uppgift om och har således inte kunnat kontrollera för, vilket kan medföra en viss snedvridning av resultaten (så kallad omitted variable bias). Samtidigt avser inte analysmetoden kunna påvisa resultat som kan ses som kausala utan är snarare ett försök att närma sig ett kausalt samband.

sammanlagt 229 miljarder kronor från de många olika ersättningssystem som samlas inom socialförsäkringarnas område, vilket motsvarar fem procent av Sveriges BNP.

Myndighetens uppdrag enligt förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan är att förvalta de delar av den svenska socialförsäkringen och andra förmåner och ersättningar som enligt lag eller förordning ska administreras av Försäkringskassan. Verksamheten består huvudsakligen av att besluta och betala ut förmåner och ersättningar. Enligt förordningen har myndigheten ett brett uppdrag där den bland annat ska upprätthålla kostnadseffektiva styrdokument, säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs, delta i myndighetens gemensamt arbete mot organiserad brottslighet samt ha ett samlat ansvar för funktionshinderfrågor och för frågor som har betydelse för nyanlända invandrares etablering i samhället kopplat till det egna verksamhetsområdet.

Utöver detta har myndigheten i uppdrag att informera om socialförsäkringen och övriga förmåner samt ge information och stöd till föräldrar i frågor kopplat till underhållsbidrag. När det gäller myndighetens analysverksamhet står det enligt förordningen att den ska följa, analysera och förmedla socialförsäkringssystemets utveckling och effekter, analysera konsekvenser för barn vid beslut och åtgärder som rör barn, samt ansvara för en kvalificerad kunskapsuppbyggnad och stödja forskning inom sitt verksamhetsområde. Det finns inga skrivningar om att analyserna ska genomföras av ett jämställdhetsperspektiv. Däremot står det i 2 § i en egen punkt att myndigheten ”ska integrera ett jämställdhetsperspektiv i sin verksamhet”.

I Försäkringskassans regleringsbrev för 2019 finns tre formulerade mål under rubriken ”Mål och återrapportering”: mål för assistentersättningen, mål för sjukförsäkringen och mål för föräldraförsäkringen. Jämställdhetsintegrering nämns efter de tre ovannämnda målen, och då inte som ett ”mål” i regleringsbrevet. I ett tilläggsbeslut den andra maj 2019 beslutades också om målet att myndigheten att verka för ett jämställt användande av föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning. Försäkringskassans information ska bidra till att föräldrar får bättre kunskap om föräldraförsäkringens regelverk.

3.6.1 Övergripande fördelning av stödåtgärder

Försäkringskassans årsredovisning för 2019 visar genomgående könsskillnader på aggregerad nivå för det totala antalet individer, de totala antalet beslut och det totala utbetalningsbeloppet för myndighetens olika förmåner och ersättningar. Myndighetens tabeller visar att det framförallt är tre typer av ersättningar som domineras både antalsmässigt och beloppsmässigt av män: aktivitetsersättning för personer mellan 19 och 29 år med nedsatt arbetsförmåga, assistansersättning för personer med funktionsnedsättning som omfattas av lagen om stöd och service (LSS), samt aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning för inskrivna arbetssökanden som deltar i något av Arbetsförmedlingens program. För övriga ersättningar (se tabell 7 där samtliga ersättningar listas) är det övervägande fler kvinnor än män som uppbär sådan. Eftersom kvinnor dominerar dessa ersättningar antalsmässigt står de också som grupp även för en större del av det totala utbetalda beloppet.

En mer nyanserad bild av hur myndighetens ersättningar och förmåner kan fås genom att studera hur beloppen fördelar sig per person, vilket illustreras i tabell 7 nedan. Tabellen visar att det inte bara är fler män än kvinnor som har aktivitetsersättningar, assistentersättningar, aktivitetsstöd, utvecklingsersättningar och etableringsersättningar, utan att män även får ett genomsnittligt högre belopp per person och per beslut, samt har färre beslut per person.

En skev könsfördelning, men i motsatt riktning, finns för barnbidrag och underhållsstöd, där det totala antalet individer som får utbetalning och det totala beloppet är betydligt högre för kvinnor än för män. Tabell 7 visar att kvinnor dessutom har ett högre genomsnittligt belopp per person och per beslut samt har färre beslut per person. Skillnaden i antalet kvinnor och män som får barnbidrag har dock minskat sedan 2014 efter att barnbidraget började delas lika mellan föräldrarna såtillvida de inte gör ett aktivt val. Kvinnor dominerar även föräldrapenningen och omvårdnadsbidraget. När det gäller föräldrapenningen har kvinnor fler beslut per person och har ett genomsnittligt högre belopp per person och per beslut än män.⁶⁰

⁶⁰ Enligt uppgifter från Försäkringskassan omfattar kvinnors beslut fler ersättningsdagar än mäns beslut eftersom kvinnor tar ut merparten av föräldrapenningen. Den genomsnittliga nettodagsersättningen i föräldrapenningen är dock högre för män än för kvinnor, vilket avspeglar inkomstskillnader mellan män och kvinnor.

Tabell 7 Könsfördelningen av Försäkringskassans ersättningar per person 2019

	Belopp per person (tusentals kronor)		Belopp per beslut (tusental)		Antal beslut per person	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
Aktivitetsersättning	91	92	75	92	1,21	1,00
Aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning	53,5	54	7,93	8,40	6,75	6,43
Assistansersättning, brutto	1 899	1 955	1 906	1 960	0,996	0,998
Barnbidrag	25	13	83	25	0,29	0,54
Bostadsbidrag	19	46	13	27	1,48	1,71
Föräldrapenning	48	31	12	10	4,05	3,20
Merkostnadsersättning	15	18	-	-	-	-
Omvårdnadsbidrag	50	45	-	-	-	-
Sjukersättning	127	141	457	537	0,28	0,26
Sjukpenning	60	62	69	73	0,88	0,85
Statligt tandvårdsstöd	1,6	1,7	0,67	0,72	2,35	2,38
Tillfällig föräldrapenning	8,6	8,7	1,64	2,17	5,27	3,99
Underhållsstöd	26	20	31	6	0,83	3,25

Källa: Försäkringskassans årsredovisning 2019 och egna beräkningar. Anm.: Merkostnadsersättning och omvårdnadsbidrag infördes den 1 januari 2019. Uppgifter om antal beslut redovisas inte för dessa då det under 2019 enligt Försäkringskassan inte finns ett relevant prestationsmått.

Försäkringskassans årsredovisning visar vidare att fler kvinnor än män får sjukpenning. Myndigheten skriver att en viktig förklaring till detta är att kvinnor i stor utsträckning arbetar inom yrken som har hög sjukfrånvaro och att de dubbelarbetar i form av förvärvs- och hemarbete i större utsträckning än män. Tabell 7 visar dessutom att kvinnor har något fler beslut per person än män, vilket tyder på att kvinnor oftare ansöker om sjukpenning och sjukersättning.⁶¹ Kommissionen noterar att myndigheten inte studerar hur dessa ersättningar och förmåner fördelar sig per person eller med hänsyn till antalet utbetalda dagar. Som tabell 7 visar får kvinnor också ett genomsnittligt lägre utbetalt belopp per person och per beslut. Att fler kvinnor som grupp uppbär sjukersättning och sjukpenning speglar i stor utsträckning en könssegregerad arbetsmarknad. Visserligen kan skillnader i sjukpenninggrundande inkomster mellan kvinnor och män förklaras av att kvinnor får ett lägre utbetalt belopp per person och per beslut, men också bekräfta resultaten från de befintliga studierna som diskuterar osakliga könsskillnader i sjukskrivningar (se exempelvis avsnitt 2, RiR 2019b, ISF 2016c, ISF 2014).

⁶¹ Enligt uppgift från Försäkringskassan har kvinnor längre sjukfall än män, vilket innebär att de får fler beslut.

När det gäller bostadsbidrag och statligt tandvårdsstöd är det fler kvinnor än män som ansöker om dessa. Kvinnor står därför för ett högre totalbelopp för dessa förmåner än män. Samtidigt visar tabell 7 att män har fler beslut per person, vilket tyder på att de oftare ansöker om bostadsbidrag och tandvårdsstöd och får sen ett högre utbetalt belopp per person och per beslut än kvinnor. När det gäller tillfällig föräldrapenning är det också fler kvinnor än män som ansöker om detta bidrag, men män har i genomsnitt ett högre utbetalt belopp per person och per beslut vilket speglar deras högre inkomster.⁶²

Försäkringskassan skriver vidare i sin årsredovisning att det gjordes fler felaktiga utbetalningar under 2019 till kvinnor än män, men att myndigheten inte kan förklara skillnaden. Kvinnor har också fler omprövningar av beslut än män, men andelen ändrade beslut vid omprövning är ungefär lika stor för kvinnor som för män. Vidare är den genomsnittliga handläggningstiden något längre för kvinnor än för män. Handläggningstiden för assistansersättning, bostadsbidrag och merkostnadsersättning är kortare för män än för kvinnor, medan aktivitetsersättning, barnbidrag, omvårdnadsbidrag och underhållsstöd tar längre tid att handlägga för kvinnor än för män. Även tiden till att få en så kallad gemensam kartläggning, som genomförs av Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen för att utreda vilken rehabilitering en person behöver, tar längre tid för kvinnor än för män.

Vidare visar myndighetens egna undersökningar att män är mer positiva till den rättsliga kvaliteten än kvinnor och upplever i större utsträckning än kvinnor att deras ärende handläggs skyndsamt. Män ger också ett bättre betyg än kvinnor vad gäller myndighetens tillgänglighet och bemötande.

3.6.2 Könsuppdelad statistik

En sammanställning av Försäkringskassans samtliga tabeller i årsredovisningen 2019 visar att myndigheten i stor utsträckning redovisar individstatistiken fördelat på kön (se tabell 8). Den deskriptiva statistiken som myndigheten redovisar visar att det finns könsskillnader inom flera områden och delar av verksamheten. Myndigheten redovisar antal siffror för olika ersättningar som också kompletteras med uppgifter om andelar eller

⁶² Att män har i genomsnitt högre utbetalt belopp kan ju (delvis) förklaras med mäns högre inkomster i alla ersättningar som grundas i SGI eller inkomst. Det gäller till exempel hela sjuk- och föräldraförsäkringen.

procent för många av tabellerna. I årsredovisningen noteras dessa skillnader och i vissa fall kommenteras skillnaderna i löptexten.

Av 116 tabeller är 84 könsuppdelade (72 procent) och 32 icke-könsuppdelade (28 procent). För 14 (44 procent) av de tabeller som inte redovisas per kön saknas motivering. Av de 84 könsuppdelade tabellerna kommenteras 65 tabeller (77 procent) i texten. Dock består nästan hälften av fallen av formuleringen: ”utifrån tillgängliga underlag kan vi inte förklara skillnaden.” Endast fem av de könsuppdelade tabellerna (sex procent) både synliggörs och förklaras med en resonerande analys i texten. Detta är inte heller något som fångas upp eller diskuteras i andra delar av årsredovisningen. De tabeller som saknar könsuppdelad statistik handlar i huvudsak om två mått: styckkostnad och intern försäkringskontroll. När det saknas förklaring till att den inte är könsuppdelad handlar det i huvudsak om tabeller som visar styckkostnader.

Tabell 8: Sammanställning av Försäkringskassans tabeller med individbaserad statistik

Försäkringskassans årsredovisning 2019	Antal	Andel (%)
Antal tabeller med individbaserad statistik	116	100
<i>Könsuppdelade</i>	84	72
<i>Ej könsuppdelade</i>	32	28
Antal tabeller med individbaserad statistik som ej är könsuppdelade	32	100
<i>Anledning finns</i>	18	56
<i>Anledning finns ej</i>	14	44
Antal tabeller med individbaserad statistik som är könsuppdelade	84	100
<i>Synliggjorts i text</i>	65	77
<i>Ej synliggjorts i text</i>	19	23
Antal tabeller med individbaserad statistik som är könsuppdelade	84	100
<i>Finns någon form av resonemang/analys i text</i>	5	6
<i>Finns ej någon form av resonemang/analys i text</i>	79	94

Not. Individbaserad statistik är statistik som direkt eller indirekt rör fysiska personer. En bedömning har gjorts om dessa tabeller är könsuppdelade eller inte. Om de inte är könsuppdelade, undersöks om det finns en förklaring och anledning till att de inte är könsuppdelade. Om de däremot är könsuppdelade, undersöks om den könsuppdelade statistiken är synliggjord i text samt om det finns någon form av resonemang eller analys kring den könsuppdelade statistiken i texten.

Försäkringskassan rapporterar i årsredovisningen om sitt jämställdhetsintegreringsarbete som fortgår och anger att kärnverksamheten är fortsatt prioriterad. Myndigheten redogör också för hur många vägledningar, verktyg och handläggningsprocesser som har integrerats. Vidare redovisar myndigheten resultat från undersökningar kopplat till utbildningar och kunskap om jämställdhet, arbetssätt och mäns våld mot

kvinnor. Även om Försäkringskassans åiterrapportering inte analyserar om åtgärderna har fått effekter eller mer konkret hur de har bidragit till de jämställdhetspolitiska målen, redovisar Försäkringskassan till viss del resultat av arbetet i form av vad det innebär för anställda. Dock redovisas inga analyser av medborgares upplevelser i kontakter med myndigheten.

Kommissionen noterar att Försäkringskassans årsredovisning för 2019 innehåller många tabeller. En hög andel av dessa tabeller är könsuppdelade, men för majoriteten av dem har myndigheten inte kunnat förklara könsskillnaderna.

3.6.3 Förekomsten av osakliga könsskillnader

Kommissionens fördjupade kartläggning och analys av Försäkringskassans årsredovisning 2019 visar att könsskillnader förekommer i olika utfall som går i olika riktningar vad gäller antalet inkomna omprövningar, antal granskade ärenden, avgjorda omprövningar, ändrade beslut vid omprövning, felaktiga utbetalningar, handläggningstider med mera. Myndigheten uppger inga förklaringar till varför kvinnor och män har olika handläggningstider för olika typer av ärenden eller varför kvinnor i större utsträckning har fler felaktiga utbetalningar. Det finns heller inga förklaringar till varför vissa ärenden har en högre omprövningsfrekvens för kvinnor än för män eller om dessa faktorer kan ha någon koppling till att män uppger att de är mer positiva till den rättsliga kvaliteten än kvinnor och i större utsträckning upplever att deras ärende handläggs skyndsamt.

Försäkringskassan har av kommissionen ombetts att kartlägga och analysera fördelningen av stödåtgärder. Myndigheten har valt att inte göra en sådan analys och uppger att den inte har haft möjlighet att prioritera detta. Försäkringskassan menar att de i årsredovisningen endast vill uttala sig om könsskillnader när det finns tydligt stöd i underlagen. Myndigheten betonar skillnaden mellan oförklarade och osakliga könsskillnader och menar att det krävs fördjupade analyser för att ta reda på om könsskillnader är osakliga (eller sakliga). Försäkringskassan uppger att det är av resursskäl som den valt att inte genomföra denna typ av analys.

Myndigheten har heller inget specifikt uppdrag i sitt regleringsbrev eller någon formulering i sin instruktion att de ska analysera sin verksamhet utifrån ett jämställdhetsperspektiv. Detta kan vara en förklaring till att de i

prioriteringen av andra uppdrag inte har haft möjlighet att göra jämställdhetsanalyser.

Myndighetens arbete påverkar många människor och hushåll eftersom socialförsäkringen, och alla övriga ersättningar och förmåner som administreras av Försäkringskassan, är en stor del av den offentliga tryggheten som påverkar individers livsinkomster. Ungefär 21 miljoner ärenden beslutas varje år av Försäkringskassan och cirka 230 miljarder kronor betalas årligen ut till barn och familjer, personer som lever med funktionsnedsättning och arbetssökande. Under 2019 besvarades 5,4 miljoner telefonsamtal till Försäkringskassan. Mot denna bakgrund anser kommissionen att det finns ett behov av att analysera Försäkringskassans handläggning och interna processer utifrån ett jämställdhetsperspektiv, framförallt i en kvantitativ analys för att fastställa om det förekommer osakliga könsskillnader. En genomgång av myndighetens tidigare studier visar att den inte har initierat några sådana studier eller att den har haft några sådana regeringsuppdrag. De jämställdhetsanalyser som har initierats eller genomförts av Försäkringskassan handlar framförallt om att analysera könsskillnader som förklaras utav individbaserade faktorer som till exempel individers socioekonomiska status, hälsa, ursprung, ålder, utbildning etcetera.

Förekomsten av osakliga könsskillnader i beslut som berör sjukskrivningar har visats i tidigare forskning. En granskning visar att kvinnor oftare än män får ett nej när de överklagar mål om sjukpenning som har fått avslag vid Försäkringskassan (Lundh 2018). Tidigare rapporter inom övriga politikområden visar dessutom att fördelningen av offentliga stödåtgärder tenderar att vara som mest skev i de fall där det finns ett bedömningsutrymme. Försäkringskassan har tillsammans med Skatteverket gjort en observationsstudie på fyra servicekontor under 2018 som visar att män och kvinnor samt personer som uppfattades ha inhemsk respektive utländsk härkomst fick olika bemötande av handläggare.⁶³ Vidare har Inspektionen för socialförsäkringar (ISF) initierat en egen kvantitativ studie som visar att utrikes födda har en omotiverat högre avslagsfrekvens på sin ansökan om sjukpenning jämfört med inrikes födda personer med liknande bakgrundsfaktorer (ISF 2016a). Dessa studier indikerar att det finns

⁶³ Jämställt bemötande, nulägesanalys av bemötande vid fyra servicekontor, dnr 004253–2018.

skillnader i myndighetens handläggning och interna processer för olika målgrupper.

Försäkringskassan har enligt förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan ett brett analysuppdrag, som spänner sig från att analysera socialförsäkringssystemets effekter och dess konsekvenser för barn till att ansvara för en kvalificerad kunskapsuppbyggnad och stödja forskning inom sitt verksamhetsområde. Med anledning av detta bedömer kommissionen att Försäkringskassan, som ansvarar för dessa ersättningar, skulle behöva prioritera jämställdhetsanalyser inom olika områden för olika utfall för att förstå sin egen verksamhet. Vi anser att myndigheten själv är mest lämpad för sådana jämställdhetsanalyser av verksamheten eftersom det kräver specifik verksamhetsdata (till exempel handläggartider, ärendetyper, beslutsfrekvens och ändringsfrekvens) för att kunna identifiera eventuella skillnader. Att kvantitativt analysera oförklarade könsskillnader bedömer vi vara ett första steg till att förstå osakliga könsskillnader. Detta förutsätter emellertid att myndigheten kan prioritera ett långsiktigt och kontinuerligt arbete, där kvantitativa ansatser kompletteras med kvalitativa analyser. Kommissionen anser också att Försäkringskassan även om de inte har ett specifikt uppdrag att analysera sin verksamhet utifrån ett jämställdhetsperspektiv ändå kan initiera ett sådant arbete.

3.7 Migrationsverket

Migrationsverket ansvarar för frågor som rör uppehållstillstånd, arbetstillstånd, uppehållsrätt, visering och mottagande av asylsökande, samt prövning av svenskt medborgarskap. Migrationsverket har ett brett uppdrag som utgår från regeringens mål för utgiftsområde ”8 Migration”, som handlar om att bidra till att säkerställa en långsiktigt hållbar migrationspolitik. Myndigheten ska bland annat verka för att myndighetens handläggningstider för de olika ärenden blir så korta som möjligt utifrån ärendets beskaffenhet. Enligt förordningen (2019:502) med instruktion för Migrationsverket ska myndigheten också ”analysera, följa upp och utvärdera de faktorer som har betydelse för myndighetens verksamhet” samt ”jämställdhetsintegrera och utforma verksamheten så att jämställda villkor för kvinnor och män respektive för flickor och pojkar uppnås”.

I regleringsbrevet finns inga särskilda regeringsuppdrag som har ett jämställdhetsperspektiv, men myndigheten uppdras att redovisa resultat av de åtgärder avseende jämställdhetsintegrering som vidtagits för att

myndighetens verksamhet ska bidra till att uppnå målen för jämställdhetspolitiken. Myndigheten uppger i årsredovisningen att de har samlat arbetet med frågor om jämställdhetsintegrering, hbtq, barn, könsrelaterat våld och människohandel i en handlingsplan.⁶⁴

3.7.1 Övergripande fördelning av stödåtgärder

Migrationsverkets årsredovisning visar att det är en högre andel män än kvinnor som var förstagångsasylsökande, fick en förlängning i sin asylprövning, hade ett pågående asylärende och som överklagade sitt asylärende under 2019. Män står sammanlagt för cirka 60 procent av asylansökningarna. Bland förstagångsärenden får en något större andel kvinnor än män bifall på sin ansökan, medan ungefär lika stor andel kvinnor som män får bifall vid förlängningsansökningar. Fördelningen av andelen bifall ser ungefär detsamma ut för flickor och pojkar, men flickor har en högre bifallsandel än vuxna kvinnor.

För avgjorda ärenden är den genomsnittliga handläggningstiden vid förstagångsansökningar längre för flickor och kvinnor än för pojkar och män, medan tiden vid förlängningsansökningar är längre för pojkar och män än för flickor och kvinnor. Migrationsverket uppger att några specifika orsaker som kan förklara skillnaderna inte finns att tillgå. Myndigheten uppger att den 2019 genomfört en rad effektiviseringsåtgärder rörande processförenklingar och processtider så att de totala handläggningstiderna för både förstagångs- och förlängningsärenden minskade och är ungefär lika långa för kvinnor och män.

Den totala tiden från asylansökan till utskrivning ur Migrationsverkets mottagningssystem, vilket inkluderar både bifall och avvísningar eller utvisningar, är dock kortare för kvinnor än för män. Enligt Migrationsverket är en möjlig förklaring till detta att kvinnor oftare har medföljande barn som har lett till snabbare hantering av analysansökan. Även för flickor med kortare vistelsetid är både handläggningstid och ledtid från beslut i första instans till bosättning kortare än för pojkar i samma segment. Migrationsverket uppger att myndigheten inte vet varför, men att en möjlig

⁶⁴ Enligt uppgifter från Migrationsverket sker mycket av arbetet med jämställdhetsintegrering inom det bredare arbetet med att säkerställa att alla sökandes behov, oavsett bland annat kön, beaktas i verksamheten. Flera åtgärder som syftar till att verksamheten ska utformas så att jämställda villkor för kvinnor och män, flickor och pojkar, behandlas därför under det avsnitt i årsredovisningen där arbetet med likvärdig behandling beskrivs. Detta, uppger Migrationsverket, eftersom åtgärderna syftar till att verksamheten ska fungera likvärdigt för alla sökande, oavsett kön och könsuttryck, men även oavsett sexuell läggning och oavsett om den sökande är ett barn eller en vuxen.

förklaring kan vara att flickor i större utsträckning än pojkar har en anknytning till en kommun redan under handläggningsprocessen. Bland de inskrivna i mottagningssystemet är det en högre andel kvinnor som bor i boenden tillhandahållna av Migrationsverket. En högre andel män än kvinnor väljer att ha ett eget boende. Den genomsnittliga handläggningstiden bland de inskrivna är något längre för män än för kvinnor. Däremot är ledtiden från beviljat uppehållstillstånd till mottagning i kommun längre för kvinnor än för män.

Migrationsverket, som även ska ta ut och överföra kvotflyktingar och skyddsbehövande genom vidarebosättning, visar i årsredovisningen att könsfördelningen bland de 5 000 personer som har överförts och vidarebosatts är relativt jämn. För detta arbete har myndigheten i uppdrag att särskilt uppmärksamma utsatta minoriteter, kvinnor och barn samt anhöriga till personer som redan befinner sig i Sverige. Bland ansökningar om uppehållstillstånd visar årsredovisningen att männen dominerar ansökningar om arbetstillstånd medan kvinnorna i stor utsträckning kommer på anknytning till männen. Det är även fler män än kvinnor som har ansökningar kopplat till studier i Sverige.

Bland anknytningsärenden är handläggningstiderna något kortare för män än för kvinnor som ansöker första gången, medan tiderna är längre för män än för kvinnor som ansöker om förlängning. Migrationsverket förklarar att detta beror på att minderåriga sökanden, som oftare är förstagångsärenden och som i större utsträckning utgörs av pojkar, har kortare handläggningstider än vuxna inom anknytningsprövningen. Den längre handläggningstiden för män vid förlängningsärenden beror på att en större andel män har fått avslag på sina ansökningar och att avslagsärenden har väsentligt längre handläggningstid jämfört med bifall.

3.7.2 Könsuppdelad statistik

Kommissionens genomgång av Migrationsverkets årsredovisning 2019 visar att av totalt 64 tabeller med individbaserad statistik är 44 tabeller könsuppdelade (66 procent) och 22 tabeller är icke-könsuppdelade (34 procent) (se tabell 9). Migrationsverket skriver i det inledande avsnittet av årsredovisningen att myndigheten i de fall det inte är möjligt att redovisa könsuppdelad statistik, så kommenteras detta och orsaken förklaras. Kommissionens sammanställning visar dock att 20 av de 22 icke-könsuppdelade tabellerna (91 procent) saknar en motivering. Tabell 9 visar

vidare att det i många fall saknas analyser av de könsskillnader som har identifierats i Migrationsverkets redovisade statistik, där orsakerna till att de uppstår inte heller har analyserats. Av de 42 könsuppdelade tabellerna är nio tabeller (21 procent) synliggjorda och nämnda i text med en kommentar, medan 33 tabeller (79 procent) inte är nämnda i texten. Endast sex av de könsuppdelade tabellerna (14 procent) är både synliggjorda och förklarade med en resonerande analys i texten.

Tabell 9: Sammanställning av Migrationsverkets tabeller med individbaserad statistik

Migrationsverkets årsredovisning 2019	Antal	Andel (%)
Antal tabeller med individbaserad statistik	64	100
<i>Könsuppdelade</i>	42	66
<i>Ej könsuppdelade</i>	22	34
Antal tabeller med individbaserad statistik som ej är könsuppdelade	22	100
<i>Anledning finns</i>	2	9
<i>Anledning finns ej</i>	20	91
Antal tabeller med individbaserad statistik som är könsuppdelade	42	100
<i>Synliggjorts i text</i>	9	21
<i>Ej synliggjorts i text</i>	33	79
Antal tabeller med individbaserad statistik som är könsuppdelade	42	100
<i>Finns någon form av resonemang/analys i text</i>	6	14
<i>Finns ej någon form av resonemang/analys i text</i>	36	86

Not. Individbaserad statistik är statistik som direkt eller indirekt rör fysiska personer. En bedömning har gjorts om dessa tabeller är könsuppdelade eller inte. Om de inte är könsuppdelade, undersöks om det finns en förklaring och anledning till att de inte är könsuppdelade. Om de däremot är könsuppdelade, undersöks om den könsuppdelade statistiken är synliggjord i text samt om det finns någon form av resonemang eller analys kring den könsuppdelade statistiken i texten.

En för jämställdheten central del av Migrationsverkets verksamhet är de kontakter individer har med myndigheten. När myndigheten mäter och följer upp väntetider på telefonsamtal, e-post och fysiska besök är det inte uppdelat på kön. Inte heller redovisas måluppfyllelsen könsuppdelat. I årsredovisningen saknas också förklaring till varför denna statistik inte har könsuppdelats. I de fall där statistiken är könsuppdelad redovisas oftast antal utan en diskussion om hur stor andel av kvinnor respektive män som till exempel fått stöd/avslag/bifall. I många fall saknas analyser av vilka konsekvenser exempelvis kostnadsbesparingar och förändringar i ersättningar har fått för kvinnor respektive män. Ett exempel är att Migrationsverket, när myndigheten redovisar hur den har sänkt kostnaderna för resor till tidiga insatser, stannar vid att redovisa hur många män respektive kvinnor som har beviljats ersättning. En sådan redovisning säger inget om hur stor andel av männen respektive kvinnorna som har fått avslag

när de har ansökt om ersättning för att göra resor. Det saknas också analys och diskussion om detta haft en negativ påverkan på mäns eller kvinnors möjligheter att delta i insatser.

I Migrationsverkets årsredovisning finns tillfällen där myndigheten för ett analyserande resonemang kring könsskillnaderna. Ett sådant tillfälle rör anknytningsärenden där det förekommer en redogörelse för att flickor har längre handläggningstid i förstagångsärenden medan tiden i förlängningsärenden var kortare än för pojkar. Även om myndigheten konstaterar att det inte finns några specifika orsaker som kan förklara skillnaderna, så för den en diskussion om vilka faktorer som kan påverka och bidra till en snabbare handläggning.

Ett annat positivt exempel, enligt kommissionens mening, rör analyser av bifall och avslag kopplat till kön/land. Migrationsverket redogör för hur den vid analys av ändringsfrekvensen kunde se att bifallsfrekvensen i asylärenden var betydligt högre för män än för kvinnor samt att bifallsfrekvensen för ärenden där den sökande var afghansk eller somalisk medborgare var hög. Myndigheten antog att bifallsfrekvensen hade påverkats av ärenden som domstolen hade bifallit på grund av den så kallade gymnasielagen, och exkluderade i en ny analys därför dessa ärenden. Resultaten av analysen visade att bifallsfrekvensen för afghanska och somaliska ärenden inte var anmärkningsvärt hög, samt att bifallsfrekvensen för kvinnor i dessa grupper ändrades så att den blev högre för kvinnor än för män. Genom att inte stanna vid att endast redovisa statistik, utan också analysera och problematisera den, kan som i detta fall ett resultat som först ser ut som ett sämre resultat för kvinnor, visa sig vara tvärt om – att bifallsfrekvensen är högre för kvinnor än män.

Migrationsverket konstaterar också i årsredovisningen att det är svårt att svara på huruvida verksamheten har blivit mer jämställd för de sökande, men att metoder för att följa upp och mäta rättslig kvalitet är under utveckling och att dessa också avser att mäta resultat utifrån ett jämställdhetsperspektiv.

Kommissionens kartläggning och analys av Migrationsverkets årsredovisning för 2019 visar att det i stor utsträckning saknas förklaringar, diskussioner, uppföljning och analyser av hur myndighetens arbete har bidragit till att uppnå de jämställdhetspolitiska målen. Samtidigt finns exempel på analyserande resonemang, men oftast finns ingen antydning till vad resultatet

av myndighetens arbete är, vilka effekter för jämställdhet arbetet har fått och var myndigheten brister i jämställdhetsarbetet. Kommissionen bedömer därför att det finns svårigheter att tolka årsredovisningen och följa upp dess resultat. När stöd och resurser, som flera myndigheter visar, tenderar att vara ojämnt fördelade, är det av största vikt att statistiken redovisas fördelat på kön och att även skillnaderna analyseras.

3.7.3 Förekomsten av osakliga könsskillnader

Migrationsverkets verksamhet har tidigare utvärderats av bland annat Statskontoret (2017), som då bedömde att myndigheten hade en bit kvar i arbetet med jämställdhetsintegrering. Migrationsverkets egna kvalitetsuppföljningar visar bland annat att det fanns skillnader i hanteringen av mäns och kvinnors asylansökningar (Migrationsverket 2016). Asylutredningarna som rör kvinnor kan till exempel innehålla normativa spekulationer istället för att bygga på kunskap om kvinnors livsvillkor. Sedan myndigheten 2015 fick i regeringsuppdrag att ta fram en handlingsplan för jämställdhetsintegrering har myndigheten gjort en genomlysning av olika delar av sin verksamhet som syftar till att kunna identifiera och motverka osakliga könsskillnader i handläggningen av asylärenden, beslutsfattandet och bemötandet av kvinnor och män. Bland annat konstaterade myndigheten att handläggningen och hanteringen av kvinnors och mäns ärenden skilde sig åt på en rad punkter.

Särskilt stor var skillnaderna i handläggningen av asylsökande olikkönade par där det visade sig att mannen har utgjort normen i asylprocessen (Jämställdhetsmyndigheten 2019a). Till exempel kunde det förekomma att mannen hördes först vid utredningar och förutsattes ha asylskälen, medan kvinnans utredningstid användes för att bekräfta mannens asylberättelse snarare än att redogöra för sina egna asylskäl. Kvinnors ärenden var också oftare sämre dokumenterade och hade kortare utredningar. Dessutom delade Migrationsverket ut endast ett bankkort per familj för att de skulle kunna erhålla dag ersättning. Då detta gavs till huvudmannen i familjen, vilket ofta var en man, medförde det att kvinnan inte kunde förfoga över sin egen dag ersättning. Myndigheten kunde därmed identifiera ett systemhinder där de såg att även kallelser vid asylärenden skickades till huvudmannen, vilket i 82 procent av fallen var en man. Det fanns också en risk för att kvinnor och barn i familjen hade osynliggjorts i asylprocessen och för en större kunskapsbrist i frågor kring könsrelaterad förföljelse och kopplingen till kvinnors livsvillkor, livssituation och landinformation. Myndighetens

genomlysning kunde därmed synliggöra olika brister i den individuella prövningen som successivt har bidragit till ett mer långsiktigt och kontinuerligt förändringsarbete vilket i sin tur har lett till ökad kunskap om asylprocessen och en tydligare rättslig styrning (Jämställdhetsmyndigheten 2019a).

Liksom till de övriga sex myndigheterna som ingår i denna fördjupade kartläggning och analys har Kommissionen för jämställda livsinkomster gett Migrationsverket i uppdrag att analysera fördelningen av myndighetens stödåtgärder mellan kvinnor och män. Myndigheten har valt att göra en statistisk studie baserad på ärendebeslut för verksamhetsåret 2019. Den första delen studerar andelen kvinnor och män som är huvudmän i en familjekonstellation bland asylsökande, vilket visar sig vara cirka 18 procent för kvinnor och 82 procent för män. Eftersom kallelser och annan information fortfarande skickas till huvudmannen för hela familjen konstaterar myndigheten att detta medför konsekvenser som driver ojämställdhet.

Den andra delen studerar andelen kvinnor och män som söker arbetstillstånd för att arbeta och uppehålla sig i Sverige. Migrationsverket ser där att i majoriteten av de ärenden som undersöks är det mannen som söker arbetstillstånd (82 procent) medan kvinnor står för 18 procent. Bland ensamsökande med arbetstillstånd är andelen män 75 procent och andelen kvinnor 25 procent. En ungefär lika skev fördelning identifieras även bland ensamsökande asylsökande och bland sökande med arbetstillstånd med särskilda utredningskrav som bland annat kontantbranschen, besöksnäring och städ. Detta bekräftar att män i större utsträckning än kvinnor ansöker om arbetstillstånd, medan kvinnorna i större utsträckning än män söker tillstånd på anknytning till männen. Resultatet indikerar att de medföljande kvinnorna initialt kan stå längre från arbetsmarknaden i jämförelse med männen, vilket torde ha en påverkan på livsinkomsten på sikt. Migrationsverket konstaterar att kommissionens uppdrag har hjälpt dem att belysa att de jämställdhetsproblem som uppmärksammades i genomlysningen 2015 kvarstår. Det gäller att mannen i en familj fortfarande i de flesta fall görs till huvudmannen vilket är en administrativ åtgärd som får reella konsekvenser.

Migrationsverket menar att dess uppföljningar av processer ur ett jämställdhetsperspektiv behöver systematiseras och utvecklas samt att dess

analyser av uppföljningarna behöver bli djupare för att förstå hur könsmönster kommer till uttryck och påverkar den enskilde. Myndigheten framhåller att en systematisk uppföljning ur jämställdhetsperspektiv, med både en kvantitativ och kvalitativ ansats, samt en djupare analys av uppföljningen skulle ge myndigheten verktyg att ändra de arbetsätt som driver ojämställdhet mellan könen.

3.8 Pensionsmyndigheten

Pensionsmyndighetens övergripande uppdrag är att administrera och betala ut pensioner och andra förmåner som administreras av myndigheten. Myndighetens övriga uppdrag enligt förordningen (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten är att informera och ge pensionssparare och pensionärer en samlad bild av den hela pensionen samt att informera om vilka faktorer och livsval som påverkar pensionernas storlek. Myndigheten ska även bistå regeringen och andra intressenter med fakta och analyser inom pensionsområdet. Förvaltning av fondtorget, fondhandel och fondinformation ingår också i myndighetens premiepensionsadministration. I förordningen (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten står det vidare att myndigheten ska ”stärka pensionssparares och pensionärens ställning som konsumenter av finansiella produkter inom pensionsområdet genom att ge vägledning som är anpassad till kvinnors och mäns behov och livssituation”. Det står även i en egen punkt i 2 § att ”myndigheten ska integrera ett jämställdhetsperspektiv i sin verksamhet”.

I regleringsbrevet för budgetåret 2019 finns inga särskilda regeringsuppdrag som har ett jämställdhetsperspektiv, utan myndigheten uppdras att redovisa resultat av de åtgärder avseende jämställdhetsintegrering som vidtagits för att myndighetens verksamhet ska bidra till att uppnå målen för jämställdhetspolitiken.

3.8.1 Övergripande fördelning av stödåtgärder

Pensionsmyndighetens årsredovisning för 2019 framhåller att myndighetens hantering av pensioner och pensionsrelaterade förmåner har haft godtagbara resultat, trots att vissa handläggningstider har försämrats något. Myndigheten uppger att den har analyserat könsskillnader i handläggningstider och andel beslut i tid som visar att kvinnors och mäns internationella och nationella ärenden av den allmänna pensionen i princip är identiska. För utlandsärenden är kvinnors handläggningstider något längre än mäns.

Eftersom förhållandet var tvärtom föregående år antar myndigheten att utfallet från år till år beror på slumpen och gör bedömningen i årsredovisningen att det inte finns några tendenser som ger skäl till närmare uppföljning. Även handläggningstider för bostadstillägg har analyserats. Där är det redovisade resultatet att kvinnor har väsentligt längre handläggningstider och sämre utbetalningsprecision än män oberoende ärendetyp.

Myndighetens kvalitetsbedömningar av ärendehandläggning grundar sig på riktade kvalitetsuppföljningar. Den generella bedömningen som myndigheten gör för handläggningen av de flesta förmånerna är att de håller god eller godtagbar kvalitet. Ärenden om bostadstillägg och återkrav av efterlevandepension, bedöms dock hålla en otillräcklig kvalitet. Eftersom det är fyra gånger fler kvinnor än män som uppstår bostadstillägg, och endast kvinnor som kan få änkepension som är den allra största delen av efterlevandepensionen, blir det ett jämställdhetsproblem när dessa inte håller tillräcklig kvalitet. När det gäller kvaliteten i myndighetens bemötande eller huruvida det finns eventuella skillnader i kvalitetshänseende mellan kvinnor och män uppger myndigheten att det saknas förutsättningar för sådana bedömningar på grund av tekniska hinder eller att dess stickprovsstorlekar för kvalitetsbedömningar är för små för att studera skillnader mellan grupper såsom mellan kvinnor och män.

I Pensionsmyndighetens årsredovisning står att läsa att kvinnor har i genomsnitt ett högre förtroende för Pensionsmyndigheten än män.⁶⁵ Inom informations- och konsumtionsverksamheten bedömer Pensionsmyndigheten också att resultatet är godtagbart. I årsredovisningen står att myndighetens egen imageundersökning från 2019 visar att en högre andel män (53 procent) än kvinnor (49 procent) av pensionsspararna uppger att de känner till myndigheten och vad de gör. Bland pensionärer är det ungefär en lika stor andel kvinnor som män som uppger att de känner till myndigheten.

Pensionsmyndigheten redovisar i årsredovisningen att modellberäkningar indikerar att det finns ett betydande mörkertal för bostadstillägg och äldre försörjningsstöd. Mörkertalet avser antalet, eller andelen personer, som är berättigade till förmånerna men inte har ansökt om dem. Med reservation

⁶⁵ Skatteverkets årsredovisning för 2019 och Skatteverkets attitydundersökningar för 2019 visar att kvinnor även ett högre förtroende för myndigheter i allmänhet än män.

för betydande osäkerhet i skattningarna, visar myndigheten att mörkertalet för båda förmånerna är större för kvinnor än för män bland personer över 65 år med låg ekonomisk standard.

Pensionsmyndigheten bedömer att resultatet för 2019 inom området service är bristfälligt. Den menar att myndigheten har utmaningar med låg tillgänglighet, med långa väntetider i telefon och långa handläggningstider inom bostadstillägg. ISF (2020c) konstaterar i en granskning av Pensionsmyndigheten att dess långa telefonköer är ett allvarligt problem i tillgänglighet för personer som har behov av myndighetskontakter som inte är digitala eller som inte kräver inloggning med e-legitimation. Det är till exempel fler kvinnor än män som har lämnat synpunkter på verksamheten. Den främsta kanalen för synpunkter är e-post, men kvinnor ringer i större utsträckning än män in sina synpunkter. Den främsta orsaken till att kvinnor lämnar fler synpunkter än män beror på att många synpunkter berör bostadstillägg, där kvinnor är överrepresenterade.

Kommissionens noterar att resultaten i de sex effektmål som myndigheten har satt för jämställdhet har en könsuppdelad redovisning, men att endast ett av dessa effektmål har kommenterats i text och att inga analyser har gjorts av något effektmål.

3.8.2 Könsuppdelad statistik

Pensionsmyndigheten skriver i årsredovisningen för 2019 att den redovisar all individbaserad statistik efter kön där det är tekniskt möjligt att ta fram sådan statistik. Kommissionens kartläggning och analys av årsredovisningen, som presenteras i tabell 10, visar att 39 av 49 tabeller med individbaserad statistik (motsvarande 80 procent) är uppdelade efter kön. Någon förklaring till varför övriga tabeller inte könsuppdelats saknas för nio tabeller (motsvarande 90 procent). Av de 39 könsuppdelade tabellerna är 17 tabeller (44 procent) synliggjorda och nämnda i text med en kommentar. Endast sju av de könsuppdelade tabellerna (18 procent) har synliggjorts i text med någon form av resonerande analys.

Tabell 10: Sammanställning av Pensionsmyndighetens tabeller med individbaserad statistik

Pensionsmyndighetens årsredovisning 2019	Antal	Andel (%)
Antal tabeller med individbaserad statistik	49	100
<i>Könsuppdelade</i>	39	80
<i>Ej könsuppdelade</i>	10	20
Antal tabeller med individbaserad statistik som ej är könsuppdelade	10	100
<i>Anledning finns</i>	1	10
<i>Anledning finns ej</i>	9	90
Antal tabeller med individbaserad statistik som är könsuppdelade	39	100
<i>Synliggjorts i text</i>	17	44
<i>Ej synliggjorts i text</i>	22	56
Antal tabeller med individbaserad statistik som är könsuppdelade	39	100
<i>Finns någon form av resonemang/analys i text</i>	7	18
<i>Finns ej någon form av resonemang/analys i text</i>	32	82

Not. Individbaserad statistik är statistik som direkt eller indirekt rör fysiska personer. En bedömning har gjorts om dessa tabeller är könsuppdelade eller inte. Om de inte är könsuppdelade, undersöks om det finns en förklaring och anledning till att de inte är könsuppdelade. Om de däremot är könsuppdelade, undersöks om den könsuppdelade statistiken är synliggjord i text samt om det finns någon form av resonemang eller analys kring den könsuppdelade statistiken i texten.

Pensionsmyndigheten bedömer att resultat- och balansräkning inte faller under bestämmelser om könsuppdelad statistik som gäller för individbaserad statistik och väljer därför att inte redovisa kostnader, styckkostnader och antal ärenden per timme och kvalitetsutlåtande uppdelat på kön.

Myndigheten redovisar inte alltid könsskillnader i handläggningstid och utbetalningsprecision för vissa ersättningar, vilket förklaras med att en del systemstöd inte möjliggör detta. Samtidigt skriver Pensionsmyndigheten på ett flertal ställen att könsskillnader avseende handläggningstider och beslut har analyserats, men det framgår inte hur analysen gjorts, vilka resultat som framkommer och det saknas referenser till studier eller rapporter. Myndigheten redovisar inte heller synpunkter som kommer in via webbformulär utifrån kön, utan skriver att webbformulär oftast är anonyma och könsneutrala. Enligt kommissionens mening reser dessa omständigheter frågor som vad ett könsneutralt webbformulär är samt varför kön inte registreras.

Myndigheten redovisar att andelen kvinnor som kommer till informationsträffar är större än andelen män, medan andelen män är större än andelen kvinnor vid de uppsökande möten myndigheten genomför. Detta är förklaringen till att fördelningen på så sätt då är jämn. Dock, anser kommissionen, är det fortfarande oklart varför de uppsökande mötena

består av fler män än kvinnor, då Pensionsmyndigheten också rapporterar att det är fler kvinnor än män bland de som har kontakt med myndigheten.

3.8.3 Förekomsten av osakliga könsskillnader

Generellt saknas det studier som analyserar förekomsten av osakliga könsskillnader inom Pensionsmyndighetens verksamhet. Myndigheten själv har gjort ett antal förstudier på sina interna processer utifrån ett jämställdhetsperspektiv. Syftet var att ta fram ett diskussionsunderlag i det fortsatta arbetet med jämställdhetsintegrering (Pensionsmyndigheten 2015). Studien identifierar bland annat att det finns en högre andel män (41 procent) än kvinnor (30 procent) som får avslag i ansökningar om bostadstillägg. Även om den troligaste förklaringen till könsskillnaden i avslag har sin grund i mäns i allmänhet högre pension samt större förmögenheter är det ändå viktigt att ställa sig frågan om män missgynnas i handläggningen. Enligt rapporten kan det förekomma felaktiga förväntningar på rätten till bostadstillägg från pensionärerna vilket påverkar den interna effektiviteten negativt (Pensionsmyndigheten 2015).

Pensionsmyndigheten identifierar även lämpliga indikatorer på en jämställd myndighetsutövning. Bland annat kan omprövningsärenden vara en lämplig jämställdhetsindikator om de ses som ett uttryck för kvinnors och mäns missnöje och misstro för myndighetens beslut. Även bifalls- och avslagsfrekvenser för respektive kvinnor och män inom manuella ärendeslag kan vara en indikator på jämställd myndighetsutövning. Utifrån genomsnittssiffror som också redovisas i årsredovisningarna finner Pensionsmyndigheten att det finns en viss skevhet, utan att uppge exakt hur stor, i bifalls- och avslagsfrekvenser till kvinnors nackdel, men eftersom uppföljningssystemen inte har haft ett könsperspektiv har de inte kunnat analysera detta ytterligare.

När det gäller handläggningstider av efterlevandepensionen kan Pensionsmyndighetens studie identifiera en liten (två procent) återkommande könsskillnad till mäns nackdel. Vad det beror på, till exempel om skillnaden uppstår på grund av att mäns ärenden är mer omfattande eller om det har med kvinnors och mäns egna beteenden att göra, kunde studien inte förklara. Dessutom har Pensionsmyndigheten efterhandskontroller som ska säkerställa att medborgare får rätt belopp beviljat och utbetalt. Kontrollerna görs för ett mindre slumpmässigt urval (under en procent) av samtliga ärenden och syftar till att mäta och följa kvaliteten i

ärendehandläggningen och informationsgivningen samt att förhindra felaktiga utbetalningar.⁶⁶ De regelbundna kvalitetsuppföljningarna av efterkontrollerna analyseras inte uppdelat på kön. Myndigheten menar att det är viktigt att mäta antal felaktiga utbetalningar regelbundet oavsett kön och bedömer att det både är möjligt och relevant att kontrollerna också har förmågan att slå larm om könsskillnader och brister vid utbetalningar. Vidare är slumpurvalen så pass små att en robust analys uppdelad i delgrupper av kvinnor och män inte är möjlig för att kunna dra några statistiskt säkerställda slutsatser om skillnader mellan de olika grupperna.

En sammanfattande slutsats från de studier som Pensionsmyndigheten genomförde 2015 är att myndighetens rättliga kvalitetskontroller inte har ett könsperspektiv i analyserna (Pensionsmyndigheten 2015). En grundläggande faktor för hög kvalitet i verksamheten är regelbundna uppföljningar och granskningar av verksamheten som bygger på både statistik och resultatanalys. Myndigheten menar att avsaknaden av en könsdimension i det ordinarie kvalitetsarbetet innebär att det inte har funnits några möjligheter att förebygga, upptäcka och åtgärda eventuella könsskillnader.

Samtidigt uppgav myndigheten i åiterrapporteringen till regeringen 2015 att det inte har kommit några indikationer på att kvinnor och män behandlas olika (Pensionsmyndigheten 2018b). När Pensionsmyndigheten har analyserat den könsuppdelade statistiken över vem som begär omprövning av grundbeslut finner myndigheten att en högre andel kvinnor än män begär omprövning. Liksom CSN och Försäkringskassan tenderar även Pensionsmyndigheten att enbart titta på de individbaserade förklaringarna till hur könsskillnader uppstår. I åiterrapporteringen förklarar myndigheten att de identifierade könsskillnaderna i omprövningsärenden beror på att en stor mängd berör bostadstillägg, som kvinnor i större utsträckning än män uppstår.

Pensionsmyndigheten har fått i uppdrag av kommissionen för jämställda livsinkomster att kvantitativt analysera fördelningen av stödåtgärder. Myndigheten har valt att studera hur handläggningstider för att få bostadstillägg skiljer sig mellan kvinnor och män. Detta har skett i form av en regressionsanalys där olika bakgrundsfaktorer kontrolleras för och som

⁶⁶ Enligt uppgift från Pensionsmyndigheten är slumpkontrollen inom bostadstillägg den största kontrollen som utförs slumpmässigt (1 500 och av totalt 300 000 ärenden kontrollerades senast). För andra ersättningar är urvalen betydligt mindre, ofta rör det sig om cirka 120 ärenden.

säkerställer att eventuella könsskillnader inte beror på just dessa.⁶⁷ Resultatet av analysen visar att kvinnor i genomsnitt har 7,2 dagar längre handläggningstid än män även när hänsyn tagits till en rad faktorer som kan påverka handläggningstiden. Myndigheten betonar att de kontrollerade faktorerna dock inte är alla tänkbara som skulle kunna påverka handläggningstiden. Exempelvis är det möjligt att antal kompletteringar och hur lång tid det tar mellan kompletteringarna, det vill säga hur lång tid som ärendet ligger hos handläggaren respektive personen som har ansökt om bostadstillägg, påverkar handläggningstiden och kan skilja sig mellan kvinnor och män.⁶⁸ Resultatet på 7,2 dagar bör därför tolkas med viss försiktighet och att det handlar om oförklarade snarare än om osakliga könsskillnader.

Som nämnts i årsredovisningen för 2019 har Pensionsmyndigheten fortfarande ett handläggningssystem som inte möjliggör analyser av handläggningen i den detalj som är nödvändig för att fastställa exakt hur skillnaderna i handläggningstiden för respektive kön har uppstått. Myndigheten uppger emellertid att den nyligen har infört ett nytt system, som i nuläget inte har tillräckligt mycket data, men som i framtiden kommer att möjliggöra en bredare analys.

3.9 Skatteverket

Skatteverkets uppdrag är att bidra till att säkerställa finansieringen av den offentliga sektorn och bidra till ett väl fungerande samhälle för allmänhet och företag samt motverka brottslighet. Allmänhet och företag ska vidare ha förtroende för Skatteverkets verksamhet och kvinnor och män ska ges samma möjligheter och villkor vid kontakter med myndigheten.

I regleringsbrevet för 2019 kommer regeringens mål och återrapporteringskrav för jämställdhetsintegrering som det femte av sju uppräknade mål och krav för Skatteverkets verksamhet. Det handlar om att redovisa resultat av de åtgärder avseende jämställdhetsintegrering som har vidtagits för att myndighetens verksamhet ska bidra till att uppnå målen för jämställdhetspolitiken. Samtidigt finns inga skrivningar om jämställdhet, kön, kvinnor/män eller liknande i Skatteverkets instruktion. Det står heller inte

⁶⁷ De bakgrundsfaktorer som kontrolleras för är variabler som myndigheten har tillgång till i databasregistret, vilka är ålder vid ansökningstillfället, om utfallet av ansökan om bostadstillägget blev beviljat eller avslaget, antalet kontakter med myndigheten den sökande haft vid efterfrågan om ett beslut samt det län den sökande varit inskriven i vid ansökningstillfället.

⁶⁸ I regressionskattningarna kan det således förekomma en så kallad omitted variable bias som medför att resultatet som visar att det finns en könsskillnad i handläggningstid på 7,2 dagar bör tolkas med viss försiktighet då det kan finnas en viss över- eller underskattning.

vad myndigheten ska göra för att uppnå de jämställdhetspolitiska målen i instruktionen. Av förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket framgår att Skatteverket bland annat ska fastställa och ta ut skatter, avgifter, taxeringsvärden, ansvara för frågor om folkbokföring, borgenärsuppgifter, registrering av bouppteckning, äktenskapsregistret, förebygga och motverka ekonomisk brottslighet, bidra till ett väl fungerande samhälle, tillhandahålla behovsanpassad, lättillgänglig och kvalificerad information och service med mera. Bland de särskilda regeringsuppdrag som finns formulerade i regleringsbrevet för 2019 saknas någon formulering där jämställdhet ingår i återrapporteringen till regeringen.

I regleringsbrevet återges generella redovisningskrav där det står att ”skillnader mellan kvinnors och mäns möjligheter och villkor ska inkluderas i Skatteverkets analyser”. I enlighet med regleringsbrevets skrivningar redovisar Skatteverket i årsredovisningen för 2019 resultat där myndigheten bedömer att det föreligger skillnader mellan kvinnor och män.

3.9.1 Övergripande fördelning av stödåtgärder

Skatteverkets verksamhet är grovt sett uppdelad i privatpersoner och företag. Nästan alla har kontakt med Skatteverket på ett eller annat sätt. Den information och service som ges från Skatteverket blir därför viktig för både privatpersoner och företag. Myndigheten har också i uppdrag att se till att både kvinnor och män ges samma möjligheter och villkor vid kontakter med myndigheten. Skatteverkets egen bedömning är att dess information och service är behovsanpassad, lättillgänglig och kvalificerad. Till stöd för bedömningen genomför Skatteverket årliga attitydundersökningar riktade till både privatpersoner och företag för att myndigheten ska få en samlad bild över allmänhetens upplevelser och erfarenheter av myndighetens verksamhet. Resultaten av undersökningarna för 2019 visade till exempel att 97 procent av de svarande kvinnorna och 96 procent av männen upplevde att bemötande vid servicekontoren var bra.

Utöver information och vägledning handlar Skatteverkets verksamhet i stor utsträckning om beskattning, vilket är det i särklass största verksamhetsområdet följt av folkbokföring och brottsbekämpning. Det är generellt svårt att få en bild över hur myndighetens tid och resurser inom de olika verksamheterna påverkar kvinnor och män, eller vilka konsekvenser exempelvis kontroller, regelförändringar, system eller digitala tjänster har för kvinnor och män. I princip är det bara resultat baserat på

attitydundersökningen om privatpersoners uppfattning om verksamheten som redovisas uppdelat på kön, vilket inte ger någon kunskap om hur den faktiska verksamheten ser ut utifrån ett jämställdhetsperspektiv. Till exempel redovisas företag som en könsneutral enhet på grund av dess juridiska form och särredovisas utifrån företagsstorlek (små och medelstora företag) eller utifrån företagsform (enskild näringsidkare, handelsbolag, kommanditbolag, aktiebolag och ekonomisk förening). Samtidigt kan kommissionen, som framgår av avsnitt 2, konstatera att kvinnor och män som driver eller äger företag har väldigt olika och ojämsställda villkor inom näringspolitiken och den regionala utvecklingspolitiken.

I Skatteverkets årsredovisning framgår att fler män än kvinnor hamnar i slumpmässiga skattefalskontroller för privatpersoner. Det redovisas även att fler män än kvinnor anger att de känner någon som skattefuskar, har arbetat ”svart” eller anlitat arbetskraft utan att betala skatt. I årsredovisningen syns också stora könsskillnader i fördelningen av skattetillägg, där kvinnor står för 27 procent och män 73 procent, samt att det är en högre andel män (59 procent) än kvinnor (41 procent) som under 2019 har nyregistrerat sig till F-skatt. De redovisade siffrorna har dock inte synliggjorts i texten så det saknas förståelse till varför det ser ut på ett visst sätt.

Skatteverket skriver i årsredovisningen att deras kontroller syftar till att säkerställa att privatpersoner och företag betalar rätt skatter och avgifter. Kontrollerna utförs också ”för att stärka normer om ett samhälle där alla vill göra rätt för sig och för att öka risken för upptäckt”. Under 2019 var de största riskerna för skatteundandragande avdrag för tjänst och värdepappersförsäljning (prop.2020/21:1, Skatteverkets 2020b). Indirekt läggs därför mer resurser i kontrollverksamhet på män än på kvinnor i och med att en högre andel män än kvinnor återfinns i dessa riskområden.

3.9.2 Könsuppdelad statistik

En sammanställning av Skatteverkets tabeller i årsredovisningen 2019 visar att myndigheten redovisar den individbaserade statistiken uppdelat efter kön i mindre än hälften av fallen (se tabell 11). Av 49 tabeller är 20 könsuppdelade (41 procent) och 29 icke-könsuppdelade (59 procent). Skatteverket motiverar inte i något fall varför myndigheten väljer att inte redovisa statistiken könsuppdelat. Av de 20 könsuppdelade tabellerna är nio tabeller (45 procent) synliggjorda och nämnda i text med en kommentar. De resterande elva tabellerna nämns inte i texten (55 procent). Vidare följs sju av

de könsuppdelade tabellerna (35 procent) upp med både kommentarer och resonerande analys i texten. I årsredovisningen står att individbaserad statistik i resultatredovisningen redovisas uppdelat efter kön ”i så stor utsträckning det varit praktiskt möjligt”.

Tabell 11: Sammanställning av Skatteverkets tabeller med individbaserad statistik

Skatteverkets årsredovisning 2019	Antal	Andel (%)
Antal tabeller med individbaserad statistik	49	100
<i>Könsuppdelade</i>	20	41
<i>Ej könsuppdelade</i>	29	59
Antal tabeller med individbaserad statistik som ej är könsuppdelade	29	100
<i>Anledning finns</i>	0	0
<i>Anledning finns ej</i>	29	100
Antal tabeller med individbaserad statistik som är könsuppdelade	20	100
<i>Synliggjorts i text</i>	9	45
<i>Ej synliggjorts i text</i>	11	55
Antal tabeller med individbaserad statistik som är könsuppdelade	20	100
<i>Finns någon form av resonemang/analys i text</i>	7	35
<i>Finns ej någon form av resonemang/analys i text</i>	13	65

Not. Individbaserad statistik är statistik som direkt eller indirekt rör fysiska personer. En bedömning har gjorts om dessa tabeller är könsuppdelade eller inte. Om de inte är könsuppdelade, undersöks om det finns en förklaring och anledning till att de inte är könsuppdelade. Om de däremot är könsuppdelade, undersöks om den könsuppdelade statistiken är synliggjord i text samt om det finns någon form av resonemang eller analys kring den könsuppdelade statistiken i texten.

I årsredovisningen skriver Skatteverket att myndigheten försäkras sig om god kvalitet i handläggningen där kvalitetssäkring och kvalitetsuppföljning uppdelat på kön är ett sätt att undersöka om myndigheten gör osakliga skillnader mellan kvinnor och män. Det saknas dock en del könsuppdelad statistik kopplat till hur den faktiska verksamheten fördelar sig mellan kvinnor och män. Detta gäller exempelvis ärendevolym, styckkostnader, handläggningstider, kontroller, genomströmningstider vid omprövningar, antal förseningsavgifter, skattetillägg och antal avslutade ärenden inom rot och rut. Skatteverket uppger emellertid i årsredovisningen att den under 2019 har infört en könsvariabel i det system som används för uppföljning och analyser.

Vidare rapporterar myndigheten att den har tagit fram en plan för jämställdhetsintegrering där varje aktivitet knyter an till ett eller flera jämställdhetspolitiska mål. Skatteverket redovisar hur myndigheten inom en rad områden, till exempel kvalitetsuppföljning, kvalitetssäkring, regelförändringsarbete och tjänsteutveckling, har arbetat och redovisat utfall

i form av antal och resultatet av arbetet. Inom ett par områden relateras resultaten till de jämställdhetspolitiska målen där Skatteverket utvecklar hur resultat, kunskap och arbete ska tas vidare för att utveckla myndighetens arbete.

3.9.3 Förekomsten av osakliga könsskillnader

Det finns väldigt få studier som analyserar förekomsten av osakliga könsskillnader inom Skatteverkets verksamhet. Skatteverket fick 2006 ett regeringsuppdrag att utreda förhållandet mellan beskattningen och de jämställdhetspolitiska målen. I återrapporteringen visas hur den progressiva inkomstskatten leder till minskade könsskillnader i inkomster, men också hur andra faktorer bidrar till skillnaderna (Skatteverket 2007). För det första berörs män i större utsträckning av fler och mer komplicerade skatteregler som innebär att de oftare gör ändringar eller tillägg i sina deklarationer. Till exempel har män oftare inkomster av sådant slag som måste beräknas och anges i deklarationen (exempelvis inkomster från kapital och näringsverksamhet), medan kvinnors inkomster oftare ingår i kontrolluppgifter som är förifyllda i deklarationen (exempelvis tjänsteinkomst och skattepliktiga transfereringar).⁶⁹ Risken för att göra fel i deklarationen är därför större för män än för kvinnor. För det andra står män för en större del av det skattefel som Skatteverket upptäcker och rättar, delvis eftersom en större andel av antalet rättelser vid skattekontrollerna avser mäns deklarationer.⁷⁰ I en analys visas att det finns könsskillnader i antalet rättelser som kvarstår även när hänsyn tagits till ett antal relevanta bakgrundsvariabler.⁷¹ I en ytterligare analys med slumpmässiga kontrollurval konstaterar Skatteverket att det fortfarande föreligger könsskillnader i antalet rättelser, som inte kan hänföras till skillnader i inkomster eller tillgångar. Förklaringen ligger istället i att män i större utsträckning än kvinnor chansar och gör avdrag som de inte är berättigade till. Skatteverkets attitydundersökningar visar sedan 2008 på systematiska och statistiskt säkerställda skillnader i mäns och kvinnors attityder till skattefusk. För det

⁶⁹ Inkomster som måste beräknas och anges i deklarationen är exempelvis vissa aktieförsäljningar, inkomst av näringsverksamhet, försäljning av fastighet och vissa avdrag från tjänsteinkomst, medan förifyllda uppgifter i deklaration är exempelvis tjänsteinkomst inklusive skattepliktiga transfereringar såsom sjukpenning, arbetsmarknadsersättning och pension.

⁷⁰ I Skatteverkets rapport diskuteras om könsskillnaden i antalet rättelser beror på att kvinnor och män har olika typer av inkomstslag eller på att männen är slarvigare alternativt skattefuskar mer, eller om det beror på något annat som är oförklarat.

⁷¹ Dessa kontrollvariabler speglar olika faktorer hos den som ärendet gäller såsom ålder, tjänsteinkomstens storlek, avdragen från tjänsteinkomsten, kapitalinkomstens storlek, reavinsternas storlek och förekomsten av näringsverksamhet.

tredje uppger Skatteverket i sin åiterrapport att det fortfarande kvarstår en reell könsskillnad i myndighetens verksamhet efter att resultatet har justerats för en rad bakgrundsvariabler (Skatteverket 2007). Utifrån tillgängliga data identifieras ett signifikant samband mellan kön och förseningsavgift, skönbeskattning och restföring. Det visar sig att män oftare blir försenade med sina deklARATIONER och påförs därför fler förseningsavgifter, samt att de skönbeskattas i större utsträckning än kvinnor. Män blir också oftare restförda än kvinnor. Vad det beror på är oförklarad.⁷²

I årsredovisningen 2019 uppger Skatteverket att de har genomfört granskningar inom olika verksamhetsområden som syftar till att bland annat undersöka om det förekommer osakliga skillnader i handläggningen mellan kvinnors och mäns ärenden.⁷³ Granskningen visar att skillnader mellan kvinnor och män inte kunde fastställas i något fall. Samtidigt redovisas inte hur analyserna har gjorts och urvalsanalyserna bedömdes vara alldeles för små för att kunna uttala sig om några könsskillnader.⁷⁴

Skatteverket har inom ramen för kommissionens uppdrag ombetts att analysera myndighetens verksamhet ur ett jämställdhetsperspektiv. I samråd med kommissionen har Skatteverket genomfört en kvantitativ analys av två områden som rör Skatteverkets ärendehandläggning (inklusive kontrollverksamhet) som resursmässigt utgör den största delen av verksamheten: reseavdraget och befrielse från förseningsavgifter.

Skatteverkets analys av reseavdraget visar att det finns signifikanta könsskillnader i dels sannolikheten att få sitt yrkade reseavdrag sänkt och dels sannolikheten att få ett påfört skattetillägg i samband med yrkande om reseavdrag.⁷⁵ En analys inom detta område motiveras av myndigheten med hänvisning till att reseavdraget är ett av de områden där skattefelet är som störst och där handläggningen kännetecknas av en låg grad av automatiskt

⁷² Skatteverket frågar sig om det handlar om att män är slarvigare än kvinnor eller om det finns andra faktorer som inte fångats upp av de befintliga variablerna.

⁷³ Att myndigheten redovisar sin verksamhet könsuppdelad i relativt låg utsträckning tycks ha ett samband med att de inte kan uttala sig om huruvida det förekommer osakliga könsskillnader i handläggningen mellan kvinnor och män. Samtidigt finns en medvetenhet om att könsuppdelad statistik är en förutsättning för att kunna göra analyser utifrån kön och därmed kunna åtgärda eventuella osakliga skillnader.

⁷⁴ Till exempel skriver Skatteverket att antal ärenden som slumpades till kvalitetsuppföljningen inom bosättningskontrollen bestod av 116 kvinnor och 327 män. När det gäller könsskillnader i ärendehandläggningen beskrivs ett större slumpmässigt urval på 2 188 ärenden som avser kvinnor och 2 663 ärenden som avser män. Antalet jämförbara ärenden var emellertid för litet för att kunna uttala sig om skillnader mellan kvinnor och män.

⁷⁵ Reseavdrag är det avdrag i deklARATIONEN som görs av flest privatpersoner och skattetillägg är den administrativa avgiften som påförs den som har lämnat en oriktig uppgift.

förfarande vilket ökar utrymmet för olik behandling. Genom att tillämpa en regressionsmodellansats kontrollerar Skatteverket för ett antal relevanta bakgrundsfaktorer.⁷⁶ Resultaten med och utan hänsyn till de olika kontrollvariablerna uppvisar inga signifikanta könsskillnader i sannolikheten att få sitt yrkade reseavdrag sänkt. Däremot visar analysen att en något högre andel kvinnor än män får ett skattetillägg. Skillnaderna kvarstår när hänsyn tas till de olika bakgrundsfaktorerna i regressionsanalysen. Vad det beror på kan analysen inte besvara.

När det gäller befrielse från förseningsavgifter, som en privatperson kan få av myndigheten om en deklaration eller en periodisk uppgift inkommer för sent, visar Skatteverkets analys också på signifikanta könsskillnader. För att få en befrielse krävs en bedömning från Skatteverkets sida, men en privatperson kan ha rätt till befrielse under ett antal omständigheter.⁷⁷ Att inte få en befrielse trots att personen är berättigad kan emellertid få personliga konsekvenser för individens inkomster. Trots att det är relativt få personer som får en befrielse från förseningsavgifter, visar analysen på statistiskt signifikanta könsskillnader (på en procents signifikansnivå) i sannolikheten av att bli befriad från förseningsavgiften till kvinnors fördel.⁷⁸ Dessa skillnader kvarstår när ett antal bakgrundsvariabler kontrollerats för.⁷⁹ Skatteverket betonar att analysen inte kan kontrollera för skillnader i hälsotillstånd, vilket kan vara en relevant bakgrundsfaktor. Därför bör resultaten tolkas som oförklarade skillnader givet de variabler som kan kontrolleras för.

⁷⁶ De specifika bakgrundsfaktorer som det kontrolleras för är olika individspecifika egenskaper hos deklareranden (såsom ålder, tjänsteinkomst, vilken kommun hen bor i, boende i storstad, om det är en förstagångsyrkare), beskattningsåret, underlagsspecifika faktorer gällande deklarationen (om en tidsvinstblankett har lämnats in, antal sidor i underlag, om det varit något telefonsamtal i samband med deklarationen), handläggarspecifika egenskaper (såsom kön, ålder, antal år hen arbetat på Skatteverket), samt faktorer som inkluderas i riskgruppsurval och andra faktorer påverkar beslutet om skattetillägg. Dessa inkluderas eftersom de antas kunna samvariera med kön och utfallsvariabeln. Variablerna finns i Skatteverkets registerdatabas och data från SCB på andelen utrikesfödda på postnummernivå har kopplats på.

⁷⁷ Sådana omständigheter kan ta hänsyn till personen ålder, hälsa eller liknande förhållanden samt att en avgift inte står i rimlig proportion till den uppgiftsskyldigas passivitet, vilka alltså kan vara en grund för att bli befriad från en förseningsavgift. Personer som är 65 år och äldre som inte har varit ekonomiskt aktiv, det vill säga inte haft inkomst av eget arbete eller kapital vid sidan av pensionen, inte lämnat en deklaration eller lämnat den för sent har rätt att helt bli befriade från förseningsavgift. Även unga eller omyndiga personer kan i vissa fall befrias från förseningsavgift.

⁷⁸ Av kvinnorna får tre procent en befrielse från förseningsavgiften medan motsvarande siffra för män är två procent.

⁷⁹ De specifika bakgrundsfaktorer som det kontrolleras för är olika individspecifika egenskaper (såsom ålder, inkomst från tjänst och kapital, om hen har nollinkomst, ålderskategori, vilken kommun hen bor i, boende i storstad), beskattningsåret, samt handläggarspecifika egenskaper (såsom kön, ålder, antal år hen arbetat på Skatteverket). Dessa inkluderas eftersom de antas kunna samvariera med kön och utfallsvariabeln.

Skatteverket menar att det finns ett behov av fördjupade analyser även inom andra beskattningsområden än reseavdrag och förseningsavgifter. Framförallt ser myndigheten ett behov av att undersöka orsaken till könsskillnaderna. Skatteverket ser också ett behov av att i större utsträckning samla in och spara datauppgifter inom myndigheten så att fler och djupare analyser kring information, vägledning, service och kontakter kan möjliggöras.

Tidigare observationsstudier har funnit att det förekommer skillnader i myndighetens bemötande av kvinnor och män, samt av personer som uppfattas ha utländsk och svensk bakgrund, vid servicekontoren och i Skatteupplysningen (Kontigo 2018, Skatteverket 2019). Kommissionen bedömer att dessa studier har bidragit till ökad kunskap och förbättrade resultat, men att det fortfarande finns ett behov av uppföljningar och fler jämställdhetsanalyser.

3.10 Sammanfattande analys av myndigheternas årsredovisningar

Årsredovisningarnas syfte är, som har diskuterats i detta avsnitt, att regeringen ska kunna bedöma myndighetens resultat och genomförande av verksamheten. De ska därför innehålla analyser och bedömningar av verksamhetens resultat och dess utveckling, men som vår kartläggning och analys av respektive myndighet visar, är så inte alltid fallet. Könsuppdelad statistik redovisas inte alltid och när den gör det saknas inte sällan analyser av de könsskillnader som har identifierats. Likaså ser vi att diskussioner av hur verksamheten har bidragit till de jämställdhetspolitiska målen, samt huruvida det arbete som har drivits har gett resultat och effekt, tenderar att ges litet utrymme. Enligt kommissionen reser detta frågan om varför det ser ut så och vad det kan bero på.

3.10.1 Förklaringar till brister i jämställdhetsanalyser

En förklaring till de brister som kartläggningen har visat - att befintliga krav som finns på myndigheterna att tillhandahålla könsuppdelad statistik och att analysera statistiken ur ett jämställdhetsperspektiv på ett ändamålsenligt sätt inte efterlevs i tillräcklig utsträckning - kan vara att de förstärkta krav som gäller sedan 2019 ännu inte implementerats på myndigheterna (ESV 2020). Men krav på att tillhandahålla könsuppdelad statistik har funnits länge, att kraven nyligen skärpts kan inte ses som en tillräcklig förklaring. Som vi nämnt tidigare har brister påtalats i ett flertal utredningar och rapporter (SOU 2015:50, SOU 2015:86, Jämställdhetsmyndigheten 2020). Regeringens

uppföljning av att myndigheterna följer regelverken kan därmed behöva förstärkas.

En bidragande förklaring till de brister vi funnit kan vara att regeringen inte har ställt tillräckliga krav på myndigheterna när det kommer till att redovisa såväl statistik som att utvärdera effekter av insatser. Statskontoret konstaterar i en rapport att eftersom myndigheter inte har krav på att redovisa effekter i årsredovisningen, så ägnar de mer intresse åt att formulera nya förslag än att följa upp och utvärdera effektiviteten i befintliga åtaganden. Planeringen och finansieringen av vad myndigheten vill åstadkomma riskerar därför att prioriteras före en uppföljning och värdering av det som har åstadkommit (Statskontoret 2012).

En ytterligare förklaring kan vara att det finns en viss otydlighet i regeringens styrning av myndigheterna. Enligt förordning (2000:605) ska myndigheterna föra ett analyserande resonemang om verksamhetens resultat i förhållande till gruppen kvinnor respektive män, vilket innefattar att analysera både skillnader och likheter mellan könen.⁸⁰ I Skatteverkets regleringsbrev för 2019 står att ”skillnader mellan kvinnors och mäns möjligheter och villkor ska inkluderas i Skatteverkets analyser”. Två av de granskade myndigheterna, CSN och Skatteverket, uppger att de gjort en bedömning om redovisning per kön när de anser det vara relevant, och redovisat de resultat där de bedömt att det föreligger könsskillnader. När ett utfall har bedömts vara likvärdigt har det inte alltid kommenterats. CSN uppger att de tillämpar en tumregel om att könsskillnader kommenteras regelmässigt bara om fördelningen mellan kvinnor och män faller utanför intervallet 40-60 procent.

Kartläggningen har visat flera brister i den könsuppdelade statistiken som försvårar jämställdhetsanalyser. Flera av de granskade myndigheterna redovisar inte andelar eller sätter antal män och kvinnor i relation till den underliggande populationen i sin könsuppdelade statistik. Det gör också att det i dessa fall är svårt att bedöma vad statistiken egentligen säger, utan det blir endast siffror utan sammanhang. I vissa fall kommenteras siffrorna i beskrivande texter, vilket underlättar förståelsen för vad myndigheterna egentligen säger kopplat till jämställdhet. Men eftersom flera myndigheter

⁸⁰ Se www.esv.se/statens-ekonomi/redovisning/resultatredovisning/konsuppdelad-statistik/ samt förordning SFS 2019:577 Förordning om ändring i förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

inte kommenterar könsskillnaderna och än mindre analyserar orsaken till att skillnaderna finns, är det svårare att följa upp myndigheternas verksamhet. Ett talande exempel är hur hälften av de kommenterade könsuppdelade tabellerna i Försäkringskassans årsredovisning sker med formuleringen: ”utifrån tillgängliga underlag kan vi inte förklara skillnaden”. Detta är inte heller något som fångas upp eller diskuteras i andra delar av årsredovisningen.

Pensionsmyndighetens årsredovisning är ett annat exempel på svårigheterna att följa upp resultatet och utfallet av myndigheters fördelning av stöd och resurser. Myndigheten skriver att den inte anser att resultat- och balansräkning faller under bestämmelser om könsuppdelad statistik som gäller för individbaserad statistik och väljer därför att inte redovisa kostnader, styckkostnader och antal ärenden per timme och kvalitetsutlåtande. Pensionsmyndigheten redovisar inte heller könsskillnader i handläggningstid och utbetalningsprecision – något som är viktigt för att kunna se huruvida fördelningen av stöd och resurser är jämnt fördelad mellan könen. Anledningen till att detta inte görs, förklaras med att nuvarande systemstöd inte möjliggör detta typ av analyser. Dock uppger Pensionsmyndigheten på ett flertal ställen att könsskillnader avseende handläggningstider och beslut har analyserats, men utan att resultatet redovisas. Det framkommer inte heller hur analysen har gjorts och inte heller finns referenser till studier eller rapporter. Inte heller Migrationsverket mäter och följer upp väntetider på telefonsamtal, e-post och fysiska besök uppdelat på kön.

Ett annat exempel på svårigheterna att få en bild över myndigheternas fördelning av stödåtgärder, återfinns hos Skatteverket. I princip är det endast resultat baserat på myndighetens attitydundersökning om privatpersoners uppfattning om verksamheten som redovisas uppdelat på kön, vilket inte ger någon kunskap om hur den faktiska verksamheten ser ut utifrån ett jämställdhetsperspektiv. Företagen redovisas som en könsneutral enhet på grund av sin juridiska form, trots att det är väl känt att kvinnor och män som driver eller äger företag har väldigt olika och ojämsställda villkor inom näringspolitiken, den regionala utvecklingspolitiken, transportpolitiken etcetera.

Vidare använder myndigheterna i sina jämställdhetsanalyser alltför ofta bara en variabel i taget. Myndigheterna skulle i större utsträckning behöva göra

analyser som undersöker en jämställd fördelning av insatser, stöd, åtgärder och förmåner där ett flertal relevanta variabler samtidigt inkorporeras i analyserna.

Vår granskning visar också att de system som myndigheterna använder för uppföljning inte automatiskt delar upp på kön, vilket leder till att myndigheterna inte heller redovisar relevant statistik uppdelat på kön

3.10.2 Antaganden om könsneutralitet är snarare könsblinda

Kommissionens fördjupade kartläggning och analys av myndigheternas jämställdhetsanalyser indikerar att myndigheterna ibland gör implicita antaganden om att system och insatser är könsneutrala. Om system och insatser är formulerade på ett exakt likadant sätt för kvinnor och män, och om tilldelningen av insatser görs på exakt samma sätt för kvinnor och män, förutsätter myndigheterna att system och insatser är könsneutrala. Dock är detta antagande problematisk genom att insatserna i sig inte nödvändigtvis är, eller upplevs som, könsneutrala då de omedvetet kan ha utformats utifrån en viss grupp i samhället som norm och på så vis passar den gruppens behov bättre.

Ett exempel är att mannen i olikkönade par (omedvetet) utgjort normen i Migrationsverkets handläggning av asylärenden. Ett annat exempel är Arbetsförmedlingens insatser där ett flertal utvärderingar visat att deltagande i dessa får positiva effekter för att få ett arbete. Trots att kvinnor och män tilldelats insatserna i lika stor utsträckning, visar utvärderingarna att de positiva effekterna framförallt återfinns hos män. I och med att det finns ett implicit antagande om att insatser och system är könsneutrala, utblir analyser som studerar osakliga könsskillnader som beror på handläggningen, insatserna eller systemen. Istället förklaras eventuella könsskillnader av individbaserade faktorer, som att kvinnor inte kan tillgodogöra sig insatserna i lika stor utsträckning som män. Denna typ av könsblindhet gör att det i dagsläget saknas kunskap om förekomsten av osakliga könsskillnader och analyser som studerar insatsernas eller systemens eventuella könsblindhet eller förklarar varför effekterna bara finns för män.

Vidare utgår en del myndigheter från att fördelningen är könsbalanserad när kvinnor respektive män uppnår en fördelning som hamnar inom intervallet 40-60 procent. Detta är problematiskt om antagandet görs utan hänsyn till den underliggande populationen. Även en femtioprocentig könsfördelning

av insatser kan vara ojämförbar om den underliggande populationen av kvinnor respektive män har en helt annan fördelning. När system och insatser antas vara könsneutrala är det också lätt hänt att beslutsfattare nöjer sig med en 40/60-fördelning för kvinnor respektive män, det vill säga, det sker ett antagande om att fördelningen då är könsbalanserad.

3.10.3 Skillnaden på oförklarade och osakliga könsskillnader

Kartläggningen indikerar också att myndigheterna ibland väljer att inte förklara könsskillnader när de upplever att de inte har ett tydligt stöd i underlagen. När jämställdhetsanalyser har gjorts av myndigheterna handlar det enbart om att förklara rådande könsskillnader utifrån olika individbaserade faktorer.

Som myndigheterna betonar är det skillnad på oförklarade och osakliga könsskillnader. Inom den kvantitativa forskningen handlar osakliga könsskillnader i stor utsträckning om att fastställa kausala samband, det vill säga att de könsskillnader som finns kvar när övriga omständigheter av vikt för bedömning tillkommer inte går att förklara med annat än att stereotypa föreställningar om den enskildes kön har påverkat. Att fastställa kausala samband handlar ofta om att skapa kunskap, vilket generellt kräver vetenskaplig kompetens och mer omfattande metoder som ibland även kan innefatta randomiserade kontrollstudier.

Oförklarade könsskillnader handlar däremot om könsskillnader som finns i statistiken, men som inte går att förklara utifrån tillgängliga verktyg och underlag. Analyser av oförklarade könsskillnader kräver inte lika omfattande metodansatser utan kan göras just utifrån befintliga verktyg och datamaterial som finns inom myndigheten. Det kan till exempel vara att göra en regressionsanalys av olika utfallsvariabler med kön som den huvudsakliga förklaringsvariabeln tillsammans med olika kontrollvariabler som finns tillgängliga i myndighetens databas för att på så vis säkerställa att eventuella skillnader mellan könen inte beror på bakomliggande faktorer. En kvantitativ analys som belyser oförklarade könsskillnader är därför ett första steg till att förstå osakliga könsskillnader. Om osakliga skillnader handlar om att fastställa kausalitet, är identifiering av oförklarade skillnader ett nödvändigt steg i att försöka närma sig en förståelse av ett kausalt samband.

3.10.4 Årsredovisningar med alltför många syften

Ytterligare en förklaring till bristen på analyser av könsskillnader, kan förklaras av att myndigheters årsredovisningar innehåller fler syften än att enbart fungera som ett underlag för uppföljning och bedömning av verksamheten. Styrningsutredningen (SOU 2007:75) konstaterade redan 2007 att myndigheternas egenintresse av hur myndigheten beskrivs och uppfattas i årsredovisningarna också påverkar hur och vad som skrivs. Utredningen menade att årsredovisningar tenderar att ha ett ”inre produktionsperspektiv” där beskrivningar om ”produktionen”, processen och prestationerna dominerar. Information om variabler som säger något om utvecklingen mot målen eller effekter är mindre vanliga (SOU 2007:75). Statsvetaren Magnus Erlandsson (2014) ser också att fokus ligger på myndigheternas ”inre liv”, på interna processer som syftar till att kvalitetssäkra, öka effektiviteten och organisationsförändra. Att organisationsutveckla verksamheten tillskrivs ett värde i sig – oavsett dess effekt på måluppfyllelsen. Betydligt mindre tonvikt läggs på om årets verksamhet har gjort att myndigheten – eller landet – har närmat sig målen (Erlandsson 2014).

Det inre produktionsperspektivet dominerar också genomgående myndigheternas resultatredovisning och dess koppling till det jämställdhetsarbete som bedrivits. Myndigheternas åiterrapportering består till stor del av beskrivningar av vad myndigheten har gjort och vad den avser att göra i framtiden. Myndigheterna redogör i sina respektive resultatredovisningar för arbeten som har färdigställts, att informationsmaterial fått tydligare jämställdhetsperspektiv och om interna utbildningar och seminarier som har genomförts. Myndigheterna redovisar dock sällan resultatet av jämställdhetsarbetet, utan texten består av relativt svepande formuleringar som att det ”blir allt mer integrerat” och att ”perspektivet på ett tydligare sätt genomsyrar myndighetens verksamhet genom att det allt oftare finns med i framtagandet av underlag, analyser och uppföljningar”.

Även forskare har, likt Styrningsutredningen, diskuterat hur myndigheters årsredovisningar i allt större utsträckning har kommit att fungera som ett verktyg för myndigheten att marknadsföra sig (Erlandsson 2014, Hall 2012). Myndigheternas årsredovisningar fyller inte endast en funktion av att redovisa och ta ansvar för siffror, utan den är också myndighetens berättelse om sig själv (Hall 2012). Den fungerar såväl som en varumärkesbyggande

marknadsföringsfunktion utåt, som ett sätt för myndigheten att övertyga den egna personalen att de tillhör en målinriktad verksamhet. Därför finns en strävan att ordna händelseförloppet till en begriplig berättelse med en början, ett syfte och ett slut – ett resultat (Hall 2012). I en sådan berättelse får inte tvetydigheter finnas eftersom de stör. Ouppnådda mål, oförklarade könsskillnader, bristande intern styrning samt missnöjda medborgare och medarbetare är störande inslag och har inte plats i det tillrättalagda historieberättandet som årsredovisningen har formen av.

Mot bakgrund av denna forskning konstaterar kommissionen att årsredovisningarna har fått en allt större funktion för att framställa myndigheten i positiv dager. Det är inte längre bara tabeller med tillhörande analyser som ryms i dokumenten. Det syns också i de myndigheters årsredovisningar som vi analyserat. Årsredovisningarna illustreras i stor utsträckning av stora färgbilder av glada människor som ska representera såväl medborgare som medarbete. Leende generaldirektörer möter läsaren och berättar om nya produktionsområden, engagerade medarbetare, förändringsresor, ökade inflöden av ”kunder” och framåtblickar mot utrullningar av agila arbetssätt.

Myndigheterna berättar i årsredovisningen om pågående och framgångsrika jämställdhetsarbeten och att de inom ramen för detta arbete gör saker. Vad jämställdhetsarbetet innebär mer konkret, vad arbetet har resulterat i och om det leder till ett jämställt utfall redovisas sällan. Likaså diskuteras sällan varför mål inte uppnås och varför så är fallet. Snarare tenderar mål nästan alltid att uppnås. Av de myndigheter vars årsredovisningar vi har analyserat är det i princip bara Arbetsförmedlingen som är explicit tydliga med att visa och kommentera att de inte har lyckats på jämställdhetsområdet.

3.10.5 Faktorer som leder till transparens om jämställdhetsbrister

Kartläggningen och analysen visar att det finns en koppling mellan specifika jämställdhetsuppdrag kopplat till vissa delområden och transparens vad gäller måluppfyllelse. En myndighet, Arbetsförmedlingen, är i större utsträckning än andra granskade myndigheter transparent vad gäller att rapportera brister i jämställdhetsarbetet och lyfter fram att myndigheten inte bidragit i tillräcklig utsträckning till de jämställdhetspolitiska målen. Anledningen till detta kan ha flera förklaringar:

För det första har regeringen under flera år styrt Arbetsförmedlingen med specifika uppdrag där jämställdhet prioriterats och då framför allt riktat med fokus på kvinnor med utländsk bakgrund och kort eller ingen utbildning. Myndighetens uppdrag vad gäller jämställdhetsintegrering har sålunda kombinerats med särskilda uppdrag som rör jämställdhet, något som ytterligare tydliggjort regeringens prioritering av jämställdhet för myndigheten. Det gör att Arbetsförmedlingen befinner sig under en ständig granskning och uppföljning, vilket innebär att myndigheten löpande återrapporterar och redovisar resultat. Även om jämställdhetsuppdragen primärt fokuserat på en viss ”grupp”, kan jämställdhetsarbetet också spilla över på den övriga verksamheten och på så sätt gynna fler kvinnor än endast målgruppen. En indikation på att Arbetsförmedlingen är en myndighet som styrs mot jämställdhet är även att jämställdhetsintegreringsmålet är det enda mål i regleringsbrevet med återrapporteringskrav för verksamheten.

För det andra kan också den tydliga styrningen resultera i att jämställdhetsfrågorna har fått ökad prioritet och utrymme i Arbetsförmedlingens verksamhet.

För det tredje kan en förklaring vara att svårigheter att nå målen passar in i berättelsen om Arbetsförmedlingen. Anslagen till myndigheten har skurits ned kraftigt senaste åren och den genomgår även en total reformering där stora organisatoriska förändringar har behövt göras. I ett sådant läge kan myndigheten också visa sämre resultat och svårigheter att klara uppdraget. Genom att lyfta svårigheter att nå uppsatta mål och genomföra uppdraget, kan Arbetsförmedlingen också visa på behov av ytterligare medel i nästa budget. Arbetsförmedlingens generaldirektör skriver i förordet att det varit ett intensivt år, men att hon ”med stolthet kan konstatera att medarbetare och chefer varje dag har gjort sitt yttersta för att leverera” och att hon hoppas på ”mer stabilitet, arbetsro och framtidstro” nästa år. Det är en berättelse om en myndighet som trots svårigheter och externt orsakade problem, gör sitt yttersta och där slutet förhoppningsvis blir bra genom ökade medel och med det förbättrade resultat.

Att myndigheters årsredovisningar, vid sidan av det huvudsakliga syftet, ges andra funktioner som att kommunicera inåt i organisationen och att marknadsföra sig mot medborgare och andra aktörer, får också följden att årsredovisningen inte är ett ändamålsenligt dokument för Regeringskansliet. Samtidigt som årsredovisningarna innehåller mer information än vad som

motsvarar mottagarens behov, finns också risken för att information som ställer mer grundläggande frågor om verksamheten trängs undan (se även SOU 2007:75). Därför är det av största vikt att myndigheterna synliggör eventuella osakliga könsskillnader, analyserar hur, när och varför dessa uppstår samt följer upp om de leder till ett ojämnt utfall och vad det har för effekter på de jämställdhetspolitiska målen för att regeringen ska få de underlag som behövs för att kunna styra myndigheterna på bästa sätt i syfte att nå de jämställdhetspolitiska målen.

4. Att mäta effekter, nå resultat och styra mot jämställdhet – slutsatser och rekommendationer

Som kommissionens fördjupade kartläggning och analys av årsredovisningarna visar är det inte alltid myndigheter, trots att de har regeringens uppdrag att göra det, redovisar och analyserar statistik utifrån ett jämställdhetsperspektiv. Bristen på jämställdhetsanalyser är inte endast avgränsat till årsredovisningar utan är ett generellt problem som uppmärksammats av tidigare utredningar och rapporter.

4.1 Behov av konkret styrning och uppföljning

Mål och myndighet – en effektiv styrning av jämställdhetspolitiken (SOU 2015:86) konstaterade att det behövs en mer sammanhållen styrning av jämställdhetspolitiken som ger förutsättningar att följa upp och analysera utvecklingen avseende jämställdhet i samhället. Styrningsaspekten diskuterades även av JA-delegation (SOU 2015:50) som menar att det krävs en tydligare styrning och uppföljning för att jämställdhetsaspekterna och jämställdhetskONSEKVENSERNA ska beaktas i alla delar av myndigheternas verksamhet, inklusive medborgarservice, budgetarbete och upphandlingar. Kommissionen ser också att en tydligare styrning och uppföljning är viktigt för ökad jämlikhet inom grupper av kvinnor och män.

Regeringen har genomfört en rad insatser för att stärka styrning och uppföljning av jämställdhetspolitiken, bland annat genom inrättandet av Jämställdhetsmyndigheten och genom arbetet med jämställdhetsintegrering i Statliga myndigheter (JIM). Statskontorets utvärdering av JIM-programmet under perioden 2013-2018 visade att arbetet varit förhållandevis framgångsrikt och att regeringen i flera delar skapat goda förutsättningar för att myndigheterna ska kunna bidra till att nå de jämställdhetspolitiska målen, samt att myndigheterna genomfört omfattande arbete med god potential (Statskontoret 2019). Statskontoret påpekade att regeringen styr JIM-programmet på ett kraftfullt sätt och prioriterat jämställdhet, men samtidigt inte gett tillräcklig vägledning till myndigheterna. Myndigheterna efterfrågade mer verksamhetsanpassat stöd. Vidare lyfte Statskontoret upp vikten av att tillhandahålla en stödfunktion till myndigheterna och att regeringen bör använda Regeringskansliets samlade jämställdhetskompetens för att löpande styra myndigheternas arbete med jämställdhetsintegrering.

Sedan 2018 har Jämställdhetsmyndigheten uppdrag att stödja myndigheterna i deras arbete med jämställdhetsintegrering och en ny programperiod för JIM

under åren 2020-2025 har beslutats av regeringen. Myndigheten har även uppdrag att utveckla och tillämpa en modell för ett systematiskt erfarenhetsutbyte om jämställdhetsintegrering och jämställdhetsbudgetering. Uppdraget sker i samarbete med ESV, Kriminalvården, Skatteverket och Vetenskapsrådet. Tillsammans med ytterligare tio myndigheter kommer dessa att ingå i erfarenhetsutbytet under 2021.

Vi bedömer att den granskning vi genomfört kan utgöra ett värdefullt underlag både till Jämställdhetsmyndigheten och till regeringen i det fortsatta arbetet inom JIM-programmet under den nya programperioden 2020-2025. Vår sammanställning av fördelningen av stödresurser visar i avsnitt 2 och i den fördjupade kartläggningen och analysen i avsnitt 3 att det i de flesta fall riktas för lite fokus hos myndigheterna på att strukturerat och systematiskt analysera och utvärdera vilka effekter de delar av verksamheten som berör medborgarkontakter har för kvinnor och män samt vilka konsekvenser det kan få för den ekonomiska jämställdheten.

JA-delegationen föreslog en starkare styrning genom att regeringen skulle skärpa kraven på myndigheter att arbeta med jämställdhet. Vidare föreslogs att det övergripande uppdraget att jämställdhetsintegrera verksamheten successivt bör införas i myndigheternas instruktioner och att regleringsbrevens bör innehålla tydliga krav på åiterrapportering av hur verksamheten bidragit till att uppfylla de jämställdhetspolitiska mål som är tillämpliga i respektive fall. Regeringen har sedan dess fört in jämställdhetsskrivningar i instruktioner för ett flertal myndigheter som bedömdes centrala för genomförandet av jämställdhetspolitiken. Det är även fler myndigheter som fått åiterrapporteringskrav avseende jämställdhetsintegrering.

Kommissionen noterar att vi i de granskade myndigheternas årsredovisningar inte ser resultatet av de förordningsförändringar som trädde i kraft 2019, då analyser av skillnader i den könsuppdelade statistiken är frånvarande på många ställen i flera myndigheters årsredovisningar.⁸¹ Även om det är nya regler och de granskade årsredovisningarna är de första som gjorts sedan förordningsförändringen, har myndigheterna under lång tid haft i uppdrag att redovisa könsuppdelad statistik. Det är därmed inte heller

⁸¹ Sedan 2018 är myndigheterna skyldiga att analysera och bedöma resultaten och utvecklingen utifrån ett könsperspektiv, det räcker alltså inte att endast redovisa könsskillnader utan tillhörande kommentarer eller analyser (Förordning (2000:605) om årsredovisningar och budgetunderlag)

någon nyhet att regeringen har lättare att förstå och följa upp de siffror som redovisas av myndigheterna om de följs av förklarande och analyserande texter.

Att styrning ger resultat konstaterar också Jämställdhetsmyndigheten (2020) i rapporten med samma namn. Det är när myndigheter får konkreta uppdrag som de vidtar åtgärder och uppnår resultat. Jämställdhetsmyndigheten poängterar att det krävs tydliga problemformuleringar och riktade uppdrag, tillsammans med att myndigheter ges ekonomiska förutsättningar, för att jämställdhetsarbetet ska ge resultat. Med andra ord står det klart att när regeringen tydligare styr mot jämställdhet får det en direkt inverkan på i vilken utsträckning jämställdhetsintegrering praktiseras. Som har diskuterats under avsnitt 3 har också regeringens tydliga styrning mot jämställdhet resulterat i att jämställdhetsfrågorna fått ökad prioritet och utrymme i Arbetsförmedlingens verksamhet.

Vidare svarar också satsningar med inriktning på en uttalad problembild och sträcker sig över tid bättre mot de jämställdhetspolitiska målen. Ett sådant exempel som Jämställdhetsmyndigheten lyfter fram är de politiska satsningar på förlossningsvård och kvinnors hälsa som nyligen genomfördes (2020). Utgångspunkten togs i behovet av att stärka vården i graviditetskedjan och adressera underprioriteringen av vissa sjukdomar och diagnoser som i högre grad drabbar kvinnor. Här menar Jämställdhetsmyndigheten att tydligheten i uppdraget och dess långsiktighet gav en bättre måluppfyllelse än det annars skulle ha gjort.

4.2 Utmaningar att mäta effekter av jämställdhetsarbete

Som diskuterats i avsnittet om den fördjupade kartläggningen och analysen är det svårt att följa upp vilka effekter som myndigheternas jämställdhetsarbete har i form av ett mer jämställt utfall.

Jämställdhetsmyndigheten menar att få myndigheter kan visa att deras resultat av utvecklad verksamhet har tydliga effekter på samhällsnivå kopplat till de jämställdhetspolitiska målen. Det ska dock inte tolkas som att det inte finns effekter av myndigheters arbete eller satsningar, utan snarare som att myndigheterna själva har svårt att påvisa eller tolka dem (Jämställdhetsmyndigheten 2020). Därför, menar Jämställdhetsmyndigheten, krävs det även riktade politiska prioriteringar i kombination med samverkan mellan myndigheter för att överbygga sektorsansvar för att möta större samhällsutmaningar och omfördela makt och resurser som

jämställdhetspolitiken syftar till. Här ser kommissionen att de nya reglerna för årsredovisningar kan bidra till ökat fokus på effekterna av myndigheters verksamhet, och därmed fyller en viktig funktion för att ytterligare stärka arbetet med jämställdhetsintegrering. Men det bygger också på att myndigheterna gör det de är ålagda att göra samt att de har kompetens för att genomföra analyser. Ett ytterligare problem som vi har visat i avsnitt 2 och 3, är bristen på redovisning av könsuppdelad statistik trots att uppgifter om juridiskt kön finns tillgänglig.

Kommissionen konstaterar att samtidigt som det finns statistiska uppgifter som inte används för att göra jämställdhetsanalyser, saknas det data inom andra områden. Ett sådant exempel är de oförklarade könsskillnader som diskuteras i avsnitt 2. Ofta beror oförklarade skillnader på att offentlig statistik som SCB ansvarar för inte fångar upp den processdata som finns hos myndigheter för att studera exempelvis skillnader i handläggningstider, eller ansökningsdata för att studera skillnader i bedömningar för olika ansökningar. Vi kan också konstatera att myndigheterna inte alltid har den kompetens och analyskapacitet som behövs för att genomföra mer kvalificerade analyser av egna data.

Kommissionens anser att det alltså behövs mer forskning och kunskap som lyfter fram vad som fungerar, för vem och varför. Som avsnitt 2 visar är forskning som studerar hur en jämställd fördelning av offentliga stödåtgärder kan åstadkommas bristfällig.

4.3 Behov av fortsatta kvantitativa och kvalitativa analyser

Både kvantitativa och kvalitativa studier är nödvändiga verktyg för att bygga upp kunskap om hur myndigheters arbete för ökad jämställdhet vad gäller fördelning av stöd och åtgärder kan bedrivas. Som granskningen ovan visar går det genom kvantitativ analys att fastställa könsskillnader i myndigheternas fördelning av stöd och åtgärder. Även om det i ett enskilt fall inte tycks vara problematiskt då skillnaderna är små, blir det problematiskt på ett aggregerat plan. Enstaka fall syns oftast inte och upplevs därför inte som ett problem. Vad som därför är viktigt att betona är att det för att kunna *identifiera* systematik behövs stora mängder data. Vidare krävs även en ansats där analysen försöker *närma* sig kausalt samband, något som är svårt. Ett sätt att närma sig en sådan analys är dock, som Kommissionen har bett myndigheterna göra, att kontrollera för olika faktorer. I dessa analyser ser vi hur små signifikanta skillnader som

ackumuleras kan få betydande effekter över tid för enskilda individer. Ett exempel är att de små skillnaderna som identifierades hos flera myndigheter som CSN, Arbetsförmedlingen och Skatteverket, finns inom en rad olika områden. Likt den studie som Cheung (2018) gjorde kan alltså små skillnader per månad få stora konsekvenser när det analyseras över tid eftersom gapet mellan kvinnor och män ökar över tid i takt med att de små skillnaderna ackumuleras. Det blir också problematiskt för de enskilda individerna om det finns flera skillnader till exempel vid olika ärenden och av olika handläggare så att små enstaka skillnader ackumuleras.

För att myndigheter ska kunna identifiera och åtgärda de osakliga könsskillnaderna behöver beslut, bedömningar och bemötande på handläggarnivå studeras utifrån flera angreppssätt. Genom etnografiska metoder som form av observationer och intervjuer, men även kvalitativt utformade aktgranskningar och textanalyser samt kvantitativa studier i form av regressionsanalyser kan den kunskap som myndigheter behöver för att förändra arbetssätt genereras, vilket bidrar till ett mer jämställt utfall. Likaså kan experimentella studier generera sådan kunskap. Här vill kommissionen också understryka att det är viktigt att de som genomför dessa studier har såväl adekvat metodologisk kompetens som kunskap om genus och jämställdhet.

Vi ser även ett behov av ett mer strukturerat och systematiskt analysarbete som utvärderar vilka effekter verksamheten har för kvinnor och män och vilka konsekvenser detta kan få för den ekonomiska jämställdheten. Sådana studier utgör värdefulla underlag för mer konkreta problemanalyser av hur myndigheterna kan bistå i relation till målet för ekonomisk jämställdhet och förbättrade möjligheter för uppföljning.

Kommissionen anser att myndigheterna i större utsträckning behöver göra analyser som undersöker en jämställd fördelning av insatser, stöd, åtgärder och förmåner där ett flertal relevanta variabler samtidigt inkorporeras i analyserna. Det är myndigheterna själva som har verksamhetsdetaljerna om de relevanta ärendeuppgifterna och de interna myndighetsprocesserna. Att fler variabler än kön inkluderas i analyser av hur myndigheters stöd och resurser fördelas är viktigt för att se skillnader inom gruppen kvinnor och gruppen män. Genom att bryta ned statistik i fler kategorier kan myndigheter också studera om det finns fler aspekter, till exempel ålder, funktionsnedsättning eller etnisk bakgrund, som kan påverka fördelningen av

stöd och åtgärder. Ett sådant exempel är att myndigheter med möjligheter till detta, som Skatteverket och Pensionsmyndigheten, även undersöker skillnader i handläggning av ärenden som berör utlandsfödda/infödda kvinnor och män. Utredningen *Transpersoner i Sverige. Förslag för stärkt ställning och bättre levnadsvillkor* (SOU 2017:92) lämnade också ett förslag på att utreda möjligheterna att införa ett tredje juridiskt kön då transpersoner kan exkluderas i kartläggningar och uppföljningar som baseras på kön.

4.4 Långsiktighet och kontinuitet ger framgång

Kommissionen anser vidare att det krävs långsiktighet och kontinuitet för att åstadkomma jämställdhet i fördelningen av offentliga stödåtgärder. Det finns exempel på myndigheter som har bedrivit ett systematiskt analysarbete för att minska könsskillnader i den egna verksamheten kopplat till bemötande, beslut och bedömningar. Till exempel har Vetenskapsrådet arbetat med jämställdhetsobservationer som verktyg för att öka jämställdheten i sina egna bedömningsprocesser, vilket har lett till en mer formaliserad process med tydligare riktlinjer för bedömningar, ökad medvetenhet och generellt en högre kvalitet i processerna (Vetenskapsrådet 2020). Sedan 2012 har myndigheten regelbundet genomfört observationer som studerar möten där sakkunniga diskuterar ansökningar om forskningsbidrag som har kommit till myndigheten. Arbetet ingår i ett bredare jämställdhetsarbete inom myndigheten, där syftet inte är att bevisa orsakssamband utan snarare att ta fram underlag för diskussion och lärande för kvalitetsförbättringar av myndighetsprocessen.

Ytterligare exempel är Arbetsförmedlingen (se PM *Arbetsförmedlingens arbete med jämställd arbetsmarknadsetablering – analys och bedömning av möjliga åtgärder* som är en del av Kommissionen för jämställda livsinkomsters redovisning) samt Skatteverket. Skatteverkets analyser visar att kvinnor i större utsträckning än män får ett mindre varmt bemötande och ett mindre utrymme att få inflytande över möten med handläggare. Män följs med det de ska, medan kvinnor får en riktning utpekad. Handläggarna är också mer engagerade i att hjälpa de manliga medborgarna. Skillnader i bemötande var tydligast mellan grupper av människor med olika etniska bakgrunder (Kontigo 2018, Skatteverket 2018).

4.5 Fokus på implementering och risk för diskriminering

Kommissionen vill framhålla att det inte är så enkelt att starkare styrning och fler hårda styrmedel kommer lösa den ojämslällda fördelningen av stöd och

resurser på svenska myndigheter. Styrning är mer än ”bara” det som sker på politisk nivå i form av regeringsuppdrag och lagstiftning, vilket innebär att fokus behöver riktas mot hela styrningskedjan. Ty det är på myndigheter som politiska beslut omsätts till praktik och det är de tjänstepersoner som arbetar på myndigheterna i olika led som genomför de politiska besluten. Politiken formas av och i den kontext där den implementeras.

Vad som sker längst ned i styrningskedjan, det vill säga i mötet mellan myndigheter och medborgare är därför centralt för att förstå när, hur och varför myndigheters verksamheter brister i jämställdhet och stöd och resurser fördelas ojämnt. Det är också i den slutgiltiga implementeringen av politiken, längst ned i styrningskedjan som en av två centrala faktorer som kan förklara orsaken till den ojämnta fördelningen återfinns: hur diskriminering, fördomar och stereotypisering får genomslag i myndighetsutövningen.

I avsnitt 2 redovisades olika exempel på förekomsten av osakliga könsskillnader i fördelningen av statliga stödåtgärder inom ett antal politikområden. Osakliga könsskillnader är inte samma sak som oförklarade könsskillnader, utan handlar om skillnader i fördelningen som beror på en diskriminerande handling. Handlingen i sig kan vara medveten eller omedveten, men själva handlingen är diskriminerande för individen som drabbas. Det innebär dock inte att en sådan handling alltid kan visas vara diskriminerande enligt gällande lagstiftning. Det finns flera studier som visar att diskriminering är omfattande, särskilt när det gäller etnisk diskriminering (se en sammanfattning i Ahmed 2015, Vetenskapsrådet 2018). Mycket av den diskriminering som sker är subtil och resultatet av omedvetna och stereotypa föreställningar om olika personer och grupper utifrån egenskaper som ”den andre” förmodas ha. Det finns en rad studier inom olika discipliner som visar att det stöd och den hjälp som personer får från myndigheter kan skilja sig åt beroende på kön och bakgrund på grund av att tjänstepersoner tenderar att utgå ifrån stereotypa bilder och förutfattade meningar (se bland annat Bredström & Gruber 2015, Herz 2012, Stensöta Olofsdotter 2010, Arai m.fl. 2020, Peralta Prieto 2011 Neergaard 2004).⁸² Studier visar också att personer med funktionssättning och nedsatt

⁸² Regeringen gav i november 2020 Forum för levande historia i uppdrag att kartlägga kunskap om människors erfarenheter av rasism i kontakt med svenska myndigheter och andra offentliga verksamheter då regeringen konstaterar att det inte finns någon samlad bild av vilken kunskap som finns om människors erfarenheter av rasism i kontakter med svenska myndigheter och andra offentliga verksamheter. Uppdraget ska redovisas till regeringen senast den 24 september 2021.

arbetsförmåga i större utsträckning än de som inte har det, har upplevt att de har blivit utsatta för diskriminering. Av dessa är en större andel kvinnor än män (Jämställdhetsmyndigheten 2019b, SCB 2019b).

En nyligen genomförd forskningsstudie visar att utrikes födda personer särbehandlas vid kontakter med svenska kommuner (Hammarstedt & Ahmed 2019). Författarna till studien gjorde ett fältexperiment med två fiktiva namn som vardera kontaktade samtliga 290 svenska kommuner med identiska mejl angående om att få information om tillvägagångssättet för att ansöka om förskoleplats. Det enda som skiljde mejlen åt var att varannan slumpmässigt utvald kommun kontaktades av en fiktiv person med ett typiskt manligt svenskt namn och de övriga av en med ett typiskt manligt arabiskt namn. Resultaten visade att de med ett typiskt arabiskt namn i mindre utsträckning fick svar från kommunen inom tio dagar, ett svar som innehöll färre ord och i mindre utsträckning en personlig hälsning jämfört med de med ett typiskt svenskt namn. Studier visar också att föreställningarna i hög grad är könade och att kvinnor som upplevs som ”utländska” tenderar att framställas som mindre intresserade av lönearbete och mer fokuserade på hem och barn än andra kvinnor (Ennerberg 2017, Larsson 2015).

Hur denna diskriminering tar sig uttryck visar en rapport från Arbetsförmedlingen där det studeras hur och när stereotypa föreställningar får genomslag på lokala arbetsförmedlingar och vad det kan innebära för möjligheterna för kvinnor med olika etnisk bakgrund att ta del av arbetsmarknadspolitiska insatser (Larsson 2019). Rapporten visar att arbetsförmedlare, när de ska balansera krav och resurser utvecklar olika typer av arbetsstrategier. Det tar sig uttryck som att arbetsförmedlarna tillskriver utrikes födda kvinnor egenskaper som ”svårjobbade” eller ”omotiverade”. Ofta ställs dessa kvinnor mot män som anses vara mer ”drivna” och ”på”. Dessa uppfattningar påverkar hur arbetsförmedlarna förhåller sig till kvinnor respektive män i möten och kontakter. Utrikes födda kvinnor anvisas i högre grad till insatser med syfte att uppfylla aktivitetskraven, snarare än med syfte att insatsen ska leda till jobb. Män matchas i större utsträckning mot lediga arbeten eller hänvisas till arbetsmarknadsnära insatser. Vidare visar rapporten att de arbetsstrategier arbetsförmedlarna utvecklar för att förenkla sitt arbete och spara tid tenderar att drabba kvinnor med kort utbildning och liten arbetslivserfarenhet.

När tjänstepersoner, som forskningen visar, utgår från stereotypa föreställningar och det i sin tur påverkar bedömningar, beslut och bemötande kan den ojämlika fördelningen sålunda bero på diskriminering. Det kan också innebära att individer, beroende på kön, hudfärg, bakgrund, kläder, språkkunskaper, namn, funktionsnedsättning etcetera får sämre bemötande samt mindre stöd och hjälp, något som i förlängningen kan innebära att de får en mer utsatt ekonomisk och social position än andra individer. Det innebär även att de politiska prioriteringar och jämställdhetsåtgärder som görs från regeringen, riskerar att försvinna när politiken omsätts till praktik på den lokala nivån.

4.6 Betydelsen av strukturella faktorer

Ytterligare en central faktor som kan förklara orsaken till den ojämställda fördelningen av stöd och resurser är selektionsmekanismer. Selektionsmekanismerna har att göra med strukturer som påverkar kvinnors och mäns faktiska livsvillkor, förutsättningar och attityder. Trots till synes könsneutrala regelverk kan olika hinder i regelverken påverka kvinnors och mäns valmöjligheter olika. Det gör att utformningen av insatser snarare ska förstås som könsblinda, då de utgår ifrån att system är könsneutrala. Det kan till exempel handla om att kvinnors högre uttag av föräldraledighet slår mot kvinnors möjligheter att bedriva företag. Ett annat exempel är att majoriteten av de arbetsmarknadsutbildningar som Arbetsförmedlingen erbjuder riktar sig mot manligt dominerade branscher. Likaså tenderar individbaserade faktorer bortförklara eller osynliggöra strukturella faktorer.

4.7 Rekommendation för fortsatt myndighetsanalys

Som nämnts ovan anser kommissionen att det finns behov av såväl kvantitativa som kvalitativa studier för att ge ytterligare kunskap för att motverka osakliga skillnader i myndigheternas fördelning av stödåtgärder till kvinnor och män. Sådana studier bör med fördel kunna genomföras inom myndigheterna. Studierna bör inkludera frågor om bemötande och bedömning på handläggarnivå, samt sätta detta i relation till betydelsen av strukturella faktorer. Som kartläggningen i avsnitt 3 visar finns det också genomgripande brister hos myndigheterna vad gäller att analysera och utvärdera vilka effekter verksamheten har för kvinnor och män, flickor och pojkar, samt för olika grupper av kvinnor och män, flickor och pojkar och vilka konsekvenser detta kan få för den ekonomiska jämställdheten.

Kommissionen rekommenderar därför att de granskade myndigheterna initierar egna projekt, alternativt ges särskilda uppdrag från regeringen att närmare analysera förekomsten av osakliga könsskillnader. I samband med detta kan myndigheterna se över brister i redovisning och analys av könsuppdelad statistik, samt utifrån detta vidare analysera verksamhetens möjliga konsekvenser för ekonomisk jämställdhet.⁸³ Dessa analyser bör ske internt på myndigheterna och bidra till myndigheternas arbete under den nya programperioden för JIM. Vidare anser kommissionen att dessa analyser bör utgå från en intersektionell ansats. Sådana studier skulle ge underlag för mer konkreta problemanalyser av hur myndigheterna genom sina respektive verksamheter kan bidra till måluppfyllelsen vad gäller målet för ekonomisk jämställdhet och förbättrade möjligheter för uppföljning.

⁸³ Myndigheterna bör även i större utsträckning samköra den egna myndighetsdatan med den offentliga statistiken som SCB tillhandahåller.

5. Översyn av myndigheters information och vägledning

5.1 Om deluppdraget och urval av myndigheter

I detta avsnitt redovisas den översyn som kommissionen har gjort av hur myndigheter genom information och vägledning skapar möjligheter för kvinnor och män, flickor och pojkar att göra informerade val kopplat till livsinkomster.

Kommissionens översyn omfattar 21 myndigheter vars verksamhet på olika sätt kan påverka individers inkomster.⁸⁴ Vi inkluderar även två statliga bolag i översynen.⁸⁵ Myndigheterna och bolagen har försett kommissionen med underlag om olika aspekter av hur de informerar och vägleder kvinnor och män/flickor och pojkar, samt hur detta relaterar till deras befintliga jämställdhetsuppdrag.

Avsnittet är strukturerat utifrån centrala teman som framkommit under analysen av det material som myndigheterna och bolagen har skickat in. Först redogörs för två grundläggande aspekter av jämställd information *Språk och tillgänglighet* samt *Bildval och riktad kommunikation*. Därefter fokuseras ett antal huvudsakliga områdena i översynen, *Information som syftar till normbrytande val*, *Information om olika utfall om könsskillnader*, samt *Information om ekonomisk påverkan*. Vidare lyfts frågor om *Automatiserade bedömningar och AI* samt *Nudging*.

Vi har valt att redogöra för generella iakttagelser och trender och utifrån det illustrera med representativa exempel, istället för att redovisa varje myndighet för sig eller redogöra för alla exempel som finns. Att en myndighet inte nämns under ett visst avsnitt eller att inga exempel från denna redovisas, innebär alltså inte att den saknar arbete inom ett visst område. Samtidigt innebär det inte heller att en myndighet som används som exempel i ett tema driver jämställdhetsarbete inom andra områden.

I en avslutande analys identifieras och diskuteras ett antal utmaningar som framträder i myndigheternas information och vägledning.

⁸⁴ Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Centrala studiestödsnämnden (CSN), Folkhälsomyndigheten, Försäkringskassan, Konsumentverket, Kronofogden, Migrationsverket, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF), Myndigheten för yrkeshögskolan (MYH), Pensionsmyndigheten, Skatteverket, Skolverket, Socialstyrelsen, Statens servicecenter, Tillväxtverket, Universitets- och högskolerådet (UHR) Universitetskanslersämbetet (UKÄ), Upphandlingsmyndigheten, Vetenskapsrådet samt Vinnova.

⁸⁵ Almi och Samhall.

5.2 Språk och tillgänglighet

Kommissionen för jämställda livsinkomster ska anlägga ett intersektionellt perspektiv. Jämställdhetsinsatser och analyser bör ta hänsyn till frågor om exempelvis mångfald och tillgänglighet. Redovisningen av översynen inleds därför med frågan om hur myndigheter och bolag tar hänsyn till språk och tillgänglighet i sin information till kvinnor och män.

Generellt framstår det i materialet att myndigheterna tar frågor om språk och tillgänglighet på allvar. Då webbplatsen hos myndigheterna uppges vara den centrala kommunikationskanalen och dit medborgare och andra som söker information ofta hänvisas vidare till, finns hos flertalet myndigheter en strävan efter att det ska vara så enkelt och tillgängligt som möjligt. Det inbegriper såväl möjligheter att tillgodogöra sig informationen på flera olika sätt som på olika språk.

Att använda klarspråk och på så sätt kommunicera med ett enkelt och begripligt språk återkommer genomgående i myndigheternas svar som en given utgångspunkt för texter.⁸⁶ Flera myndigheter uppger också att de, som de är skyldiga till, följer språklagen.⁸⁷ Dock är det ingen av myndigheterna som nämner funktionsrättskonventionen.⁸⁸

Hur mycket av informationen på myndigheternas webbplatser som översätts till andra språk och även vilka språk skiljer sig. Att delar av informationen finns tillgänglig på engelska är dock genomgående hos de flesta myndigheterna. Likaså har de större myndigheterna med medborgarkontakter översatt delar av sin information till flera andra språk.

Försäkringskassan och Skatteverket (som även omfattas av särskilda bestämmelser i språklagen) är två av de myndigheter som uppger att de informerar på flera olika sätt. Till Försäkringskassan finns möjlighet att ringa direkt till myndigheten och tala med handläggare på engelska, arabiska eller polska, och för en rad andra språk kan samtal bokas in. Skatteverket uppger

⁸⁶ Se www.isof.se/sprak/klarsprak.html

⁸⁷ Språklag (2009:600) innebär till att medborgare har rätt att använda finska, meänkieli och samiska hos förvaltningsmyndigheter och domstolar samt finska och samiska vid skriftliga kontakter med Riksdagens ombudsmän liksom med Justitiekanslern, Försäkringskassan, Skatteverket och Diskrimineringsombudsmannen. I kontakt med personer med andra minoritetsspråk ska myndigheterna enligt förvaltningslagen tolka och översätta när det behövs (se <https://webbriktlinjer.se/lagkrav/sprak/> språk för mer information). Se också www.digg.se/om-oss/nyheter/2018/lagen-om-tillganglighet-till-digital-offentlig-service.

⁸⁸ Funktionsrättskonventionen är en FN-konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning som Sverige ratificerade 2008. Läs mer: www.regeringen.se/globalassets/regeringen/dokument/socialdepartementet/funktionshinder/konvention-om-rattigheter-for-personer-med-funktionshinder-a4-webboptimerad.pdf.

att de arbetar med ett grundpaket för webbplatsen på de vanligaste invandarspråken, nationella minoritetsspråk och teckenspråk. Det ska vara skrivet på klarspråk och anpassat för personer som inte kan svenska så bra. Med de vanligaste invandarspråken menas de fem till tio största bland de som talas av grupper som har invandrat till Sverige de senaste sex åren. Skatteverket uppger att anledningen till detta är att det är den tid det beräknas ta för att förstå samhällsinformation på svenska.

Ett annat exempel på hur myndigheter anpassar information är hur Folkhälsomyndigheten under Covid 19-pandemin översatt materialet om pandemin till teckenspråk, lätt svenska och uppläst. Information har också översatts till 30 språk utöver svenska, varav tre av dessa går att få uppläst.

Flera myndigheter uppger också att de, när de tar fram nya funktioner, gör det så att kraven enligt den internationella standarden uppfylls.⁸⁹ Vinnova är också en av myndigheterna som uppger att de strävar efter en högre nivå än standarden.⁹⁰

5.3 Bildval och riktad kommunikation

En annan grundläggande aspekt vad gäller jämställd information rör bildval. Hur män och kvinnor, flickor och pojkar representeras i bilder och illustrationer bidrar till att skapa och bekräfta föreställningar och idéer om vem som är lämplig för en viss utbildning och ett visst arbete. Det bidrar också till att reproducera normer om föräldraskap, kroppar, hudfärg, sexualitet, religion och sexuellt uttryck. Hur myndigheter väljer att illustrera och bilda sätta det material och den information de producerar sänder också signaler och skapar normer om vem och vilka som det offentliga Sverige ser som lämpliga för olika samhälleliga positioner och funktioner.

Att arbeta med inkluderande kommunikation och medvetna bildval återkommer hos ett flertal myndigheter. Flera uppger att de genom att tänka på hur kvinnor och män, flickor och pojkar representeras i bilder och illustrationer försöker undvika att reproducera stereotypa uppfattningar om manligt och kvinnligt i sitt material. Vidare återkommer flera myndigheter till

⁸⁹ WCAG 2.1AA är en standard för tillgänglighet och fungerar som officiella riktlinjer för hur man bör arbeta med webbplatser i offentlig sektor (se DIGG för mer information <https://webbriktlinjer.se/wcag>)

⁹⁰ Läs mer på www.vinnova.se/tillganglig

att de också arbetar för att kvinnor och män i olika ålder samt med olika hudfärg och religiösa markörer ska synliggöras.

Flera myndigheter uppger att de arbetar utifrån instruktioner och checklistor som har tagits fram för detta ändamål. Det tar sig ofta formen av ett frågebatteri som den som väljer bilder bör ställa sig. Följande exempel är hämtade från CSN:s *Checklista för bilder* och kan ses som representativ för den typ av frågor som återfinns i myndigheternas material:

- Speglar bilden den mångfald som finns i samhället? (inkludera utan att markera)
- Hur många kvinnor/män finns det på bilderna?
- Är bilden tagen i en miljö som stämmer med ämnet?
- Vad gör personen på bilden?
- Är personen aktiv eller passiv?
- Om det är fler personer på bilden, hur förhåller de sig till varandra?
- Vilken kameravinkel används?
- Känns bilden naturlig även om du skulle byta kön på personen?
- Om det var du på bilden, hade du velat bli framställd på samma sätt?⁹¹

Flera myndigheter knyter arbetet med medvetna bildval till det specifika politikområde de verkar inom. Arbetsförmedlingen uppger att de genom bildval tydligt vill markera att alla kan arbeta inom den specifika branschen oavsett kön, ålder och hudfärg. Det innebär till exempel att myndigheten väljer foton på yrkesutövande personer som tillhör det underrepresenterade könet i sina yrken. Vidare produceras särskilt material som är riktat mot vissa målgrupper, till exempel specifikt till kvinnor med kort utbildning som har svårare att få arbete. Avsikten är att motivera till fortsatta studier eller yrkesutbildning.

Ett annat exempel är Kronofogden som arbetar förebyggande mot skuldsättning. I framtagandet av ett material som vänder sig till barn och unga har myndigheten arbetat tillsammans med ungdomar.⁹² Det har inneburit att representanter för målgruppen har deltagit under framtagandet genom att läsa manus och karaktärsbeskrivningar och i samtal med dessa har jämställdhetsperspektivet tagits upp. Vidare uppger myndigheten att medvetna val kring framställningar av barn och unga gjorts, till exempel är

⁹¹ CSN, Checklista inkluderande kommunikation, Checklista för bilder

⁹² Se www.kronofogden.se/skuldkollen.html

det en tjej som är e-sportare och inte en kille. Ett annat exempel är att det i materialet är både killar och tjejer som ”gör bus” som leder till skadestånd.

Det finns även ett par myndigheter som i sina riktlinjer för bildval fokuserar på vikten av hur personer med funktionsnedsättning representeras. En av dessa är MUCF som i sin så kallade varumärkeshandbok diskuterar att personer med funktionsnedsättningar ofta bara syns i sammanhang som handlar om just funktion, och att det därför är viktigt att välja det normkritiska sättet att kommunicera minst lika ofta som det normativa.⁹³ Dock kan kommissionen konstatera att det är få myndigheter som betonar vikten av att inte reproducera normer om funktionalitet.

5.4 Information som syftar till normbrytande val

En central fråga för kommissionens översyn är hur myndigheterna och bolagen förser kvinnor och män, flickor och pojkar med information som främjar normbrytande val och jämställdhet. Som diskuterades i avsnitt 2 spelar studie- och yrkesval en stor roll för individens livsinkomster. Likaså har uttag av föräldrapenning och grad av arbetstid en påverkan på såväl inkomster i närtid som på den framtida pensionen. Att myndigheter inom ramen för sitt uppdrag och verksamhet visar på fler möjligheter och bidrar till att förändra normer, kan ha stor betydelse. Val av bilder som diskuteras ovan är ett sådant exempel. Ytterligare sätt är att myndigheter genom information och vägledning upplyser om de möjligheter som finns att agera eller välja på andra sätt än normen.

Kommissionens analys visar att myndigheter i kontakter med medborgare redogör för olika alternativ som finns och på så sätt bidrar till att öppna för andra val än det som kvinnor och män generellt gör. Det vanligaste exemplet är att myndigheter på sina webbplatser och i andra kanaler tydligt informerar om olika möjligheter som finns och på så sätt strävar efter att ge en bild som visar på flera olika handlingsalternativ än det som utifrån rådande normer ses som det mest självklara. Denna typ av information är sällan kopplad till någon specifik jämställdhetsinformation utan är snarare ett exempel på hur myndigheter anstränger sig för att ge en bred och saklig information, riktad till alla medborgare oavsett könstillhörighet.

⁹³ Se MUCF, *Varumärkesplattform*, Kapitel 2, Så uttrycker vi oss (material till kommissionen).

Exempel på den typen av information finns hos Försäkringskassan. Genom att redogöra för vilka möjligheter som finns i form av att dela upp uttag av ersättningar, och att förkortningar av arbetstiden kan påverka deras sjukpenninggrundande inkomst (SGI), får föräldrar information som kan innebära att de får ökad kunskap av konsekvenser av olika val.

Försäkringskassan konstaterar emellertid att myndigheten i relation till ersättningar som närståendepenning eller omvårdnadsbidrag på sin webbplats informerar att de kan delas mellan flera personer, men att det inte finns information om fördelar med jämställt användande. En anledning till att sådan information saknas kopplat till detta är, enligt Försäkringskassan, att myndigheten inte har något särskilt jämställdhetsuppdrag vad gäller dessa ersättningar.⁹⁴

Information kopplat till specifika jämställdhetsuppdrag

Försäkringskassan har fått uppdrag av regeringen att verka för ett jämställt användande av föräldrapenning och för denna ersättning ges mycket specifik jämställdhetsinformation.⁹⁵ Myndigheten uppger att de informerar om regelverket för ersättningen och möjligheterna att dela på dagarna på en mängd olika sätt: webbplatsen, e-tjänster, i myndighetens kontakter med föräldrar via telefon, e-post och på Facebook. Den finns också en webbtjänst, *Vänta barn-guiden*, för blivande föräldrar. Guiden genomsyras av ett jämställdhetsperspektiv. Den informerar om rättigheterna att vara föräldraledig, att dagarna i normalfallet delas mellan två föräldrar, hur hushållets ekonomi påverkas, om föräldralön från arbetsgivare och fördelarna med att dela ersättningen lika. Här finns också information om hur individers livsinkomst påverkas av olika handlingsalternativ. Det finns till exempel en länk till Pensionsmyndighetens webbplats som informerar om hur föräldraledighet och deltidsarbete kan påverka pension och livsinkomst. Myndigheten uppger också att blivande föräldrar kan delta i webinarium som syftar till att informera om föräldraförsäkringen och vikten av ett jämställt uttag. I samband med mors- och farsdag genomförs ibland särskilda informationssatsningar genom pressutskick och information i sociala medier.

Det finns flera exempel på myndigheter som ger tydlig jämställdhetsinformation. Även Socialstyrelsen har ett regeringsuppdrag

⁹⁴ Ungefär 70 procent av mottagarna är kvinnor och endast 30 procent är män. Detta mönster har varit oförändrat sedan närståendepenningen infördes. Det är också få som utnyttjar möjligheten att dela på ersättningen. En studie visar att endast 18 procent vårdas av fler än en person (Närståendepenning bland kvinnor och män, Korta analyser 2018:5).

⁹⁵ Regleringsbrev för Försäkringskassan 2020.

knutet till föräldraförsäkringen. Syftet är att föräldralediga kvinnor och män som tar emot försörjningsstöd ska förberedas för att kunna stå till arbetsmarknadens förfogande efter föräldraledigheten. Inom uppdraget sammanställs och sprids exempel på arbetsätt och insatser som erbjuds av vissa kommuner och som riktas till föräldralediga kvinnor och män som tar emot försörjningsstöd.⁹⁶ Socialstyrelsen har tagit fram flera publikationer som lyfter jämställdhet om ekonomiskt bistånd.⁹⁷

Att uppmuntra normbrytande studie och yrkesval

Flera myndigheter uppger även att de arbetar för att uppmuntra till normbrytande studie- och yrkesval. Det sker framför allt genom att lyfta fram goda exempel samt genom stöd- och utbildningsmaterial för professioner som möter medborgare i sitt arbete. Arbetsförmedlingen berättar att myndigheten bland annat arbetar med motiverande artiklar, yrkesfilmer, och webinarier.⁹⁸ Det statliga bolaget Samhall uppger att de arbetar för att fler kvinnor ska pröva traditionellt manliga arbetsuppgifter och vice versa. Information sker genom filmer, affischer, APT-träffar, Samhalls interna tidning samt i medarbetarsamtal. Vidare berättar bolaget att det för att öka andelen kvinnor som går till ett nytt jobb utanför Samhall, lyfter goda exempel som kan inspirera. Samhall har även särskilda studiebesök på arbetsplatser för kvinnor.

Myndigheten för yrkeshögskolan (MYH) och Skolverket vänder sig båda mot utbildningsväsendet i jämställdhetsarbetet. MYH uppger att de för att bidra till att bryta könsbundna utbildnings- och yrkesval lyfter fram goda exempel från utbildningsanordnare och branscher som har bidragit till att bryta traditioner. Myndigheten har tagit fram stödmaterial till utbildningsanordnare för arbetet med jämställdhet i konst- och kulturutbildningar och utbildningar inom yrkeshögskolan.⁹⁹ Där förmedlar MYH att varken myndigheten eller utbildningsanordnarna kan göra allt för

⁹⁶ Uppdraget redovisas december 2020 på www.kunskapsguiden.se

⁹⁷ Kartläggning av socialtjänstens arbete med ekonomiskt bistånd ur ett jämställdhetsperspektiv (<https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/ovrigt/2018-11-7.pdf>), Att öka förutsättningar för egen försörjning – Unga vuxna i verksamheten ekonomiskt bistånd: (<https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/ovrigt/2017-6-13.pdf>), Stöd för socialtjänsten i arbetet med att förebygga avhysningar (<https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/kunskapsstod/2017-11-11.pdf>)

⁹⁸ Arbetsförmedlingen, *Fler tjejer till byggbranschen!*, 2018. <https://www.arbetsformedlingenplay.se/podcast/flu-tjejer-till-byggbranschen> (Hämtad 2020-10-02)

⁹⁹ Jämställd utbildning – Ett stödmaterial för arbetet med jämställdhet i konst- och kulturutbildningar. MYH 2019/5060, Jämställd utbildning – Ett stödmaterial för arbetet med jämställdhet inom yrkeshögskolan. MYH 2020/1108

att uppnå jämn könsfördelning i utbildningarna, men att alla kan göra något. Myndigheten håller även riktade informationsträffar till yrkesaktiva vägledare, som har samma syfte och innehåll.

Skolverket har haft ett regeringsuppdrag om att främja jämställdhet inom skolväsendet där en del av det uppdraget är att ta fram insatser för stärkt kvalitet och jämställdhetsperspektiv i studie- och yrkesvägledningen (Skolverket 2011). Skolverket uppger att myndigheten tagit fram en prototyp för ett verktyg som stöd för personal i förskoleklass och fritidshem för att utmana föreställningar om yrken och vidga elevernas perspektiv. Syftet är att med ett lättillgängligt stöd tidigt påbörja en process hos barnen för att på längre sikt bidra till väl underbyggda studie- och yrkesval (Skolverket 2019). Skolverket har också tillsammans med Malmö Universitet tagit fram ett metodmaterial om jämställdhet, normkritik och studie- och yrkesvägledning för att stärka studie- och yrkesvägledningen i skolväsendet (Wikstrand & Lindberg 2015). Vidare har Skolverket genomfört en rad fortbildningsinsatser i form av föreläsningar, där jämställdhet genomgående har varit ett inslag eftersom det kompensatoriska uppdraget är viktigt inom studie- och yrkesvägledning. Den största insatsen var det så kallade *Utbildningspaketet Skola-arbetsliv* (Skolverket 2019).

Situationsspecifik information

Bland myndigheterna finns exempel på riktad och situationsspecifik information som syftar till normbrytande val. Ett sådant exempel är att addera fler upplysningar än de som medborgaren i kontakter med myndigheter ber om. Försäkringskassan är en myndighet som i sina medborgarkontakter arbetar så. Den berättar att när individer ringer till Försäkringskassan för att fråga om ersättningar som exempelvis närståendepenning eller föräldrapenning, informeras dessa om ersättningens utformning och möjligheterna att dela på dagarna. Även Arbetsförmedlingen uppger att de i mötet med nyanlända som deltar i etableringsprogrammet informerar om att det går att dela på föräldraledigheten.

5.5 Information om olika utfall om könsskillnader

För att understödja information som syftar till att främja jämställdhet, kan upplysningar om statistik om könsskillnader vara en viktig del.¹⁰⁰ I det materialet om myndigheters information och vägledning som kommissionen

¹⁰⁰ I avsnitt 3 och 4 har vi analyserat och diskuterat hur och i vilken utsträckning centrala myndigheter redovisar och analyserar utfallet av sin verksamhet på kön i sina årsredovisningar.

samlat in framkommer att en del myndigheter använder statistik om könsskillnader i syfte att belysa skillnader mellan kvinnor och män. I detta fall handlar det alltså inte om återrapporter och uppföljningar till regeringen, utan om direkt kommunikation till medborgare och andra som myndigheten vänder sig till. Ett exempel är Försäkringskassan som på sin webbplats redogör för hur uttaget av föräldrapenning fördelas mellan kvinnor och män och där diskuterar fördelar med att dela föräldraledigheten mer lika mellan två föräldrar.¹⁰¹

Vidare uppger flera myndigheter att de genom att synliggöra könsskillnader i material och information vill skapa möjligheter för individer och aktörer att göra egna analyser. Myndigheten för ungdom- och civilsamhällesfrågor (MUCF) berättar att de könsuppdelar all statistik i enkäter för att aktörer som använder myndighetens material ska ha en möjlighet att synliggöra och analysera könsskillnader i det egna arbetet. Universitetskanslersämbetet (UKÄ) uppger att de i rapporter om etablering på arbetsmarknaden vänder sig till potentiella studenter. I rapporterna analyseras ställningen på arbetsmarknaden efter studier i högskolan för olika grupper. I analyserna används kön som en övergripande indelningsgrund och ett av syftena är att belysa skillnader mellan kvinnor och män. Ett annat exempel där en myndighet använder sig av statistik för att belysa skillnader mellan könen, är hur Folkhälsomyndigheten under Covid 19-pandemin i sin kommunikation till medborgare har valt att redovisa skillnader i smittotal mellan män och kvinnor.

5.6 Information om ekonomisk påverkan

Ett ytterligare steg för att stärka information ur ett jämställdhetsperspektiv, förutom att påvisa relevant könsuppdelad statistik, är att ge tydlig information om vilka ekonomiska effekter olika val kan ha. Myndigheter kan, genom att informera medborgare om hur olika val och ageranden kan få olika ekonomiska konsekvenser, skapa möjligheter för medborgare att göra mer informerade val – så kallad nudging (se också avsnitt 5.8). Det handlar inte om att styra individer att agera på ett visst sätt, utan om att bistå med kunskap om vad olika val kan få för ekonomiska konsekvenser på kort och lång sikt.

¹⁰¹ Se www.forsakringskassan.se/privatpers/foralder/dela-lika/.

Ett sådant exempel är, som har nämnts ovan, Försäkringskassan som uppger att de informerar om hur individers livsinkomst påverkas av olika handlingsalternativ kopplat till uttag av föräldrapenning. Dock, konstaterar myndigheten, gör den inte det kopplat till andra ersättningar som omvårdnadsbidrag, trots att det får stora ekonomiska konsekvenser om en förälder under en längre tid nyttjar ett helt omvårdnadsbidrag på egen hand.

En annan myndighet som uppger att de informerar om ekonomiska konsekvenser är Pensionsmyndigheten. På webbplatsen kan medborgare läsa om hur deltidsarbete kan påverka den framtida pensionen genom att exemplifiera olika inkomster och avtalsområden inom tjänstepensionen. Myndigheten informerar även i flera kanaler om möjligheten att överföra sin premiepension till den partner som tjänar mindre under en kortare eller längre period.¹⁰² Pensionsmyndigheten uppger också att den har tagit fram informationsmaterial till nyblivna föräldrar om att det är bra att dela på föräldraledigheten samt hur de kan agera för att den intjänade pensionen kan bli mer jämställt fördelad mellan föräldrarna. Myndigheten uppger också att den försökt att attrahera kvinnor i sina kampanjer och informationsaktiviteter eftersom kvinnor arbetar deltid i större utsträckning än män, tar mer tillfällig föräldrapenning, har lägre inkomst än män och generellt har ett lägre intresse av att sätta sig in i sin pension.

Andra myndigheter är inte lika utförliga, men uppger att de informerar om ekonomi och försörjning. Arbetsförmedlingen uppger att de informerar om de ersättningar som personer kan få och att dessa är sjukpenning- och pensionsgrundande och därmed även påverkar andra socialförsäkringsförmåner, som exempelvis föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning för vård av barn. Informationen syftar även till att individen ska förstå konsekvenserna av att inte uppfylla sina skyldigheter, eftersom det kan leda till att personen mister rätten till ersättning.

Migrationsverket uppger att de inte informerar asylsökande om långsiktiga konsekvenser av olika handlingsalternativ, då myndigheten inte har det uppdraget och asylprocessen är en tillfällig situation för den enskilde. Det samma gäller hjälp för individen att göra informerade val ur ett

¹⁰² <https://www.pensionsmyndigheten.se/forsta-din-pension/vad-paverkar-din-pension/smabarnstiden-kan-paverka-din-pension>

jämställdhetsperspektiv. I de delarna hänvisar Migrationsverket till webbplatsen Information Sverige.¹⁰³

Kommissionen kan konstatera att flera myndigheter, även om de själva inte beskriver det i termer av nudging, genom att informera om ekonomiska konsekvenser av olika val förser medborgare med information som kan bidra med mer övervägda beslut och även leda till ökad ekonomisk jämställdhet på sikt. Kommissionen anser att det är ett enkelt, men effektivt sätt, att hjälpa kvinnor och män att fatta beslut som kan bidra till ökad jämställdhet.

Ekonomiska effekter av studie- och yrkesval

Flera myndigheter informerar också om hur olika utbildnings- och yrkesval kan påverka inkomsten. Till exempel har UKÄ i rapporter undersökt om högre utbildning på grundnivå och avancerad nivå respektive forskarnivå lönar sig inkomstmässigt och hur lönepremien ser ut för olika examina respektive inom olika forskningsområden, samt inkomstnivå efter examen från högskolan.¹⁰⁴ I alla analyser undersöks skillnaderna i inkomst mellan könen.

MYH säger att det inte är förenligt med myndighetens uppdrag att ha jämförelser med lönestatistik mellan utbildningar, men att myndigheten skulle kunna inkludera information om vilka långsiktiga ekonomiska konsekvenser alternativet studera kontra inte studera har. Det skulle kunna handla om att visa på värdet för livsinkomsten av att ha läst en eftergymnasial utbildning inom någon av de utbildningsformer som MYH ansvarar för. Dock konstaterar myndigheten att det inte är något som sker idag.

Simuleringsverktyg kan motbevisa myter

Några av de myndigheter som ingår i kommissionens översyn uppger att de har tagit fram simuleringsverktyg för att individer ska kunna göra olika beräkningar. CSN är en av dem. Myndigheten tillhandhåller en simulering

¹⁰³ Se www.informationsverige.se

¹⁰⁴ Hur värderas högre utbildning? Analys av arbetsmarknadens lönepremie för högskoleutbildning, Rapport 2020:1, Hur värderas en forskarutbildning? En jämförande studie av individer födda 1970–1985 med och utan examen på forskarnivå, Rapport 2019:24, *Inkomster fem år efter examen från högskolan*, Statistisk analys, 2019

där den som vill låna pengar för studiemedel kan beräkna hur återbetalningen av lånen kan se ut när den inte längre uppbär studiemedel.

Ett liknande upplägg har Försäkringskassan genom planerings- och beräkningsverktyget *Föräldrakollen* där föräldrar och blivande föräldrar kan räkna på hushållets inkomst under föräldraledigheten. Verktöget tar hänsyn till föräldralön, det vill säga den extra lön som de flesta arbetsgivare med kollektivavtal betalar under föräldraledighet. Med föräldralön är det vanligt att hushållets gemensamma ekonomi gynnas av att den som tjänar mest (ofta män) också är föräldraledig mest. Syftet är att ge en rättvisande bild av privatekonomin under föräldraledigheten och slå hål på myten att ett hushålls gemensamma ekonomi gynnas av att den förälder som tjänar minst (ofta kvinnor) är föräldraledig mest.

Kommissionen menar att simuleringsverktyg, som det Försäkringskassan använder, framstår som effektiva medel för att ge information ur ett jämställdhetsperspektiv. Det är emellertid relativt få myndigheter som använder sig av simuleringsverktyg specifikt i syfte att påvisa jämställdhetseffekter av olika val. Dock anser kommissionen att det är viktigt att myndigheterna såväl utvärderar om verktygen används i tillräcklig utsträckning samt om de leder till att individer fattar mer jämställda beslut (se RiR 2020a).

5.7 Automatiserade bedömningar och AI

En betydelsefull aspekt av myndigheters och bolags vägledning och information till kvinnor och män rör automatiserade bedömningar och artificiell intelligens (AI), samt vilken påverkan detta kan ha ur jämställdhetssynpunkt. Myndigheter använder sig av olika typer av maskinella bedömningar och automatiserat beslutsfattande i kontakter med medborgare. Dessa har fördelen att de inte bara effektiviserar myndigheternas verksamheter utan kan även påverka bedömningar och beslut. På många myndigheter pågår utvecklingsarbete inom olika områden för att testa detta.¹⁰⁵

¹⁰⁵ Se RiR 2020:22 för en genomgång.

Automatiserade bedömningar

Vinnova uppger att de använder ett digitaliserat bedömningsverktyg vid bedömning av inkomna ansökningar och där specifika jämställdhetskriterier är integrerade.

Försäkringskassan uppger att den använder maskinell hantering i handläggning av flertalet ersättningar och bidrag. I de flesta fall handlar det om inslag av automatisering i ärendehantering, till exempel genom att vissa moment sker maskinellt. I några fall är handläggningen automatiserad i stor utsträckning, det gäller till exempel tillfällig föräldrapenning. I dessa fall är handläggningen helt uppbyggd på de regelverk som finns kopplade till ersättningen och bygger på strukturerade data.¹⁰⁶ Automatiserade bedömningar i ärenden där det finns ett större bedömningsutrymme hos handläggaren uppger Försäkringskassan är svårare att automatisera och det är inte heller så utvecklat hos myndigheten. För att automatisera bedömningar av ostrukturerade data används inslag av artificiell intelligens.¹⁰⁷

Försäkringskassan uppger också att det pågår ett projekt med en textanalys-applikation som ger stöd till medarbetare i analys av medicinska underlag, som till exempel läkarintyg. Applikationen identifierar den mest relevanta informationen, fångar upp nyckelord och analyserar underlaget. I dessa fall menar myndigheten att det finns en risk för att systemet tränar sig på data med könsbias. För att säkerställa att ingen diskriminering byggs in konstaterar Försäkringskassan att det krävs kontinuerliga granskningar, robusta algoritmer, transparens och spårbarhet.

Även Arbetsförmedlingen uppger att myndigheten delvis använder automatiserade bedömningar som en rekommendation till bedömning och beslut. I myndighetens fall handlar det om urvalet till matchningstjänster där ett statistiskt bedömningsstöd som bygger på ett 30-tal faktorer kopplade till den enskilda individen och till arbetsmarknaden, bland annat ålder, kön, utbildning, erfarenhet och bostadsort. Bedömningsstödet avser att ge arbetsförmedlare ett stöd i beslutsfattandet. Vidare använder Arbetsförmedlingen statistiska bedömningsstöd för att styra arbetssökande till handläggare som har kompetens att fatta beslut om en viss insats, något

¹⁰⁶ Med strukturerad information avses här data som är maskinellt tolkningsbar och anges i hanterbara format så som data som finns i fasta fält i en post eller fil.

¹⁰⁷ Med ostrukturerad information avses här fritext, tal, utlåtanden från läkare, bilder och så vidare.

som myndigheten menar skapar bättre förutsättningar för en mer effektiv hantering av beslut. Arbetsförmedlingen uppger också att arbetssökande som vid inskrivningen uppger att de kommer att påbörja en anställning eller utbildning inom 90 dagar erbjuds en automatiserad arbetsmarknadspolitisk bedömning och en planering med standardiserade aktiviteter. Arbetsförmedlingen uppger att den har påbörjat ett arbete om etisk AI.

AI-lösning för mindre könad medborgarinformation

Skatteverket uppger att de har en AI-lösning i form av en chattrobot. Skatti, på webbplatsen som kan svara på allmänna frågor utan personuppgifter. Myndigheten anger att Skatti har en oklar könsidentitet och följer riktlinjer för jämställd och inkluderande kommunikation. Ett sådant exempel som redovisas är att Skatti istället för ord som mamma/pappa/dotter/son använder orden förälder och barn i sina svar (oavsett hur frågeställaren uttryckt sig). Skatti varierar inte heller sina svar beroende av vem som ställer frågan, det finns alltid ett bestämt svar till en fråga (om än varierat ställd). Skatteverket arbetar med etisk AI, och myndigheten uppger att de kommer att vara piloter i ett jämställdhetsprojekt som drivs i samverkan med Jämställdhetsmyndigheten och AI Sustainability center och som finansieras av Vinnova.¹⁰⁸ Även Försäkringskassan kommer att medverka i projektet.

Möjligheter och risker med AI

På arbetsmarknaden finns stora möjliga fördelar med AI. I och med att arbetsmarknaden är djupt präglad av såväl medvetna som omedvetna fördomar hos dem som väljer jobbsökande, kan AI vid rekryteringsprocesser vara en framgångsfaktor för att hantera eventuella bias och diskriminering. Omedvetna fördomar ökar under tidspress; om en rekryterare har många ansökningshandlingar att gå igenom under stark tidspress blir det lätt att lägga fokus på de ansökningshandlingar från personer som liknar de som brukar rekryteras. Är det redan en mansdominerad bransch blir det lätt att en söker efter något som redan präglar branschen, vilket befäster den redan könade arbetsmarknaden. Dock finns det också stora risker med dessa typer av bedömningar, till exempel kan maskinella system vars AI-algoritmer som tränas på historisk data förstärka en redan befintlig diskriminering.

¹⁰⁸ AI Sustainability center är ett center för ansvarsfull utveckling av artificiell intelligens och samlar företag, forskare och myndigheter. Läs mer: www.aisustainability.org/

Det gäller alltså att den data som AI tränas på är neutral, för annars byggs bias och diskrimineringen in i systemet. Detta kan vara ett bekymmer för myndigheter som utvecklar en maskininlärningsalgoritm utifrån tidigare fattade beslut, då, som diskuteras i avsnitt 4, flera studier har visat att tjänstepersoners stereotypa uppfattningar och fördomar påverkar hur de bemöter och bedömer medborgare. Om hänsyn inte tas till detta i träningsdata kan det få stora negativa konsekvenser.

5.8 Nudging – att ”knuffa” mot ökad jämställdhet

I kommissionens direktiv nämns frågor om vägledning och proaktivt arbete med jämställdhet kopplat till exempelvis utformning av förval och blanketter hos myndigheter. Detta relaterar till termen ”nudging”. Kommissionen har bett myndigheter och bolag som har ingått i översynen att redovisa om de arbetar med olika former av nudging i relation till jämställdhet.

Riktad information som använder sig av olika former av ”nudging”, eller ”knuffar” kan förändra beteenden eller leda till mer välinformerade ställningstaganden. Vi har ovan redogjort för hur myndigheter genom information och vägledning vill ge medborgare möjligheter att göra val och fatta beslut som bryter mot könsstereotypa mönster och som kan påverka inkomster på kort och lång sikt. Dock är det få av de tillfrågade myndigheterna som uppger att de explicit arbetat med nudging kopplat till jämställdhet, eller som har valt att beskriva sitt proaktiva informationsarbete i termer av nudging.

En myndighet som använder termen är Vinnova, som hänvisar till projektet *The Yes Way*.¹⁰⁹ Genom finansieringen av projektet, som har utformats och drivits lokalt med uppgiften att utbilda och stötta inkubatorer i jämställdhetsintegrering och normkritiskt förhållningssätt, uppger Vinnova att inkubatorerna har gjort informerade val ur ett jämställdhetsperspektiv.¹¹⁰

Ytterligare en myndighet som uppger att de arbetat med nudging är Försäkringskassan. Myndigheten arbetar med ett pilotprojekt som handlar om beteendeinsikter (där nudging är en del) och jämställt uttag av föräldrapenning. Pilotprojektet stödjer sig på tidigare kvalitativa studier som visar att olikkönade föräldrapar som planerar sin föräldraledighet i god tid

¹⁰⁹ Se www.theyesway.se.

¹¹⁰ En inkubator eller företagskuvös är en organisation med syfte att främja och underlätta nystartade företags väg mot tillväxt och lönsamhet.

också tenderar att dela mer jämställt på föräldrapenningen. Myndigheten uppger att ambitionen är att sjösätta en insats under 2021.

Skatteverket säger att de arbetar för att det ska vara ”lätt att göra rätt och svårt att göra fel” genom att ”puffa” i rätt riktning. Ett sådant exempel, om än inte kopplat till kön, är att information i deklarationen är förfylld. Skatteverket berättar också om tidigare arbeten på servicekontoren, där man har uppmärksammat att handläggare tenderade att vända sig till mannen i möten med olikkönade par och även prata om kvinnan i tredje person, lett till förändrade arbetssättet så kvinnan inkluderades samtalen när ärendet berörde henne.¹¹¹ Flera kontor har också arbetat aktivt med att tydligt ge id-kort etcetera direkt till kvinnan det berör och säga att det är hennes, efter att ha uppmärksammat att det förekommer att en del män har velat ta hand om sin frus id-kort och ha det i sin egen plånbok. Skatteverket menar att även om det inte handlar om informerade val, är det ansträngningar av nudging-karaktär för att stärka kvinnor som egna aktörer med rätt och förmåga att företräda sig själva.

Ett liknande arbete med bankkort berättar Migrationsverket om och uppger att även om informationen om bankkort till asylsökande inte är jämställdhetsanpassad, ska varje vuxen person i respektive hushåll erhålla ett eget bankkort av jämställdhetsskäl. Vidare uppger myndigheten att de också delar barnens dagsättning mellan föräldrarna om det är möjligt.

5.9 Sammanfattande analys

Inledningsvis kan kommissionen konstatera att de tillfrågade myndigheterna generellt tar frågor om språk och tillgänglighet på allvar. Likaså arbetar ett flertal myndigheter för att deras kommunikation ska vara inkluderande, till exempel i form av vilka typer av bilder som används i olika material. Det kan innebära att myndigheterna arbetar utifrån checklistor eller instruktioner så att individer med olika kön, hudfärg, kroppar eller kläder framställs på ett inkluderande och icke-diskriminerande sätt. Dock är det väldigt få myndigheter som i sina riktlinjer inkluderar funktionalitet och individer med funktionsnedsättning – vilket kommissionen anser är en brist.

Flera myndigheter arbetar med information som syftar till normbrytande val av olika slag. Det vanligaste är att myndigheter på sin webbplats eller andra

¹¹¹ Skatteverket var tidigare ansvarig myndighet, numera är det Statens servicecenter.

kanaler upplyser om de olika möjligheter som finns och genom informationen visa på olika handlingsalternativ. Vidare informerar myndigheter om hur olika val och handlingsalternativ kan påverka inkomsten. Ett exempel som kan kopplas till den könsuppdelade arbetsmarknaden är UKÄ som i rapporter undersöker hur högre utbildning lönar sig inkomstmässigt och hur lönepremien ser ut för olika examina samt var inkomstnivåer ligger efter högskoleexamen.

Ett annat sätt att öka medvetenheten om hur olika val kan ge olika ekonomiska utfall är att använda simuleringsverktyg där medborgare kan testa olika utfall. Försäkringskassans simuleringsverktyg där blivande föräldrar kan räkna på hushållsinkomster vid föräldraledighet tar även hänsyn till föräldralön, det vill säga den extra lön som arbetsgivare kan betala under föräldraledighet, som ofta gör att den gemensamma ekonomi gynnas av att den som tjänar mest också är föräldraledig. Verktuget uppmuntrar, genom att bistå med ytterligare information än om de egna ersättningarna, till mer jämställda val. Kommissionen tror att simuleringsverktyg kan bidra till att underlätta för medborgare att göra övervägda val kring ekonomi och att fler myndigheter bör överväga om de kan använda sådana på sina webbplatser.

Flera myndigheter informerar också om vilka ekonomiska effekter olika val kan ha. Ett positivt exempel är Pensionsmyndigheten som visar hur olika val kan påverka den framtida pensionen, till exempel genom att exemplifiera hur deltidsarbete påverkar såväl inkomster som olika avtalsområden inom tjänstepensionen. Myndigheten vänder sig också till nyblivna föräldrar och informerar om varför det är bra att dela på föräldraledigheten samt även hur föräldrar kan agera för att den intjänade pensionen ska bli mer jämställt fördelad mellan föräldrarna.

Även om myndigheter genom information och vägledning vill förenkla för medborgare att göra val och fatta beslut som bryter mot könsstereotypa mönster, är de få som explicit arbetar med nudging kopplat till jämställdhet.

Kommissionen anser att nudging är ett enkelt, och effektivt sätt, att underlätta för kvinnor och män att kunna fatta beslut som kan bidra till ökad jämställdhet och något fler myndigheter bör göra. Där finns sålunda ett utvecklingsområde för myndighetsverige.

I översynen framkommer att myndigheter, genom att informera om hur olika val kan få olika ekonomiska konsekvenser, strävar efter att underlätta för medborgare att göra val som inte följer normer. Däremot återkommer ett flertal myndigheter till att de inte utformar information utifrån ett uttalat jämställdhetsperspektiv då myndighetens kommunikation ska vara allmängiltig, faktabaserad och opartisk. Det gör också att myndigheter uppger att det inte är aktuellt att ha någon uttalad information med uppgifter om långsiktiga ekonomiska konsekvenser av olika handlingsalternativ utifrån ett jämställdhetsperspektiv. Även här kan kommissionen konstatera att det finns utrymme för förbättringar och utveckling.

Vad som också står klart är att de myndigheter som har ett riktat uppdrag kopplat till jämställdhet för en viss del av verksamheten informerar och vägleder om detta i betydligt större utsträckning än vad som sker annars. Det syns till exempel tydligt hos Försäkringskassan som genom uppdraget att verka för ett jämställt användande av föräldrapenning gör det i olika typer av information och i samtliga kanaler de använder för att kommunicera med medborgare, medan de inom andra ersättningar till föräldrar där också uttaget påverkar inkomsten inte berör jämställdhet alls. Kommissionen vill därför understryka vikten av att myndigheter, oavsett om de har ett särskilt jämställdhetsuppdrag eller inte, när det är möjligt genomgående informerar om fördelar och nackdelar med olika val.

När det material som kommissionen har samlat in analyserats har också en rad utmaningar identifierats. Dessa utmaningar är något som myndigheterna i olika grad och i olika situationer ställs inför. I denna avslutande del redogör och diskuterar vi vad de kan innebära kopplat till kvinnor och mäns livsinkomster.

Inget uppdrag, ingen verkstad

Även om det är regeringen som styr myndigheter genom instruktioner, regleringsbrev och särskilda uppdrag, kan myndigheter själva initiera arbeten eller ta initiativ som ligger inom ramen för deras övergripande uppdrag. Men som diskuterats i avsnitt 4 tenderar det vara just en direkt styrning och riktade uppdrag som ger mest konkret resultat för jämställdhetsarbetet.

Flera myndigheter återkommer i sina underlag till kommissionen, till att de saknar förutsättningar eller resurser att arbeta mer med jämställdhet i information och vägledning, än vad de redan gör. Sammanställningen av

myndigheternas svar visar också att huruvida information och vägledning har ett jämställdhetsperspektiv, i ett visst område eller en viss del av verksamheten, tenderar att vara uppdragsstyrt. Flera myndigheter uppger att exempelvis en utbildning, en viss information om verksamheten etcetera, inte har ett jämställdhetsperspektiv eller väger in eventuella skillnader för kvinnor och män just därför att de inte anser att de har något specifikt uppdrag att göra det.

Ett tydligt exempel är hur Försäkringskassan informerar om föräldraförsäkringen, där myndigheten har ett tydligt regeringsuppdrag att göra detta ur ett jämställdhetsperspektiv, men hur detta inte sker i relation till omvårdnadsbidraget, där myndigheten inte har något sådant specifikt uppdrag. Även om det är betydligt fler individer som använder föräldraförsäkringen än omvårdnadsbidraget, kan ett ojämnt uttag få stora ekonomiska konsekvenser för de individer som omfattas, och det skulle vara rimligt att myndigheten arbetade med information avseende jämställdhet även när det kommer till denna ersättning.

Som forskning visar tenderar jämställdhetsarbetet att avta när myndigheter inte längre har ett specifikt eller riktat uppdrag eller när ett projekt avslutats (Lindholm m.fl. 2011). Det är också något som bland annat syns hos Migrationsverket som berättar att de i olika perioder haft olika handlingsplaner och styrdokument för likvärdig behandling. I regleringsbrevet för 2015 fick Migrationsverket ett uppdrag att ta fram en handlingsplan för jämställdhetsintegrering för perioden 2016-2018 och i samband med detta gjordes en genomlysning av myndighetens verksamhet utifrån ett jämställdhetsperspektiv. Det ledde till att ett antal riskområden identifierades och arbeten för att komma till rätta med det initierades. Sedan handlingsplanen för jämställdhetsintegrering löpte ut vid årsskiftet 2018/2019 ingår Migrationsverkets arbete med jämställdhetsintegrering i det bredare arbetet för likvärdig behandling. Dock visar den fördjupade analys som Migrationsverket genomfört på uppmaning från kommissionen att jämställdhetsproblem som uppmärksammades i genomlysningen 2015 kvarstår (se avsnitt 3).¹¹²

¹¹² Det gäller att mannen i en familj fortfarande i de flesta fall görs till huvuddossier. Det är en administrativ åtgärd, som får praktiska konsekvenser, bland annat att kallelser som rör hela familjen skickas till mannen.

Kommissionen anser därför att regeringen kan behöva se över om uppdrag att informera och vägleda ur ett jämställdhetsperspektiv bör förtydligas inom myndigheternas jämställdhetsintegreringsuppdrag.

Perspektivträngsel och svårigheter att prioritera

Ytterligare en utmaning som framträder i materialet är kopplat till att myndigheterna uppger att kön inte alltid är det som är den avgörande faktorn inom ett visst område eller uppdrag. Det kan kopplas till att antalet perspektiv som ska integreras i offentliga verksamheter och i varandra har blivit allt fler. Utöver jämställdhet ska andra aspekter av ekonomisk, miljömässig och social hållbarhet och olika former av diskriminering hanteras. Detta kan leda till att så kallad perspektivträngsel, det vill säga att perspektiv som jämställdhet, hållbarhet och diskrimineringsfrågor tränger ut varandra.

Ett exempel på perspektivträngsel påtalas av Upphandlingsmyndigheten. Myndigheten konstaterar att den i sin strategiska plan har ett ställningstagande som heter ”helhetstänk gällande hållbarhet” och att myndigheten på samma sätt skulle kunna arbeta med jämställdhetsperspektivet framöver. Men, betonar Upphandlingsmyndigheten, att prioritera jämställdhetsfrågor betyder troligtvis en nedprioritering utav ett annat område och att myndigheten måste ha med sig det i helhetsbedömningen av verksamhetsplaneringen.

Flera myndigheter återkommer i sina svar till att det är andra frågor än jämställdhet som kan vara mer centrala, och att andra aspekter eller faktorer än kön är mer relevanta, i vissa fall. Det kan handla om att individers utbildningsnivå, bakgrundsförhållanden eller anställningsvillkor anses ha större betydelse för ett visst område än vilket kön en har. Det innebär också, att när myndigheter ska prioritera var fokus i ett uppdrag eller arbete ska riktas, väljer de att rikta in sig mot en avskild grupp och inte väga in fler faktorer eller aspekter

En sådan tendens finns till exempel hos CSN när myndigheten diskuterar hur den har resonerat kring sitt uppdrag att sprida kunskap om studiestödet i syfte att främja en breddad rekrytering till studier och nå grupper som annars inte hade valt att studera. CSN konstaterar att kön är en faktor som har betydelse för valet att studera vidare efter gymnasiet och val av utbildning, men eftersom den faktor som har störst betydelse är föräldrars

utbildningsbakgrund så har man i uppdraget valt att främst rikta sig mot unga från studieovana hem.

Kommissionen anser dock att jämställdhet alltid bör ingå i analyser även om andra faktorer ses som grundläggande. Även om föräldrars studiebakgrund är den enskilt mest avgörande faktorn för om en individ studerar vidare efter gymnasiet, är det som avsnitt 2 visar en sned könsfördelning av såväl gymnasieprogram som högskoleutbildningar. Kommissionen vill därför understryka att det alltid går att inkludera jämställdhetsaspekten, även om analysen som i CSN:s fall, riktas mot en grupp med viss utbildning, samt att det ligger i myndigheternas uppdrag att göra detta.

Kan lika information till alla motverka jämställdhet?

Att myndigheter, och myndighetsanställda, i sin verksamhet ska vara sakliga och opartiska i beslut, samt att rättvisa och förutsägbarhet ska präglade den statliga verksamheten är grundläggande för offentlig förvaltning. Vidare ska medborgare i kontakter med myndigheter behandlas lika samt att myndigheterna ska hålla sig till sina uppdrag. Objektivitet är en av sex principer i den statliga värdegrunden som alla anställda i staten ska arbeta utifrån.¹¹³

Den statliga värdegrunden utgår alltså från en universell syn på rättvisa där den lika behandlingen och bemötandet är det mest rättvisa – alltså att alla får ta del av samma information och vägledning. Men här uppstår också svårigheter, anser kommissionen, som myndigheter behöver hantera då det reser frågor som om en lika behandling och information verkligen är det mest rättvisa, eller om det snarare är mer rättvist med olika bemötande och information då det kan finnas olika behov hos olika grupper i samhället?

Mot bakgrund av vad som framkommer avsnitt 2 och 3, kan kommissionen konstatera att det står klart att det finns en ojämslälld fördelning inom en rad olika politikområden som på kort eller lång sikt kan påverka kvinnors och mäns livsinkomster. Vidare visar sammanställningarna och den fördjupade kartläggningen och analysen att myndigheter fördelar stöd och resurser ojämnt mellan kvinnor och män, samt att denna fördelning också i vissa fall tenderar att drabba kvinnor med kort utbildning som nyligen har kommit till Sverige och kvinnor med funktionsnedsättning i större utsträckning än

¹¹³ Se www.forvaltningskultur.se/statliga-vardegrunden/.

andra. Den ojämna fördelningen reser också frågan om det verkligen är så att det mest rättvisa från myndigheters sida är att utgå från att kvinnor och män ska behandlas lika, då det uppenbarligen inte är fallet sett till hur stöd och resurser fördelas i praktiken?¹¹⁴ Här finns alltså en förvaltningspolitisk utmaning. Kommissionen menar att det kan vara motiverat med olika information till kvinnor och män om det syftar till att uppnå mål om jämställdhet mellan kvinnor och män.

Ett exempel på en myndighet som resonerar om att alla ska ha lika information är Arbetsförmedlingen, som uppger att myndighetens information inte behöver jämställdhetsanpassas då den generellt sett är av vikt för alla oavsett kön. Samtidigt uppger myndigheten att studier som gjorts på Arbetsförmedlingen visar att kvinnors villkor och behov måste vara utgångspunkten i utformningen av både insatser och metoder som används i verksamheten. Med andra ord identifieras behov av att (vissa) kvinnor har behov av specifika insatser, där också information och vägledning behöver förstås som en del.

Vidare så betonar ett flertal myndigheter att information och vägledning ska vara neutral eller objektiv. Att då ta fram särskilt information eller information med ett jämställdhetsperspektiv framställs i sammanhanget som att neutraliteten och objektiviteten åsidosätt för ett icke-neutralt och subjektivt perspektiv. Dock tenderar det som anses neutralt och objektivt att utgå från normativa föreställningar om kön, etnicitet/ras, klass, sexualitet och funktionalitet (se avsnitt 4).

Flera myndigheter uppger också att de bemöter alla lika, oavsett kön. Genom att utbilda anställda i jämställdhet så ska information och vägledning som sker i kontakter mellan myndigheter och medborgare vara oberoende av vem medborgaren är. Konsumentverket är en av de myndigheter som uppger att deras vägledare utbildas i jämställdhet för att undvika att bemöta kvinnor och män olika.

¹¹⁴ Vad rättvisa är och hur det ska anpassas för en modern välfärdsstat har diskuterats av forskare som bland annat statsvetaren Nancy Fraser (2005) som menar att det finns ett politiskt dilemma mellan att sträva efter att omfördela sociala och ekonomiska resurser och att erkänna att det finns särskilda behov hos vissa grupper i samhället. I korthet kan det förklaras med att vi idag inte längre kan utgå från en syn på rättvisa där klassbegreppet står i fokus, utan vi måste också se att det finns typer av kulturell dominans som skapar orättvisor i samhället. Fraser menar att den moderna välfärdsstaten både behöver en politik som strävar efter att alla grupper ska ha samma nivå i samhället, att det ur ett feministiskt perspektiv måste finnas en strävan efter socioekonomisk och resursmässig omfördelning mellan gruppen kvinnor och gruppen män, men också en politik som erkänner att det finns skillnader beroende på ras, kön och sexuell läggning.

Samtidigt visar studier och analyser som myndigheterna gjort att det finns stora skillnader mellan kvinnor och män vad gäller information och kunskap. Till exempel visar en rapport från Konsumentverket (2018) att det finns stora skillnader i kvinnor och mäns långsiktiga sparande, och bland annat anser kvinnor att det är svårare än vad män gör att hitta oberoende information för att kunna jämföra olika sparprodukter. Kvinnor förlitar också sig i högre grad än män på bankens rådgivare och sin partner, medan män litar i högre grad än kvinnor på sin egen förmåga eller tar del av mer marknads-specifika källor. Kvinnor ägnar dessutom mindre tid än män åt sitt befintligt sparande samt sparar i färre sparformer. En direkt konsekvens av detta, konstaterar Konsumentverket, är att kvinnor riskerar att inte få del av sina konsumenträttigheter, att förlita sig för mycket på bland annat bankernas rådgivning och att inte ta medvetna beslut kring sitt sparande. Dessa konsekvenser kan leda till sämre ekonomiska förutsättningar på längre sikt.

Pensionsmyndigheten uppger att kvinnor löper större risk än män att få lägre pensioner. Det är också något myndigheten påpekar att de har haft särskilt fokus på i informationskampanjer. Kommissionen anser att det reser frågor som om det skulle kunna ha en positiv inverkan på kvinnors pensioner om Pensionsmyndigheten i möten eller samtal med kvinnor ställer ett urval av frågor som man inte ställer till män för att kunna identifiera om det är en person som löper risk för att få låg pension och därmed kan vara i behov av stöd och vägledning. Likaså kan det kanske också bidra till ett mer jämställt sparande om Konsumentverket i sina kontakter med och information och vägledning till kvinnor, inte bemötte kvinnor och män på samma sätt inom vissa delar av verksamheten? Kommissionen anser att osakliga skillnader skulle kunna minskas genom riktad information eller vägledning till kvinnor respektive män.

När myndigheter, som exempelvis CSN i årsredovisningar och rapporter (se avsnitt 3), konstaterar att de har en jämställd ärendehantering och att alla ärenden bedöms likvärdigt, föreligger också en stor risk att handläggare i kontakter med medborgare slappnar av och inte är så noga med vilka frågor de ställer och hur de kommunicerar.

Det händer något i mötet – (in)formell information och vägledning

Den sammanställning av myndigheternas information och vägledning som presenteras i denna promemoria handlar om den formella varianten, alltså

det material som på olika sätt och i flera led har passerat en rad instanser inom respektive myndighet. Där har anställda med kompetenser om jämställdhet och normer och kunskap om hur myndigheter ska kommunicera på ett inkluderande och tillgängligt sätt deltagit i arbetet med att kvalitetssäkra texter, bilder och andra delar av myndighetens material. Det är alltså den officiella informationen och vägledningen som behandlas i denna promemoria.

Kommissionen konstaterar emellertid att myndigheter också informerar och vägleder medborgare i kanaler som är svårare att kvalitetssäkra och kontrollera. Medborgares myndighetskontakter sker via telefon, mejl, chatt-funktioner och i fysiska möten på lokala kontor. Flertalet myndigheter uppger att anställda genomgår utbildningar i jämställdhet och likabehandling samt att myndigheterna har tagit fram stöd och riktlinjer för jämställt och jämlikt bemötande. Flera myndigheter uppger att chefer och medarbetare ”medlyssnar” under anställdas möten och samtal med medborgare som en del av arbetet med att kvalitetssäkra verksamheten. Almi uppger att bolaget tillsammans med externa forskare arbetar för att säkerställa att all rådgivning är jämställd och inkluderande. Det finns också ett par myndigheter som genomfört studier av anställdas samtal och möten med medborgare.¹¹⁵

Samtidigt visar studier, som diskuterats under avsnitt 4, att osakliga skillnader i myndigheters bemötande av medborgare beroende på kön, hudfärg, utseende, namn, språkkunskaper, kläder och ursprungsland etcetera, påverkar såväl beslut om stöd och resurser som hur medborgare informeras och vägleds i mötet med myndigheter. När tjänstepersoner upplever hög arbetsbelastning och stressiga arbetssituationer tenderar också jämställdhetsarbetet att prioriteras ned – såväl i det interna myndighetsarbetet som i möten med medborgare. Det innebär sålunda att den informella informationen och vägledningen inte alltid går i linje med myndighetens officiella. Istället kan stereotypa föreställningar och förutfattade meningar få genomslag i möten och kontakter mellan myndigheter och medborgare.

De individer som arbetar inom myndigheter och offentlig förvaltning och möter medborgare i sitt arbete, så kallade gatubyråkrater, har ett stort handlingsutrymme knutet till sitt arbete (Brodkin 2008, Lipsky 1980). Detta

¹¹⁵ Se Skatteverket (2019) och Kontigo (2018) *Jämställt bemötande. Nulägesanalys av bemötande vid fyra servicekontor.*

utrymme är också en förutsättning för att de ska kunna utföra sitt arbete. Deras uppdrag och arbete är för komplext för att detaljregleras, då det kräver att de självständigt fattar beslut utifrån de situationer som uppstår. Även om det inte innebär att gatubyråkrater är fria att agera på egen hand, ger det enskilda individer ett stort inflytande över politikens implementering. Det innebär som statsvetaren Bo Rothstein poängterar att viktiga beslut om tilldelning av resurser eller utformning av offentliga tjänster i praktiken utformas av lokala organ och enskilda tjänstepersoner (Rothstein 2010).

Handlingsutrymmet skapar också utmaningar för myndigheter, för det nödvändiga handlingsutrymme som tjänstepersoner har i sina kontakter med medborgare gör att det också finns öppningar och möjligheter för andra tolkningar, föreställningar och bedömningar, än de av myndigheten fastslagna.

Som forskning visar är det inte sällan som mål, som ter sig förenliga på policynivå, inte så enkelt låter sig verkställas på lokal nivå, då det uppstår målkonflikter som tjänstepersoner behöver lösa inom ramen för sitt arbete (Brodkin 2008, 2011, van Berkel m.fl. 2017, Hill & Hupe 2014). Det kan också leda till att tjänstepersoner utvecklar så kallade speed over need- samt creaming och parking-strategier, det vill säga att de utvecklar arbetssätt där effektivitet och tidsbesparing riskerar att bli överordnat individens behov samt att de satsar på de individer som de kan nå resultat med och ”parkerar” övriga (Brodkin 2008 2011, Lipsky 1980). Detta tenderar som studier av svenska myndigheter har visat att drabba kvinnor i större utsträckning än män (se bland annat Cheung 2018, Larsson 2015, 2019).

Att rikta fokus mot den information och den vägledning som ges av tjänstepersoner och medborgare är därför centralt för en mer jämställd fördelning av stöd och åtgärder. Det som sker i dessa möten – i den information och vägledning som i vissa situationer kan gå mot mer informell – är en viktig faktor för ökad jämställdhet. Det handlar såväl om fysiska möten som de möten som sker via digitala kanaler.

En allt större del av myndigheternas kommunikation sker genom olika digitala kanaler. Det finns också hos flera av de större myndigheterna med medborgarkontakter en strävan efter att medborgare ska kunna få stöd och hjälp på sätt som inte behöver innebära att de har direktkontakt med en specifik tjänsteperson. Ett tydligt exempel är Arbetsförmedlingen som i allt

större utsträckning hänvisar arbetssökande till digitala kontaktvägar. Medborgaren ska därför inte stå i kontakt med en specifik handläggare, utan ska kunna få stöd och hjälp baserat på vad de behöver i en viss situation. Under 2019 och 2020 har också en stor andel av Arbetsförmedlingens lokala arbetsförmedlingar avvecklats, samtidigt som myndigheten satsar på att bygga ut de digitala kanalerna. I regleringsbrevet för 2021 har dock myndigheten bland annat i uppdrag att säkerställa en ändamålsenlig lokal närvaro och en likvärdig service i hela landet.

Behoven hos medborgare att kunna besöka myndigheter fysiskt och få svar på frågor, stöd eller hjälp kommer dock kvarstå. För en del individer med funktionsnedsättning fungerar inte alltid de digitala lösningarna, vilket innebär att det behöver finnas möjligheter för direktkontakt. Här har de statliga servicekontoren fått en allt större roll de senaste åren. Det är idag där som fysiska möten mellan medborgare och statliga myndigheter i stor utsträckning sker.

Statens servicecenter – en aktör för jämställdhet?

Sedan 2019 är Statens servicecenter ansvarig myndighet för servicekontorsverksamheten som tillhandahåller service för de så kallade samverkansmyndigheterna: Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket. Arbetsförmedlingens ”kundtorgsverksamhet” har också blivit en del av servicekontoren och arbetssökanden och företagare kan nu komma för spontana besök. Totalt har ett 80-tal servicekontor tagit över verksamheten under 2020 och resterande servicekontor får verksamheten under 2021. Totalt finns 117 servicekontor över hela Sverige. Statens Servicecenter uppger att servicekontoren under 2019 hade cirka 3,5 miljoner besök. Besöken har gått ner under 2020 med anledning av pandemin och beräknas ligga på cirka 3 miljoner besök.

Att Statens Servicecenter kommer bli en ännu mer central aktör i framtiden framgår också av det slutbetänkande som *En utvecklad organisation för lokal statlig service* (DS 2020:29) lämnade till regeringen i december 2020. Där föreslås att ytterligare servicekontor inrätta i såväl gles- och landsbygd som i det som utredningen beskriver som ”socialt utsatta områden som pekats ut av polisen”. Utredningen föreslår vidare att samverkan bör initieras avseende viss allmän service mellan Statens servicecenter och CSN respektive Kronofogdemyndigheten. Utredningen skriver vidare att servicesamverkan mellan Polismyndigheten och Statens servicecenter vore en önskvärd åtgärd.

Personalen på servicekontoren är anställda av Statens servicecenter, men arbetet utförs för samverkansmyndigheternas räkning och i deras namn. Samverkansmyndigheterna är fortsatt rättsligt ansvariga för sin respektive ärendehantering. Statens servicecenter uppger att verksamheten vid servicekontoren primärt handlar om att ge upplysningar, vägledning, råd och hjälp till enskilda. För Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket hanterar servicehandläggarna såväl frågor av allmän som fördjupad karaktär och för Arbetsförmedlingen allmänna frågor. Däremot ska servicehandläggarna inte ta sig an komplicerade ärenden eller frågor av svårare karaktär. Servicehandläggarna ska inte heller ge information eller råd på ett så fördjupat sätt att det kan betraktas som handläggning eller myndighetsutövning.¹¹⁶ Statens Servicecenter uppger också att en stor del av arbetet på servicekontoren handlar om att hjälpa besökarna att använda myndigheternas e-tjänster.

Att hjälp och stöd med digitala tjänster är en stor del av arbetsuppgifterna på servicekontor kan förstås som en logisk följd av att den ökade digitaliseringen. Studier från Danmark, där statlig och kommunal förvaltning har digitaliserats i stor utsträckning, visar att medborgarkontor har fått en allt större roll i att hjälpa individer som av olika anledningar inte har möjlighet att vara en del av den ”digital by default”-strategi som implementeras i förvaltningen (se bland annat Schou & Pors 2019). Medborgare som redan innan är ekonomiskt och socialt utsatta löper med den ökade självservicen och förväntan på att ansöka om stöd och medel online att bli än mer utsatta. Tjänstepersonerna på dessa medborgarkontor blir nödvändiga för att medborgare som inte har tillgång till datorer eller telefoner, som inte behärskar tekniken, som inte kan läsa alls eller inte läsa eller förstå svenska, som har funktionsnedsättningar som försvårar, ska kunna hjälpa sig själva och ta del av de välfärdsstatliga resurser och stöd de har rätt till (Schou & Pors 2019). Att de tjänstepersoner som arbetar på servicekontor informerar, vägleder och bemöter de kvinnor och män som behöver stöd jämställt och jämlikt är sålunda av största vikt även om de inte fattar beslut om stöd eller insatser. Vid fysiska möten kan stereotyper som knyter utseende till etnicitet, religiös tillhörighet, kön och så vidare aktiveras och påverka bemötandet. Vid digital kontakt så spelar utseende ingen roll, men däremot kan språk och uttal aktivera stereotyper.

¹¹⁶ Undantag är ansökan och utlämnande av id-kort som är myndighetsutövning och regleras i förordning (2019:214) om viss gemensam offentlig service

Även om servicehandläggarna på Statens Servicecenter inte får fatta beslut, utan beslutsfattandet och myndighetsutövandet ligger kvar hos handläggarna på respektive myndighet, är Statens Servicecenter den mest centrala statliga myndigheten för informationsöverföring och vägledning mellan staten och medborgare.¹¹⁷ Det gör också att frågor om jämställt och jämlikt bemötande – formellt som informellt – är av största vikt för Statens servicecenter.

I myndighetens instruktion och regleringsbrev för 2020 finns inte någon preciserad styrning eller krav på uppföljning från regeringen avseende jämställdhet. Den statistik och de uppgifter som myndigheten har tillgång till avseende jämställdhet är användbara vid analys av myndighetens interna förhållanden, till exempel jämställda löner och jämställda arbetsförhållanden. Dock saknas könsuppdelad statistik för den externa verksamheten där myndigheten möter medborgare.¹¹⁸ Statens Servicecenter uppger att den typen av statistik återfinns i de samverkande myndigheternas verksamhetssystem och ägs och förvaltas av respektive myndighet.

¹¹⁷ Statens Servicecenter har också inlett samarbete med Malmö stad och driver nu tillsammans en samlad medborgarservice från stat och kommun i samma lokaler. Liknande samlokalisering planeras i ytterligare kommuner under 2021.

¹¹⁸ Statens servicecenter är inte en JIM-myndighet, men sedan oktober 2020 ges den möjlighet att ta del av det stöd som Jämställdhetsmyndigheten erbjuder inom ramen för JIM-programmet.

Referenser

- Ahmed, A. (2015). "Etnisk diskriminering – vad vet vi, vad behöver vi veta och vad kan vi göra?" *Ekonomisk Debatt*. Vol. 43, nr 4, s. 18-28.
- Ahmed, A. & Hammarstedt, M. (2019). *Ethnic Discrimination in Contacts with Public Authorities A Correspondence Test Among Swedish Municipalities*. Linnéuniversitetet: Växjö.
- Andersson Joonas, P., Wennemo Lanninger, A. & Sundström, M. (2017). *Etableringsreformens effekter på integrationen av nyanlända*. *Arbetsmarknad och arbetsliv*, vol.23:1.
- André Kramer, A-C. (2018). *On dental caries and socioeconomy in Swedish children and adolescents - Clinical and register-based studies*. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Arai M, Gartell M, Rödin M & Özcan G. (2020). *Ethnic Stereotypes and Entry into Labor Market Programs*. *ILR Review*. Januari 2020.
- Arbetsförmedlingen (2017). *Effektutvärdering av insatser för unga med aktivitetsersättning*. Arbetsförmedlingen Working Paper 2017:2.
- Arbetsförmedlingen (2020). *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2019*.
- Arbetsmiljöverket (2017). *Genusperspektiv på olycksfall och dödsolyckor i arbetslivet*. Kunskapssammanställning 2017:4.
- Axelsson, M. (2006). *Konkursförvaltares syn på kvinnor och män som företagsgäldenärer under 1900-talet*. Uppsala universitet: Uppsala.
- Bagues & Esteve-Volart (2010). *Can gender parity break the glass ceiling? Evidence from a repeated randomized experiment*. *The Review of Economic Studies*, vol. 77.
- Bastani, S. & Selin, H. (2019). *Skillnad på marginalen: en ESO-rapport om reformerad inkomstbeskattning*. ESO-rapport 2019:3. Kommittédirektiv 2020:22, En kommission för jämställda livsinkomster.
- Bedi, G. Van Dam, N. & Munafo, M. (2012). "Gender inequality in awarded research grants". *Lancet*, 380(9840), s. 474.
- Berkel van R., Caswell, D. & Kupka, P. (red.) (2017). *Frontline delivery of welfare-to-work policies in Europe: activating the unemployed*. New York: Routledge.
- Blake, M. & La Valle, I. (2000). *Who applies for research funding? Key factors shaping funding application behaviour among women and men in British higher education institutions*. London: National Centre for Social Research, The Wellcome Trust.
- Bondestam, F. & Grip, L. (2015). *Fördelning eller förfördelning? Forskningsfinansiering, jämställdhet och genus – en forskningsöversikt*. Göteborg: Nationella sekretariatet för genusforskning.
- Bredström, A. & Gruber, S. (2015). "Language, culture and maternity care: 'Troubling' Interpretation in an Institutional Context" i *Nordic Journal of Migration Research*. Volume 5, Issue 2, 58-66.

- Brodkin, E. (2008). "Accountability in Street-Level Organizations", *International Journal of Public Administration.*, (31), 317-36.
- Brodkin, E. (2011). "Policy Work: Street-Level Organizations Under New Managerialism", *Journal of Public Administration Research and Theory.*, 21 (2), 253-277.
- Cheung, M. (2018). *Hur skapar vi en mer jämställd arbetsmarknadsetablering? En studie av Arbetsförmedlingens förmedlingsverksamhet och insatser ur ett jämställdhetsperspektiv.* Working paper 2018:2 Stockholm: Arbetsförmedlingen.
- Cheung, M. & Rödin, M. (2018). *Progression i Etableringsuppdraget? En kohorts- och jämställdhetsanalys av arbetssökande i Etableringsuppdraget.* Arbetsförmedlingen Working paper 2018:4.
- Cheung, M., Egebark, J., Forslund, A., Laun, L., Rödin, M. & Vikström, J. (2019). *Effekter av förstärkta förmedlingsinsatser Lärdomar från en försöksverksamhet.* IFAU-rapport 2019:27.
- Cheung, M., Rödin, M., Thunström, H. & Wickström-Österwall, L. (2017). *Kunskapsöversikt: Nyanländas etablering på den svenska arbetsmarknaden,* Arbetsförmedlingen Working Paper 2017:5.
- CSN (2018). *Försörjningskällor för utrikes födda kvinnor som studerar.* CSN, Rapport 2018:9.
- CSN (2020a). *Högskolestudier - intresse, planer och finansiering.* CSN. Rapport 2020:9.
- CSN (2020b). *Årsredovisning 2019.*
- Dahlberg, M., Egebark, J., Vikman, U. & Özcan, G. (2020). *Arbetsmarknadsetablering av nyanlända lågutbildade flyktingar Resultat från en experimentell studie.* IFAU-rapport 2020:21.
- Ds 2016:19. *Jämställda pensioner.* Stockholm: Norstedts Juridik.
- Ds 2020:29. *En utvecklad organisation för lokal statlig service. Slutredovisning.* Stockholm: Norstedts Juridik.
- Duvander, A.E. (2015). *Familjepolitik för alla? En ESO-rapport om föräldrapenning och jämställdhet.* Stockholm: Finansdepartementet, Regeringskansliet.
- Ekonomistyrningsverket (2017). *Könsuppdelad statistik i regeringens reformarbete.* ESV 2017:50.
- Ekonomistyrningsverket (2020). *EA-boken.* ESV 2020.
- Elvin-Nowak, Y, och Thomson, H. (2003). *Att göra kön – om vårt våldsamma behov av att vara kvinnor och män.* Stockholm, Albert Bonniers Förlag AB.
- Ennerberg, E. (2017). *Destination employment? Contradictions and ambiguities in Swedish labour market policy for newly arrived migrants.* Lund: Lunds universitet, 2017.
- Erlandsson, M. (2014). *Styrningsförsök och återkoppling. En studie av tio myndigheters instruktioner, regleringsbrev och årsredovisningar över tid.* Stockholm: Förvaltningsakademien.

- Finansdepartementet (2019). *Avskaffad övre skiktgräns för statlig inkomstskatt (s.k. värnsskatt)*. Fi2019/02421/S1.
- Fiske, S. (2019). "Prejudice, Discrimination, and Stereotyping" i *Introduction to Psychology* 2019/6/28.
- Forslund, A., Liljeberg, L. & Åslund, O. (2017). *Flykting- och anhöriginvandrades etablering på den svenska arbetsmarknaden*. IFAU-rapport 2017:14.
- Forsman, J. A. & Barth, J. M. (2017). "The effect of occupational gender stereotypes on men's interest in female-dominated occupations.", *Sex Roles*, vol. 76.
- Fraser, N. (1995) "Från omfördelning till erkännande? Rättvisedilemman i en 'postsocialistisk' tid" i *Den radikala fantasin: mellan omfördelning och erkännande*. Göteborg: Daidalos.
- Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.
- Förordningen (2001:100) om den officiella statistiken.
- Förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.
- Förordning (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten.
- Förordning (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan.
- Förordning (2017:1114) med instruktion för Centrala studiestödsnämnden.
- Förordning (2017:154) med instruktion för Skatteverket.
- Förordning (2019:502) med instruktion för Migrationsverket.
- Förordning om ändring i förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. SFS 2019:577.
- Försäkringskassan (2019). *Närståendepenning bland kvinnor och män. Färre män än kvinnor vårdar svårt sjuka närstående*. Korta analyser 2018:5.
- Försäkringskassan (2020a). *Barnhushållens ekonomi – resultatindikatorer för den ekonomiska familjepolitiken 2002*. Försäkringskassans svar på regeringsuppdrag dnr. 001390-2020001390-2020.
- Försäkringskassan (2020b). *Uppföljning av sjukfrånvarons utveckling 2002. Svar på regeringsuppdrag*.
- Försäkringskassan (2020c). *Vad händer med inkomsten efter att man får barn? Inkomstutveckling efter barnafödande*. Korta analyser 2020:3.
- Försäkringskassan (2020d). *Försäkringskassans årsredovisning 2019*.
- Gunnarsson, E, Westberg, H, m. fl (2007). "Learning by fighting?" *Jämställdhet och genusvetenskap i VINNOVAs organisation och verksamhetsområde*. Växjö universitet. Arbetsliv i omvandling 2007:14.
- Hagen, Johannes J. & Elinder, Mikael M. (2018). *Den komplexa tjänstepensionen*. SNS, Stockholm.
- Hall, P. (2012). *Managementbyråkrati: organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*. Malmö: Liber.

- Hardin, E. E. & Longhurst, M. O. (2016). *Understanding the gender gap: Social cognitive changes during an introductory stem course*. Journal of Counseling Psychology, vol. 63(2).
- Herz, M. (2012). *Från ideal till ideologi*. Örebro: Örebro universitet.
- Hill, M. J. & Hupe, P. L. (2014). *Implementing public policy: an introduction to the study of operational governance*. 3. ed. Los Angeles: SAGE.
- Hyde, J.H (2014). "Gender Similarities and Differences" i Annual Review of Psychology 2014 65:1, 373-398.
- IFAU (2020a). *Utrikes födda och välfärdssystemen*. IFAU 2020:15.
- IFAU (2020b). *Svenska folkets kunskaper om pensionen*. IFAU 2020:23.
- Inspektionen för socialförsäkringar (2013). *Vårdbidrag och framtida inkomster. De långsiktiga ekonomiska konsekvenserna av att få barn med särskilda behov*. ISF 2013:18
- Inspektionen för socialförsäkringar (2014). *Läkarintygens betydelse för sjukfrånvarons längd*. ISF 2014:5.
- Inspektionen för socialförsäkringar (2016a). *Nekad sjukpenning för inrikes och utrikes födda*. ISF 2016:5.
- Inspektionen för socialförsäkringar (2016b). *Inkomstens betydelse för tandvårdskonsumtion*. ISF 2016:12.
- Inspektionen för socialförsäkringar (2016c). *Läkares sjukskrivning av kvinnor och män*. ISF 2016:13.
- Inspektionen för socialförsäkringar (2016d). *Skillnader och spridning i premiepension för kvinnor och män*. Skrivelse 2016-11-15.
- Inspektionen för socialförsäkringar (2017). *Kvinnors och mäns pensioner. En analys av skillnader och spridning i pensionsinkomster i dag och i framtiden*. ISF 2017:8.
- Inspektionen för socialförsäkringar (2020b). *Införandet av omvårdnadsbidrag och merkostnadsersättning. En granskning av hur Försäkringskassan har infört två nya förmåner i sin verksamhet till personer med funktionsnedsättning*. ISF 2020:5.
- Inspektionen för socialförsäkringar (2020c). *Digitala myndigheter och odigitala medborgare. En granskning av allmänhetens kontakter med Pensionsmyndigheten*. ISF 2020:8.
- Johansson, P., Karimi, A. & P. Nilsson (2014). *Könsskillnader i hur sjukfrånvaro påverkas av omgivningen*. IFAU-rapport 2014:7.
- Jämställdhetsmyndigheten (2019a). *Jämställdhetsintegrering i myndigheter*. Rapport 2019:1.
- Jämställdhetsmyndigheten (2019b). *Ekonomisk jämställdhet för kvinnor med funktionsnedsättning*. Rapport 2019:5.
- Jämställdhetsmyndigheten (2020). *Styrning ger resultat. Jämställdhetspolitiska åtgärder*. Rapport 2020:5.
- Konjunkturrådet (2013). *Dags för enkla skatter!* SNS Förlag.

- Konsumentverket (2018). *Långsiktigt sparande – en ojämsställd marknad*. Rapport 2018:18.
- Kontigo (2014). *Nulägesanalys av jämställt bemötande vid Skatteverket*. Kontigo, juni 2014.
- Kontigo (2018). *Jämställt bemötande – Nulägesanalys av bemötande vid fyra servicekontor*. Kontigo 2018.
- Larsson, J. K. (2015). *Integrationen och arbetets marknad: hur jämställdhet, arbete och annat "svenskt" görs av arbetsförmedlare och privata aktörer*. Falun: Atlas.
- Larsson, J. K. (2019). *Vad händer i mötet? Hur arbetsförmedlares handlingsmönster kan leda till ökad jämställdhet*. Arbetsförmedlingen analys 2019:9: Atlas.
- le Grand, C., Szulkin, R., Tibajev, A. & Tåhlin, M. (2013). *Vid arbetslivets gränser. Sysselsättning, matchning och barriärer 1974–2010*. Underlagsrapport nr 12 till den parlamentariska socialförsäkringsutredningen.
- Leijon O, Josephson M. & Österlund N. (2015). *Sick-listing adherence: a register study of 1.4 million episodes of sickness benefit 2010–2013 in Sweden*, BMC Public Health 15:380.
- Lidegran, I. (2009). *Utbildningskapital: om hur det alstras, fördelas och förmedlas = Educational capital : its creation, distribution, and transmission*. Uppsala: Uppsala universitet.
- Liljeberg, L. & Söderström, M. (2017). *Hur ofta träffas arbets sökande och arbetsförmedlare?* IFAU-rapport 2017:16.
- Lindholm, K. (red.) (2011). *Jämställdhet i verksamhetsutveckling*. Lund: Studentlitteratur.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- LO (2020). *Sveriges jämställdhetsbarometer 2020. Tid, makt och pengar – jämställda och jämlika möjligheter att försörja sig livet ut*. Klass och kön. Landsorganisationen i Sverige 2020.
- Lundborg, P., Plug, E. & A. Wurtz Rasmussen (2018). *Kan kvinnor ha både barn och karriär*. IFAU-rapport 2018:2.
- Lundh, Mikael M. (2018). *Oftare rätt till sjukpenning med kvinnlig domare i Stockholm*. Arbetsvärlden 2018-05-17.
- Malmström, M., Johansson, J. & J. Wincent. (2017). "Gender Stereotypes and Venture Support Decisions: How Governmental Venture Capitalists Socially Construct Entrepreneurs' Potentia". *Entrepreneurship: Theory & Practice*, vol. 41, nr 5, 2017, s. 833–860.
- Malmström, M., Wesemann, H. & J. Wincent. (2020). "How Women Can Improve Their Venture Pitch Outcomes". *Sloan Management Review*.
- Malmström, M., Voitkane, A., Johansson, J. & Wincent, J. (2018a). *VC Stereotypes About Men and Women Aren't Supported by Performance Data*. Harvard Business Review.

- Malmström, M., Voitkane, A., Johansson, J. & Wincent, J. (2018b). "When stereotypical gender notions see the light of day, will they burst? Venture capitalists' gender constructions versus venturing performance facts", i *Journal of Business Venturing Insights*, vol. 9, 2018, s. 32-38.
- Migrationsverket (2016). *Nationell kvalitetsuppföljning med regionalt fokus*.
- Migrationsverket (2020). *Migrationsverkets årsredovisning 2019*.
- Moberg, Y. (2016). *Är lesbiska föräldrar mer jämställda?* IFAU-rapport 2016:9.
- Morgell R, Backlund LG, Arrelöv B, Strender L-E & Nilsson GH. (2011). *Health problems and disability in long-term sickness absence: ICF coding of medical certificates*. BMC Public Health 11:860.
- Moss-Racusin, C., Nauts, S., Phelan, J. & Rudman, L. (2011). *Status incongruity and backlash effects: defending the gender hierarchy motivates prejudice against female leaders*. Journal of Experimental Social Psychology 48: 165-179.
- Neergaard, A. (2004). *Arbetsförmedlarna på en rasifierad arbetsmarknad: förändrare, förstärkare eller bara förvaltare?* Norrköping: Themes.
- Nutek (2007). *Utfall och styrning av statliga insatser för kapitalförsörjning ur ett könsperspektiv*. 2007:34.
- Pensionsmyndigheten (2015). *Jämställd myndighetsutövning på Pensionsmyndigheten? Fyra förstudier med ett könsperspektiv på rättssäkerhet, kvalitet och effektivitet*. Pensionsmyndigheten.
- Pensionsmyndigheten (2018a). *Jämställdhetsintegrering 2015–2017. Resultatredovisning*. Svar på uppdrag i regleringsbrevet 2015.
- Pensionsmyndigheten (2018b). *Varför får kvinnor och män olika mycket i inkomstpension? Svar på regeringsuppdrag*.
- Pensionsmyndigheten (2020a). *Årsredovisning 2019*. Pensionsmyndigheten.
- Pensionsmyndigheten (2020b). *Redovisning av livsinkomstprofiler. Regeringsuppdrag om livsinkomster och kompensationsgrader*.
- Pensionsmyndigheten (2020c). *Pensionsåldrar och arbetslivets längd*.
- Peralta Prieto, J (2011) "Arbetsförmedlare som mäklare och terapeuter" i Garsten, C. Lindvert, J. & Thedvall, R. (red.) *Arbetets marknad: arbetsmarknadens nya organisering*. Malmö: Liber.
- Regeringens proposition 2019/20:1. Budgetpropositionen för 2020.
- Regeringens proposition 2019/20:1. Budgetpropositionen för 2020. Bilaga 3 Ekonomisk jämställdhet
- Regeringens proposition 2020/21:1. Budgetpropositionen för 2021.
- Regeringens proposition 2020/22:1. Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget.
- Regeringens skrivelse 2016/17:19. *Makt, mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid*.
- Rickne, J, Folke, O. och Persson T. (2017). *Könskvotering, kompetens och karriär*. SNS Analys 41.

- Riksrevisionen (2007) *Statens företagsfrämjande insatser – När de kvinnor och personer med utländsk bakgrund?* RiR 2007:11.
- Riksrevisionen (2015). *Nyanländas etablering – är statens insatser effektiva?* RiR 2015:17.
- Riksrevisionen (2019a) *Jämställdhet i Almis låneverksamhet – otydlig styrning och återrapportering.* RiR 2019:7.
- Riksrevisionen (2019b). *Jämställd sjukfrånvaro– bedöms män och kvinnor likvärdigt i sjukskrivningsprocessen?* RiR 2019:19.
- Riksrevisionen (2020a). *Automatiserat beslutsfattande i statsförvaltningen – effektivt, men kontroll och uppföljning brister.* RiR 2020:22.
- Riksrevisionen (2020b). *Effektutvärderingar av näringspolitiken – bristande tillförlitlighet.* RiR 2020:30.
- Rothstein, B. (2010) *Vad bör staten göra? om välfärdsstatens moraliska och politiska logik.* Stockholm: SNS förlag.
- Ruist, J. (2018). *Tid för integration–en ESO-rapport om flyktingars bakgrund och arbetsmarknadsetablering.* Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, 2018:3.
- Saco (2020). *Lönar sig högre utbildning?* Livslönerapport 2020. Saco.
- Sandström, U., Wold, A. & Jordansson, B. (2010). *Hans Excellens: om miljardsatsningarna på starka forskningsmiljöer.* Stockholm: Fritze.
- Sandström, Wold (2015). ”Excellenssatsningarna – belöning för kön eller för toppforskning?” i *Tänka vidare. Forskning, finansiering, framtid.* Riksbankens Jubileumsfonds årsbok för 2015/16.
- SCB (2014). *Integration – etablering på arbetsmarknanden.* Integration. Rapport 7, Statistiska Centralbyrån.
- SCB (2017). *Hur påverkar offentliga välfärdstjänster hushållens ekonomi.* Statistiska Centralbyrån.
- SCB (2019a). *Könsskillnader i utbildningsvalen efter gymnasieskolan - Personer födda 1990.* Befolkning och välfärd, Statistiska centralbyrån.
- SCB (2019b). *Situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning 2019.* Arbetsförmedlingen. Befolkning och välfärd, Statistiska centralbyrån.
- SCB (2020a) *På tal om kvinnor och män.* Lathund för jämställdhet. Statistiska centralbyrån.
- SCB (2020b). *Kvinnors inkomst närmar sig mäns – men långsamt.* Kort analys. Statistiska centralbyrån.
- Schou, J, Pors, AS. (2019) “Digital by default? A qualitative study of exclusion in digitalised welfare.” *Soc Policy Admin.* 2019; 53: 464- 477.
- SFS 2015 :138 Förordning om ändring i förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen

- Sjögren Lindqvist, G. & J. Säve Söderberg. (2018). *Kvinnors och mäns livsval relaterade till ojämlikhet i pensioner – problembild och lösningar*. Ekonomisk debatt nr 4 2018 årgång 46.
- Skatteverket (2007). *Enklare skatter för ökad jämställdhet? Beskattningen och de jämställdhetspolitiska målen*. Rapport 2007:2.
- Skatteverket (2017). *Skattesystemets utveckling 2006–2015, Kartläggning av könsuppdelad statistik..*
- Skatteverket (2018). *Skattesystemets utveckling 2006–2015, Del II: Fördjupad analys av rot- och rutavdrag, investeringssparkonto och delägare i fåmansbolag ur ett jämställdhetsperspektiv*.
- Skatteverket (2019). *Skatteverkets årsredovisning 2018*.
- Skatteverket (2020a). *Skatteverkets årsredovisning 2019*.
- Skatteverket (2020b). *Resultat från de årliga attitydundersökningarna 2019*. Skatteverket rapport 2020-05-12.
- SKL (2014). *(O)jämställdhet i hälsa och vård – en genusmedicinsk kunskapsöversikt*.
- Skolverket (2011). *Redovisning av uppdrag om att främja jämställdhet inom skolväsendet*.
- Skolverket (2018). *Övergången från gymnasieskola till högskola - sammanställning av befintlig statistik och övrig kunskap*. Promemoria.
- Skolverket (2019). *Slutredovisning av uppdrag att genomföra fortbildningsinsatser för att förbättra kvaliteten inom studie- och yrkesvägledningen*.
- Socialstyrelsen (2004). *Jämställd vård? Könsperspektiv på hälso- och sjukvården*.
- Socialstyrelsen (2017). *Jämställd behandling mellan kvinnor och män med diabetes och hjärt-kärlsjukdomar*.
- Socialstyrelsen (2019a). *Individ- och familjeomsorg*. Lägesrapport 2019.
- Socialstyrelsen (2019b). *Försörjningsbinder och ändamål med ekonomiskt bistånd 2018*.
- Socialstyrelsen (2020a). *Insatser och stöd till personer med funktionsnedsättning*. Lägesrapport 2020.
- Socialstyrelsen (2020b). *Öppna jämförelser 2020 – Ekonomiskt bistånd*.
- Socialstyrelsen, ekonomiskt bistånd årsstatistik 2019.
- SOU 2007:75. *Att styra staten - regeringens styrning av sin förvaltning: betänkande*. Betänkande av Styrutredningen.
- SOU 2011:5. *Bemanningsdirektivets genomförande i Sverige*. Betänkande av Bemanningsutredningen.
- SOU 2015:50. *Hela lönen, hela tiden – Utmaningar för ett jämställt arbetsliv*. Slutbetänkande av Delegationen för jämställdhet i arbetslivet.
- SOU 2015:55. *Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck*. Slutbetänkande av Utredningen som ska föreslå en nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor

- SOU 2015:86. *Mål och myndighet - En effektiv styrning av jämställdhetspolitiken*. Betänkande av Jämställdhetsutredningen.
- SOU 2017:92. *Transpersoner i Sverige. Förslag för stärkt ställning och bättre levnadsvillkor*. Betänkande av Utredningen om Stärkt ställning och bättre levnadsvillkor för transpersoner.
- SOU 2017:101. *Jämställt föräldraskap och goda uppväxtvillkor för barn – en ny modell för föräldraförsäkringen*. Slutbetänkande av Utredningen om en modern föräldraförsäkring.
- SOU 2019:3. *Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad*. Slutbetänkande av Arbetsmarknadsutredningen.
- SOU 2019:4. *Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle*. Betänkande av Utredningen om en utvecklad studie- och yrkesvägledning.
- SOU 2019:65. *Långtidsutredningen 2019*. Huvudbetänkande av Långtidsutredningen 2019.
- SOU 2020:32. *Grundpension Några anslutande frågor*. Slutbetänkande av Garantipensionsutredningen.
- SOU 2020:46. *En gemensam angelägenhet*. Betänkande av Jämlikhetskommissionen.
- Statskontoret (2012). *Den effektiva staten: en antologi från Statskontoret*. Stockholm:2012.
- Statskontoret (2014). *Forskningsanslagen ur ett jämställdhetsperspektiv*. Rapport 2014:27.
- Statskontoret (2017). *Utvärdering av Migrationsverkets nya organisation*. Rapport 2017:6.
- Statskontoret (2019). *Utvärdering av regeringens utvecklingsprogram för jämställdhetsintegrering i myndigheter*. Slutrapport. Rapport 2019:4.
- Stensöta Olofsdotter, H. (2010). "Genus och etik i förvaltningens processer" i Rothstein, Bo (2010) *Politik som organisation: förvaltningspolitikens grundproblem*. 4. uppl. Stockholm: SNS förlag.
- Svedberg, W. (2013). *Ett (o)jämställt transportsystem i gränlandet mellan politik och rätt*.
- Tellhed, U., & Adolfsson, C. (2018). *Competence and confusion: How stereotype threat can make you a bad judge of your competence*. European Journal of Social Psychology, 48(2), 189-197
- Tellhed, U., Bäckström, M., & Björklund, F. (2017). *Will I fit in and do well? The importance of social belongingness and self-efficacy for explaining gender differences in interest in STEM- and HEED-majors*. Sex Roles, 77, 86-96.
- Tellhed, U., Bäckström, M., & Björklund, F. (2018). *The role of ability beliefs and agentic vs. communal career goals in adolescents' first educational choice. What explains the degree of gender-balance?* Journal of Vocational Behavior, 104, 1-13.
- Tillväxtanalys (2015). *Med varm eller kall hand? Bemötandet av män och kvinnor i det företagsfrämjande systemet*. PM 2015:18.

- Tillväxtanalys (2019). *Rot-reformen- beskrivning av företagens utveckling 2010-15*. PM 2019:02.
- Tillväxtverket (2015a). *Under ytan: Hur går snacket och vem får pengarna II?*, Info 0587.
- Tillväxtverket (2015b), *Öppna upp! Nationell strategi för ett företagsfrämjande på likvärdiga villkor 2015-2020*. Info 0600.
- Tillväxtverket (2016) *Framtidens företagare, entreprenörbarometern*. Tillväxtverket 2016.
- Tillväxtverket (2019a), *Uppföljning av regionala företagsstöd, stöd till projektverksamhet och stöd till kommersiell service, budgetåret 2018*. Dnr. Ä 2019-246.
- Tillväxtverket (2019b). *Tillväxtverket årsredovisning 2019*.
- Trafikanalys (2020). *Trafikanalys jämställdhetsarbete – internt och i transportsektorn*.
- UKÄ (2016). *Kvinnor och män i högskolan*. Rapport 2016:16.
- UKÄ (2019a). *Inkomster fem år efter examen från högskola*. Statistisk analys.
- UKÄ (2019b). *Hur värderas en forskarutbildning? En jämförande studie av individer födda 1970-1985 med och utan examen på forskarnivå*. Rapport 2019:24.
- UKÄ (2020). *Hur värderas högre utbildning? Analys av arbetsmarknadens lönepremie för högskoleutbildning*. Rapport 2020:1.
- Vernby, K. & Dancygier, R. (2018). *Employer discrimination and the immutability of ethnic hierarchies – a Field Experiment*. Uppsala. IFAU.
- Wernersson, I. (2007). *Från förskola till högskola: vilka avtryck ger forskning om jämställdhet? Jämställdhet?* Stockholm: Vetenskapsrådet. Rapport 12:2007.
- Vetenskapsrådet (2015) *Forskningens framtid! Jämställdheten i högskolan och Vetenskapsrådets forskningsstöd*. Vetenskapsrådets rapporter 2015.
- Vetenskapsrådet (2018). *Rasism på arbetsmarknaden*. Stockholm: Vetenskapsrådet.
- Vetenskapsrådet (2019). *Jämställdhet i Vetenskapsrådets miljöstöd och excellenssatsningar. Utfall av utlysningar gjorda 2004-2016*. Vetenskapsrådets rapporter 2019.
- Vetenskapsrådet (2020). *En jämställd process – En kvalitativ undersökning av bedömning av forskningsbidragsansökningar 2019*. Dnr 3.1-2019-150.
- Wikstrand, F. & Lindberg, M. (2015). *Tala om arbetslivet! Ett genusmedvetet och normkritiskt metodmaterial för hela skolan*. Malmö Högskola. Skolverket 2015.
- Vinnova (2008). *Sesam öppna dig! Forskarperspektiv på kvinnors företagande*. VR 2008:20.
- Vinnova (2011). *Genusvägar till innovation erfarenheter från vinnväxt*. VR 2011:08.
- Vinnova (2020). *Jämställdhet och transportsystemet*. VR 2020:05.

Wynn, A. (2017). *Gender, parenthood and perceived chances of promotion.*, Stanford: Stanford university, vol. 60(4).

Webbpublikationer och hemsidor

AI Sustainability Center (2021). www.aisustainability.org/.

Arbetsförmedlingen (2018). www.arbetsformedlingenplay.se/podcast/flertjejer-till-byggbranschen.

Arbetsmiljöverket (2020). www.av.se/arbetsmiljoarbete-och-inspektioner/arbete-med-arbetsmiljon/jamstalldhet-i-arbetsmiljon/.

Ekonomistyrningsverket (2019). www.esv.se/statens-ekonomi/redovisning/resultatredovisning/konsumpdelad-statistik/.

Ekonomistyrningsverket (2019). www.esv.se/statens-ekonomi/redovisning/resultatredovisning/konsumpdelad-statistik/.

Försäkringskassan (2021). www.forsakringskassan.se/privatpers/foralder/delallika/.

Länsstyrelserna (2020). www.informationsverige.se.

Institutet för språk och folkminnen (2021). www.isof.se/sprak/klarsprak.html.

Kronofogden (2021). www.kronofogden.se/skuldkollen.html.

Kunskapsguiden (2021). www.kunskapsguiden.se.

Myndigheten för digital förvaltning (2018). www.digg.se/om-oss/nyheter/2018/lagen-om-tillganglighet-till-digital-offentlig-service/.

Myndigheten för digital förvaltning (2021). <https://webbriktlinjer.se/wcag/>.
Myndigheten för digital förvaltning (2021).
<https://webbriktlinjer.se/lagkrav/sprak>.

Pensionsmyndigheten (2020). www.pensionsmyndigheten.se/forsta-din-pension/vad-paverkar-din-pension/smabarnstiden-kan-paverka-din-pension.

Pensionsmyndigheten (2021). www.pensionsmyndigheten.se/forsta-din-pension/tjanstepension/det-har-ar-tjanstepension.

Pensionsmyndigheten (2021). www.pensionsmyndigheten.se/forsta-din-pension/sa-fungerar-pensionen/garantipension-om-du-har-lag-pension.

Regeringen (2008).

www.regeringen.se/globalassets/regeringen/dokument/socialdepartementet/funktionshinder/konvention-om-rattigheter-for-personer-med-funktionshinder-a4-webboptimerad.pdf.

Regeringen (2019). www.regeringen.se/regeringens-politik/socialforsakringar/jamstallda-pensioner/.

SCB (2021). www.scb.se/vara-tjanster/regionala-statistikprodukter/marknadsprofiler/definitioner-och-kallor-for-scb-marknadsprofiler/.

Socialstyrelsen (2017). www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/ovrigt/2017-6-13.pdf.

Socialstyrelsen (2017). www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/kunskapsstod/2017-11-11.pdf.

Socialstyrelsen (2018). www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/ovrigt/2018-11-7.pdf.

Statskontoret (2020). <https://www.forvaltningskultur.se/statliga-vardegrunden/>.

Vinnova (2020). www.vinnova.se/tillganglig/.