

Bostadstillägg och  
äldreförsörjningsstöd  
till pensionärer  
– när förmånerna fram?

RIR 2013:7



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 1 januari 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

---

ISBN 978 91 7086 315 8

RIR 2013:7

FOTO: LINUS HALLGREN

FORM: ÅKESSON & CURRY

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTRYCKERI, STOCKHOLM 2013



RiR 2013:7

# Bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd till pensionärer – när förmånerna fram?





TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2013-05-03

DNR: 31-2012-0242

RIR 2013:7

*Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m följande granskningsrapport över effektivitetsrevision:*

## Bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd till pensionärer – när förmånerna fram?

Riksrevisionen har granskat ålderspensionens tilläggsförmåner. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Socialdepartementet och Pensionsmyndigheten har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen och Pensionsmyndigheten.

Riksrevisor *Jan Landahl* har beslutat i detta ärende. Revisionsledare *Ingvar Önnhage* har varit föredragande. Revisionsdirektör *Nikos Tsakiridis* och revisor *Erik Ferm* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Jan Landahl

Ingvar Önnhage

*För kännedom:*

Regeringen, Socialdepartementet

Pensionsmyndigheten

---



# Innehåll

Sammanfattning	9
<b>1 Inledning</b>	<b>15</b>
1.1 Motiv för granskning	15
1.2 Syfte och revisionsfrågor	16
1.3 Bedömningsgrunder	16
1.4 Metod och avgränsning	18
<b>2 Framväxten av dagens tilläggsförmåner</b>	<b>23</b>
2.1 Gällande regler	23
2.2 Från kommunalt till statligt bostadstillägg	26
2.3 Ålderspensionärerna och tilläggsförmånerna	30
2.4 Sammanfattande iakttagelser	36
<b>3 Tilläggsförmånernas träffbild</b>	<b>37</b>
3.1 Träffbilden bland de som får tilläggsförmånerna	37
3.2 Effekter av förmögenhetsreglerna	40
3.3 Mörkertalet har tidigare utretts och uppmärksamrats	41
3.4 Riksrevisionens mörkertalsundersökning	44
3.5 Sammanfattande iakttagelser	50
<b>4 Administrationen av tilläggsförmånerna</b>	<b>53</b>
4.1 Stor uppgiftsbörda och mycket merarbete	53
4.2 Riksrevisionens aktgranskning av felorsaker	56
4.3 Ökad administrationskostnad och kortare handläggningstid	62
4.4 Pensionsmyndighetens insatser för att säkerställa effektiviteten i tilläggsförmånerna	63
4.5 Regeringens insatser för att förbättra effektiviteten i tilläggsförmånerna	66
4.6 Sammanfattande iakttagelser	68
<b>5 Slutsatser och rekommendationer</b>	<b>71</b>
5.1 Systemet för ålderspensionens tilläggsförmåner fungerar dåligt	72
5.2 Det är tveksamt om grundskydden är ändamålsenligt utformade	78
5.3 Rekommendationer	79
Källförteckning	81

---





## Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat om regeringens och Pensionsmyndighetens hantering av tilläggsförmånerna (bostadstillägg till pensionärer, särskilt bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd) till ålderspensionen har medfört att riksdagens syfte med förmånerna uppnås och om administrationen av tilläggsförmånerna är effektiv.

### Granskningen bakgrund

*Motiv:* Ålderspensionens tilläggsförmåner utgör tillsammans med garantipensionen ett individriktat grundskydd för ålderspensionärer med svaga ekonomiska förhållanden. Bostadstilläggets och äldreförsörjningsstödet ersättningsnivå påverkas av aktuella inkomster och bostadskostnad. Förmånerna administreras sedan 2010 av Pensionsmyndigheten.

Tilläggsförmånernas regelverk förändrades och anpassades till det nya ålderspensionssystemet som trädde i full kraft 2003. Riksdagen ansåg att förändringarna var så omfattande att det nya systemet för bostadstillägg borde följas upp och utvärderas. Någon övergripande utvärdering har inte skett sedan dess men både Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har vid flera tillfällen rapporterat att många ålderspensionärer inte ansöker om bostadstillägg trots att de är berättigade till förmånen.

Ytterligare indikationer på problem rör administrationen av tilläggsförmånerna. Förmånerna tycks vara svåra att handlägga och svåra för ålderspensionärer att förstå. Pensionsmyndigheten har själv uppmärksammat att handläggningen av tilläggsförmånerna uppvisar såväl kvalitets- som effektivitetsbrister, bland annat vad gäller felaktiga utbetalningar.

Vissa insatser har genomförts för att åtgärda de administrativa problemen. Pensionärer behöver sedan november 2012 inte längre årligen ansöka om bostadstillägg utan Pensionsmyndighetens beslut kan gälla tills vidare. Förändringen innebär dock att det blir än viktigare att Pensionsmyndigheten fattar korrekta beslut och säkerställer ett fungerande kontrollsystem.

*Syfte:* Granskningen har två övergripande syften. Det första syftet är att undersöka om tilläggsförmånerna når den grupp av ålderspensionärer de är avsedda för. Riksrevisionen granskar därmed om regeringens och Pensionsmyndighetens insatser medfört att förmånerna når dem som är berättigade till dem.

Granskningens andra syfte är att undersöka om administrationen av tilläggsförmånerna är effektiv. I sammanhanget granskas om regeringen och Pensionsmyndigheten har säkerställt låga kostnader för administrationen av tilläggsförmånerna och hög nytta för de ålderspensionärer som berörs av systemet.

*Genomförande:* Riksrevisionen har utgått från att förmånerna ska nå ålderspensionärer som är i behov av dem så att de klarar sin huvudsakliga försörjning och ger dem möjlighet att efterfråga en bostad med tillfredsställande standard. Vidare utgår Riksrevisionen från att effektiv pensionsadministration kännetecknas av att rätt summa pengar utbetalas i rätt tid till lägsta möjliga kostnad.

Inom granskningen har regeringens och Pensionsmyndighetens insatser inom berörda områden sedan 2003 gått igenom. Riksrevisionen har även genomfört intervjuer med företrädare för Regeringskansliet och Pensionsmyndigheten.

Riksrevisionen har inhämtat statistiska uppgifter från Pensionsmyndigheten och gjort beräkningar om vilken inkomst- respektive förmögenhetsnivå som bestämmer nivån på förmånerna. Vidare har Riksrevisionen låtit Statistiska Centralbyrån undersöka hur många pensionärer som inte ansöker om förmånerna trots att de är berättigade till dem, ett så kallat mörkertal.

För att utreda orsakerna till felaktiga utbetalningar har Riksrevisionen genomfört en aktgranskning. Resultatet från aktgranskningen har sedan jämförts med myndighetens planerade kontrollåtgärder.

## Granskningens resultat

Riksrevisionens övergripande slutsats är att systemet för ålderspensionens tilläggsförmåner fungerar dåligt. Riksrevisionen ifrågasätter vidare om förmånerna och grundskyddet i sin helhet är ändamålsenligt utformade.

### *Systemet för ålderspensionens tilläggsförmåner fungerar dåligt*

*Många pensionärer går miste om förmånerna.* Granskningen visar att en stor grupp pensionärer går miste om förmåner som de har rätt till genom att de inte ansöker om dem. Detta mörkertal inom bostadstillägget beräknas till 37 procent vilket är en kraftig ökning sedan senaste undersökningen. Bland pensionärer som har rätt till äldreförsörjningsstöd indikeras ett ännu högre mörkertal. Mörkertalet inom äldreförsörjningsstödet har inte tidigare utretts.

Även om undersökningen innehåller osäkerheter och ett exakt antal inte kan fastställas visar punktskattningen att 140 000 pensionärer går miste om bostadstillägg. Riksrevisionens granskning visar också att hälften av dessa går miste om bostadstillägg om minst 930 kronor per månad. Att många pensionärer går miste om stora belopp är enligt Riksrevisionen särskilt allvarligt. I Riksrevisionens granskning skattas det outnyttjade beloppet till så mycket som tre miljarder kronor årligen.

Riksrevisionens granskning visar emellertid att de ålderspensionärer som uppbär tilläggsförmåner huvudsakligen har låga inkomster och små förmögenheter. Förmånerna når därmed pensionärer med svaga ekonomiska förhållanden.

*Mörkertalet beror på flera orsaker.* Enligt Riksrevisionens bedömning har Pensionsmyndighetens och regeringens passivitet bidragit till det ökande mörkertalet inom bostadstillägget. Regeringen uppmärksammade mörkertalet 2005 och gav uppdrag inom området. Efter 2007 har dock regeringen inte aktivt arbetat med att minska mörkertalet. Pensionsmyndigheten har inte heller använt flera av sina befintliga informationskanaler trots att det varit känt att kunskapsbrist hos pensionärerna tycks vara den dominerande orsaken till att många inte ansöker. Pensionsmyndighetens skäl för denna hållning har haft med arbetsläget att göra. En bred informationsinsats till alla pensionärer riskerar att leda till att många som inte är berättigade till förmånerna kommer att söka, vilket kan orsaka en ökad arbetsbelastning för administrationen i ett läge där myndigheten hade svårt att klara det normala inflödet. Trots ovanstående problematik bedömer Riksrevisionen att det inte är rimligt att pensionärer riskerar att gå miste om tilläggsförmåner på grund av att de inte känner till regelverket eller ens har vetskap om att tilläggsförmånerna finns.

Riksrevisionen bedömer vidare att ökningen av mörkertalet bland annat beror på den ekonomiska krisen 2008 och den automatiska balanseringen av inkomstpensionerna, att antalet utlandsfödda pensionärer har ökat samt regelförändringar av tilläggsförmånerna.

*Pensionsmyndighetens kostnader underskattades.* Riksrevisionen konstaterar att kostnadsökningarna för hanteringen av förmånerna har varit betydande. Förvaltningskostnaderna har ökat från 180 miljoner kronor 2010 till 230 miljoner kronor 2012. Myndigheten har inte lyckats hantera tilläggsförmånerna inom den befintliga resursramen och tvingades under 2012 att fatta preliminära beslut för att klara av utbetalningarna av tilläggsförmånerna. Pensionsmyndigheten beskriver själv att hanteringen av tilläggsförmånerna inte är effektiv. Riksrevisionen bedömer att både regeringen och Pensionsmyndigheten överskattade effektiveringsmöjligheterna inom det dåvarande regelverket när Pensionsmyndigheten bildades.

*Risker med att besluta tills vidare.* Riksrevisionen bedömer att möjligheten att kunna besluta om bostadstillägg tills vidare sannolikt ger förutsättningar för att effektivisera verksamheten. Kompletteringsbehovet och återkravsverksamheten kan dock även fortsättningsvis komma att vara omfattande. Det finns även risk att de resursbesparingar som görs i handläggningen av besluten i stället leder till ökad resursåtgång i återkravsverksamhet liksom att vissa felorsaker upptäcks i mindre grad än tidigare. Särskilt stor bedöms risken vara i de ärenden där kostnaden för befintlig bostad ändras eller registreras fel, eller där pensionären har en inneboende som inte anmäls av pensionären eller registreras av myndigheten.

*Rättsenligheten har åsidosatts inom administrationen.* Som ett led i sitt förenklingsarbete har Pensionsmyndigheten beslutat att felaktiga utbetalningar under 2 000 kronor inte prövas mot lagstiftningen om återbetalningsskyldighet. Åtgärden tycks vara god ur effektivitetshänseende men Riksrevisionen har inte funnit stöd för att beslutet kan härledas till den tillämpliga lagstiftningen.

### *Det är tveksamt om grundskydden är ändamålsenligt utformade*

Riksrevisionen konstaterar i granskningen att träffbilderna för tilläggsförmånerna är dåliga. I granskningen konstateras vidare att regelverket är mycket komplicerat och att det är näst intill omöjligt för en pensionär att räkna ut vilket belopp pensionären är berättigad till och hur olika regeländringar och inkomständringar påverkar rätten till förmånen. Vidare noterar Riksrevisionen att förmögenheter är svåra att kontrollera och att förmögenhetsprövningen skapar vissa legitimitetsproblem. Riksrevisionen konstaterar sammantaget att tilläggsförmånernas funktion som grundskydd inte är tillfredsställande och att det finns goda skäl till att förmånerna bör ses över.

Tillsammans med tilläggsförmånerna utgör garantipensionen det allmänna pensionssystemets grundskydd. Garantipensionen utgör grunden och betalas ut till pensionärer över 65 år som saknar eller har låg inkomstpension. Garantipensionen har inte varit föremål för denna granskning, men många som har garantipension har även en eller flera tilläggsförmåner. Garantipensionen syftar i likhet med tilläggsförmånerna till att tillgodose pensionärers grundläggande behov och det kan ifrågasättas om det behövs flera olika förmåner för att uppnå syftet. Riksrevisionens sammanfattande slutsats blir därför att det kan vara motiverat för regeringen att se över utformningen av hela det grundskydd som gäller för ålderspensionärer.

## Riksrevisionens rekommendationer

Med anledning av Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser lämnar Riksrevisionen följande rekommendationer.

Till regeringen:

- Regeringen bör överväga att utreda tilläggsförmånerna och garantipensionen som tillsammans utgör det allmänna pensionssystemets grundskydd.
- Regeringen bör återuppta arbetet med att minska mörkertalet.
- Regeringen bör förtydliga och förenkla regelverket för eftergift och vad som ska prövas som en felaktig utbetalning enligt Socialförsäkringsbalken i syfte att uppnå en enhetlig rättstillämpning.

Till Pensionsmyndigheten:

- Pensionsmyndigheten bör förbättra informationen om tilläggsförmånerna. Myndigheten bör utforma en åtgärdsplan för hur information om förmånerna ska förbättras och nå de grupper som i dag inte söker.
- Pensionsmyndigheten bör säkerställa kontrollrutiner vid beslut tills vidare. Pensionsmyndigheten bör utforma kontrollrutinerna för tilläggsförmånerna så att även felorsaker som inte fångas upp i de maskinella kontrollerna beaktas. Kontrollrutinerna bör också utformas så att gränsvärdena inte medför att felaktiga utbetalningar blir för höga.



# 1 Inledning

## 1.1 Motiv för granskning

Ålderspensionens tilläggsförmåner (bostadstillägg till pensionärer, särskilt bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd) utgör tillsammans med garantipensionen ett individinriktat grundskydd för ålderspensionärer med svaga ekonomiska förhållanden. Förmånerna administreras sedan 2010 av Pensionsmyndigheten.<sup>1</sup>

Bostadstillägget är den i särklass största tilläggsförmånen sett till antalet berörda ålderspensionärer och omfattningen av utbetalningar. Förmånerna särskilt bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd fungerar så att de kompletterar alternativt ersätter bostadstillägget för att garantera en skälig levnadsnivå för ålderspensionärer som har en hög bostadskostnad, låg pension eller ingen pension alls.

Tilläggsförmånerna ska fungera som ett grundskydd för de pensionärer som har det ekonomiskt sämst ställt. Det är därför angeläget att förmånerna når denna grupp. Det är samtidigt viktigt att administrationen av förmånerna är effektiv.

Tilläggsförmånernas regelverk har i princip sett likadant ut sedan det förändrades och anpassades till det nya ålderspensionssystemet som trädde i full kraft 2003. Riksdagen ansåg att förändringarna var så omfattande att det nya systemet för bostadstillägg borde följas upp och utvärderas.<sup>2</sup> Någon övergripande utvärdering har inte skett sedan dess men det har vid flera tillfällen rapporterats att många ålderspensionärer inte ansöker om bostadstillägg trots att de är berättigade till förmånen, det så kallade mörkertalet. Enligt en tidigare studie från Försäkringskassan uppgick mörkertalet till cirka 17 procent av de ålderspensionärer som var berättigade till förmånen.

Ytterligare indikationer på problem rör administrationen av tilläggsförmånerna. Förmånerna tycks vara svåra att handlägga och svåra för ålderspensionärer att förstå. Det senare leder bland annat till att många inte klarar att fylla i sin

<sup>1</sup> Förmånerna bostadstillägg och särskilt bostadstillägg kan även vara aktuella för personer som uppbär sjuk- eller aktivitetsersättning. Försäkringskassan är handläggande myndighet för dessa ärenden.

<sup>2</sup> Bet. 2001/02:SfU3, s. 12.

ansökan korrekt. Vissa insatser har dock genomförts med syftet att åtgärda de administrativa problemen. Pensionärer behöver inte längre årligen ansöka om bostadstillägg utan Pensionsmyndighetens beslut kan gälla tills vidare. Ändringen förenades med krav på att det ska finnas ett väl fungerande kontrollsystem så att inte felaktiga belopp betalas ut i större utsträckning.

## 1.2 Syfte och revisionsfrågor

Granskningen har två syften. Det första syftet är att undersöka om tilläggsförmånerna når den grupp av ålderspensionärer som de är avsedda för. Riksrevisionen granskar därmed om regeringens och Pensionsmyndighetens insatser medfört att förmånernas så kallade träffbild överensstämmer med riksdagens övergripande syfte med förmånerna. Granskningens andra syfte är att undersöka om administrationen av tilläggsförmånerna är effektiv. I sammanhanget granskas om regeringen och Pensionsmyndigheten har säkerställt låga kostnader för administrationen av tilläggsförmånerna och hög nytta för de ålderspensionärer som berörs av systemet.

Granskningen utgår ifrån följande frågeställningar:

- Fungerar ålderspensionens tilläggsförmåner i enlighet med dess intentioner?
- Har regeringen och Pensionsmyndigheten åstadkommit en effektiv hantering av tilläggsförmånerna?

## 1.3 Bedömningsgrunder

I detta avsnitt behandlas de utgångspunkter som Riksrevisionen använt i de bedömningar, slutsatser och rekommendationer som granskningen utmynnat i.

### 1.3.1 *Utgångspunkter i fråga om ålderspensionens tilläggsförmåner fungerar i enlighet med dess intentioner*

#### **Regeringens och riksdagens uttalanden**

Vid införandet av lagen (2001:761) om bostadstillägg till pensionärer m.fl., uttryckte regeringen att bostadstillägget ”i princip endast ska utges till personer som är i behov av förmånen för att klara sin huvudsakliga försörjning och ett acceptabelt boende”<sup>3</sup>. Regeringen formulerade också att ”utgångspunkten för bostadstillägget är att, oberoende av bostadsort, ge pensionären möjlighet

<sup>3</sup> Prop. 2000/01:140.



att efterfråga och bibehålla en bostad med tillfredsställande standard också i ny produktion”<sup>4</sup>. Riksdagen delade regeringens bedömning, men betonade samtidigt att ”de ändringar som föreslås i propositionen måste i vissa avseenden bedömas som omfattande. Med hänsyn härtill anser utskottet det närmast självklart att det nya systemet för bostadstillägg nog följs upp och utvärderas när det varit i kraft en tid”<sup>5</sup>.

Syftet med det särskilda bostadstillägget är i huvudsak detsamma som bostadstillägget.<sup>6</sup> Motivet med ett särskilt tillägg är att säkerställa att pensionärer med höga boendekostnader inte riskerar hamna under skälig levnadsnivå<sup>7</sup>.

Syftet med äldreförsörjningsstödet skiljer sig däremot till viss del från syftet med de övriga tilläggsförmånerna. Under 1990-talet ökade gruppen ålderspensionärer vars pension inte räckte till en skälig levnadsnivå och därför var hänvisade till försörjning från socialtjänsten. För att återställa socialtjänstens försörjningsstöd till att vara ett stöd förorsakat av tillfälliga ekonomiska problem infördes ett nytt statligt stöd för personer med långvariga ekonomiska stödbehov. Äldreförsörjningsstödet syftar till att säkerställa en skälig levnadsnivå där även bostadskostnaden beaktas.<sup>8</sup> Äldreförsörjningsstödet kan därför betraktas ha samma syfte som socialtjänstens försörjningsstöd, det vill säga att täcka de mest grundläggande behoven.

### Myndighetens och regeringens ansvar

Mot bakgrund av avsnittet ovan utgår Riksrevisionen från att förmånerna ska nå ålderspensionärer som är i behov av dem så att de klarar sin huvudsakliga försörjning och ger dem möjlighet att efterfråga en bostad med tillfredsställande standard. Det är vidare regeringen som ytterst har till uppgift att se till att tilläggsförmånerna fungerar i enlighet med riksdagens intentioner. Genom att följa upp och utvärdera effekterna av systemet menar Riksrevisionen att regeringen har möjlighet att ta detta ansvar. Enligt förordningen med instruktion för Pensionsmyndigheten ska myndigheten ge allmänheten information om pensioner och andra förmåner utifrån den enskildes behov.<sup>9</sup> I sammanhanget översätter Riksrevisionen detta krav till att Pensionsmyndigheten ska tillhandahålla information om tilläggsförmånerna till de ålderspensionärer som kan vara berättigade till någon av tilläggsförmånerna.

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> Bet. 2001/02:SfU3, s. 12.

<sup>6</sup> Bet. 1993/94:SfU16 och Bet. 2001/02:SfU3.

<sup>7</sup> Skälig levnadsnivå är under 2013 fastställt till 5 365 kronor per månad för ogift pensionär och 4 417 kronor för gift pensionär. Skälig levnadsnivå uppräknas årligen med prisbasbeloppet.

<sup>8</sup> Bet. 2001/02:SfU4.

<sup>9</sup> 2 §, Förordning (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten.

### 1.3.2 *Utgångspunkter i fråga om regeringen och Pensionsmyndigheten åstadkommit en effektiv hantering av tilläggsförmånerna*

Övergripande krav på regeringens och Pensionsmyndighetens ansvar för en effektiv verksamhet utgår från regeringsformen, budgetlagen och myndighetsförordningen. Lagstiftningen fastställer regeringens ansvar inför riksdagen<sup>10</sup>, att staten ska eftersträva hög effektivitet och god hushållning i sin verksamhet<sup>11</sup> samt att det är myndighetens ledning som inför regeringen ansvarar för att verksamheten bedrivs effektivt och utförs i enlighet med gällande rätt<sup>12</sup>.

Utifrån dessa övergripande krav på effektivitet menar Riksrevisionen att en effektiv pensionsadministration kännetecknas av att rätt summa pengar utbetalas i rätt tid till lägsta möjliga kostnad. Pensionsmyndigheten har ytterst detta ansvar i fråga om handläggningen av tilläggsförmånerna.

Regeringen har angett tydliga mål för pensionsadministrationen och pekar bland annat ut låga kostnader, snabb handläggning och att utbetalningarna är rätt. Sedan 2010 har regeringen uttryckt att administrationen inom ålderspensionssystemet ”ska bedrivas med låga kostnader och till nytta för pensionärer och pensionssparare”.<sup>13</sup> I Pensionsmyndighetens instruktion anges också att myndigheten ska ”säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott”.<sup>14</sup> Pensionsmyndigheten ska också minska handläggningstiderna för bostadstillägg och återkrav.<sup>15</sup>

## 1.4 Metod och avgränsning

För att svara på granskningsfrågorna har Riksrevisionen använt en kombination av kvantitativa och kvalitativa metoder. För att identifiera regeringens och Pensionsmyndighetens insatser inom berörda områden har regleringsbrev och årsredovisningar gått igenom för åren 2003–2013. Intervjuer har också genomförts med företrädare för Regeringskansliet och med företrädare från Pensionsmyndighetens huvudkontor och från lokala kontor i Halmstad och Växjö. Vid dessa tillfällen har både tilläggsförmånernas träffbild och administration av förmånerna varit föremål för frågor. I det följande redovisas närmare de metoder som använts i granskningen.

<sup>10</sup> 1 kap. 6 § Regeringsformen (2011:109).

<sup>11</sup> 1 kap 3 § Budgetlagen (2011:203).

<sup>12</sup> Myndighetsförordningen (2007:515).

<sup>13</sup> Pensionsmyndighetens regleringsbrev för 2010, 2011 och 2012.

<sup>14</sup> Förordning (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten.

<sup>15</sup> Pensionsmyndighetens regleringsbrev för 2011 och 2012.

### 1.4.1 Undersökning av träffbild

För att besvara den första revisionsfrågan om tilläggsförmånernas träffbild har Riksrevisionen efterfrågat aktuella uppgifter av Pensionsmyndigheten avseende ålderspensionärer som uppbär en eller flera av tilläggsförmånerna. Myndigheten har även bistått granskningen genom att göra vissa beräkningar. Vi har även studerat gällande regelverk för förmånerna och utifrån detta bland annat gjort beräkningar om vilken inkomst- respektive förmögenhetsnivå som bestämmer utbetalning av förmånerna.

För att kunna analysera träffbilden har vi också undersökt hur många pensionärer som inte ansöker om förmånerna trots att de är berättigade till dem. För att utreda detta mörkertal gavs ett uppdrag till Statistiska Centralbyrån (SCB). SCB genomförde även motsvarande undersökningar 2005 och 2008 på uppdrag av Försäkringskassan. I princip har samma metod använts nu som då och jämförelser kan därför göras med resultaten från 2008 års undersökning. Jämförelserna avser endast mörkertalet för bostadstillägg eftersom tidigare undersökning inte har motsvarande uppgifter för äldreförsörjningsstödet.

Det som skiljer den nya mörkertalsundersökningen från de tidigare undersökningarna är osäkerheter avseende uppgifter om pensionärers förmögenhet. Det beror på att förmögenhetsskatten avskaffades 2008 och att det därmed saknas uppgifter om förmögenheter. Förmögenheter har i stället bildats baserat på taxerade kapitalinkomster och ett antagande om avkastning på förmögenheten på 1 procent. Antagandet om avkastningen på förmögenheten är baserat på aktuella inlåningsräntor och värdet på Stockholmsbörsen.<sup>16</sup> För att utreda hur känsligt resultatet är avseende förmögenhetsantagandet har Riksrevisionen låtit SCB genomföra två ytterligare mörkertalsundersökningar baserat på andra förmögenhetsantaganden. Vid ett antagande om avkastning på förmögenheten på 0,6 procent skattas mörkertalet inom bostadstillägget till 4 procentenheter lägre än när kapitalinkomsten antas vara 1 procent av förmögenheten. En lägre förmögenhetsavkastning, och därmed ett antagande om högre förmögenhet, resulterar således i ett marginellt lägre mörkertal.<sup>17</sup>

Riksrevisionens mörkertalsundersökning baseras på 2010 års uppgifter, som är de senaste uppgifterna som finns att tillgå. För att skatta mörkertalet används

<sup>16</sup> Antagandet om avkastningen på förmögenheten baseras på att 2006 års mörkertalundersökning visar på liknande resultat oavsett om faktisk eller beräknad förmögenhet används. Den genomsnittliga effektiva årsräntan för inlåning från hushåll låg på samma nivå under åren före mörkertalsundersökningen för 2006 och vår undersökning. Räntan uppgick till cirka 0,6 procent för 2005 och 2009. Därtill var värdet på Stockholmsbörsens 30 största bolag näst intill oförändrat mellan de aktuella åren.

<sup>17</sup> Beräkningar har gjorts baserat på att förmögenheten uppgår till 143 gånger kapitalinkomsten (0,7 procent effektiv årsränta) och 167 gånger kapitalinkomsten (0,6 procent effektivt årsränta). Resultaten redovisas i SCB:s underlagsrapport.

SCB:s årliga statistik över hushållens ekonomi (HEK<sup>18</sup>). HEK för 2010 hade ett bortfall på cirka 37 procent och i dessa fall har SCB ersatt saknade uppgifter om bostadskostnad<sup>19</sup> eller boendeförhållande<sup>20</sup> med värden som antas komma den faktiska så nära som möjligt.

SCB använder vidare mikrosimuleringsmodellen FASIT<sup>21</sup> för att beräkna om pensionärerna som ingick i HEK är berättigade till en tilläggsförmån. Modellen använder uppgifterna från HEK tillsammans med gällande beräkningsregler för tilläggsförmånerna. I FASIT jämförs sedan beräknad tilläggsförmån med utbetald tilläggsförmån under 2010 för respektive pensionär i urvalet. Mörkertalet har beräknats genom att ta kvoten mellan de pensionärer som är berättigade men inte har tilläggsförmån och alla pensionärer som är berättigade.

Det redovisade mörkertalet i granskningen är en punktskattning med ett visst osäkerhetsintervall. Vi har valt att inte redovisa de resultat som innehåller stora osäkerhetsintervall och en mer utförlig redovisning om resultat, metod och osäkerhetsintervall finns att läsa i SCB:s underlagsrapport.<sup>22</sup>

#### 1.4.2 Aktgranskning för att undersöka effektiviteten i den administrativa hanteringen av förmånerna

I den förstudie som föregick granskningen identifierades flera problemindikatorer avseende administrationen av tilläggsförmånerna. Både Pensionsmyndigheten själv och Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har uppmärksammat att handläggningen uppvisar såväl kvalitets- som effektivitetsbrister.<sup>23</sup> Under pågående granskning lagstiftade riksdagen om att ge Pensionsmyndigheten rätt att fatta tills vidare-beslut i ärenden rörande bostadstillägg och särskilt bostadstillägg. Förändringen innebar nya förutsättningar för myndighetens administration av tilläggsförmånerna och

<sup>18</sup> HEK – hushållens inkomstundersökning. Urvalsstorleken för 2010 var drygt 17 000 hushåll. Hushållets sammansättning och boendeform avser förhållandet den 31 december 2010. I undersökningen finns även uppgifter om ålder och kön. Uppgifterna i HEK samlas in genom administrativa register tillsammans med telefonintervjuer med ett urval av befolkningen. Genom undersökningen redovisas inkomstfördelning för hushåll samt boendeförhållande, boende och boendeutgifter för hushållen.

<sup>19</sup> För de hushåll där uppgift om bostadskostnad saknas används en så kallad tvillinguppgift från ett hushåll i en liknande bostad avseende storlek, bostadsort och där bostadskostnaden är känd. Detta förfarande brukar kallas imputering.

<sup>20</sup> För de hushåll där uppgift om hushållsbildning saknas sker hushållsbildningen genom registeruppgifter. Det innebär att de som är sammanboende utan att vara gifta och saknar gemensamma barn betraktas som ensamstående i modellen.

<sup>21</sup> FASIT – Fördelningsanalytiskt statistiksystem för inkomster och transfereringar – en statisk mikrosimuleringsmodell med vissa dynamiska inslag. Utvecklas och underhålls av SCB i samarbete med Finansdepartementet m.fl.

<sup>22</sup> SCB:s mörkertalsundersökning finns att tillgå som elektronisk bilaga på Riksrevisionens webbplats.

<sup>23</sup> Pensionsmyndighetens årsredovisning 2011, s. 26 och 2012, s. 159. *Handläggning av bostadstillägg*. ISF, 2012. (ISF 2012:3).

granskningen har i och med det särskilt undersökt eventuella risker med reformen. Riksdagen påtalade också att det fanns en risk för att felaktiga utbetalningar ackumuleras under en längre tid om inte ändamålsenliga kontrollåtgärder vidtas i och med införandet av tills vidare-beslut.<sup>24</sup>

Att bostadstillägget leder till många felaktiga utbetalningar och därmed många återkravsärenden har Pensionsmyndigheten själv redovisat.<sup>25</sup> För att ta reda på de vanligaste orsakerna till felaktiga utbetalningar och sedan ställa dessa mot myndighetens planerade kontrollåtgärder genomfördes en aktgranskning.

Aktgranskningen omfattade ungefär 380 återkravsärenden till följd av felaktigt utbetald tilläggsförmån. Omfattningen av ärenden i aktgranskningen gör det möjligt att med en viss statistisk säkerhet redovisa mer generella slutsatser om resultaten. Aktgranskningens urval gjordes genom ett obundet slumpmässigt urval bland ärenden som beslutats från och med maj till och med november 2011.<sup>26</sup>

Genom aktgranskningen identifierades förutom de vanligaste felorsakerna bland annat:

- om Pensionsmyndigheten eller pensionären genom sitt agerande orsakat den felaktiga utbetalningen,
- om Pensionsmyndigheten eller pensionären uppmärksammade den felaktiga utbetalningen,
- omfattningen av felaktiga utbetalningar i kronor, och
- om felutbetalningen skedde i samband med beslut om bostadstillägg eller på grund av förändrade förhållanden under beslutets giltighetstid.

### 1.4.3 *Avgränsningar*

Granskningen av ålderspensionens tilläggsförmåner omfattar regeringens och Pensionsmyndighetens verksamheter. Innan 2010 administrerades tilläggsförmånerna av Försäkringskassan, men myndigheten omfattas inte av granskningen eftersom de inte längre ansvarar för verksamheten. Däremot kommer Försäkringskassans tidigare insatser inom berörda områden att beskrivas.

Personer som får sjuk- eller aktivitetsersättning från Försäkringskassan kan också ha rätt till bostadstillägg och särskilt bostadstillägg. Granskningen utförs

<sup>24</sup> Bet. 2010/11:SfU:16, s. 5.

<sup>25</sup> Pensionsmyndighetens årsredovisning 2011, s. 30 och 2012, s. 52.

<sup>26</sup> Valet av period är baserat på att det inte skedde någon produktionsstyrning mot vissa felorsaker eller återkravsbelopp under perioden. Pensionsmyndigheten har också i sin egen kvalitetskontroll bedömt att ärenden beslutade innan maj 2011 inte är representativa återkrav då de till högre utsträckning bestod av extra utredningskrävande ärenden som skapades innan 2010 och som övertagits från Försäkringskassan.

inom ramen för pensionsområdet och därmed omfattas inte gruppen som uppbär sjuk- eller aktivitetsersättning av granskningen.

## 2 Framväxten av dagens tilläggsförmåner

I det följande beskrivs översiktligt ålderspensionens tilläggsförmåner med betoning på hur bostadstillägget utvecklats sedan dess införande. Inledningsvis beskrivs de nuvarande reglerna för förmånerna och de viktigaste begreppen. Reglerna är detaljrika och i vissa delar svårförståeliga vilket har medfört problem både för pensionärer och för de dåvarande allmänna försäkringskassorna och för Pensionsmyndigheten.<sup>27</sup> Följande beskrivning syftar därför både till att ge en förståelse för utformningen av de grundläggande reglerna och en uppfattning om deras komplexitet.

### 2.1 Gällande regler

De nuvarande reglerna för bostadstillägg, särskilt bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd gäller i huvudsak sedan 2003 när förmånerna reformerades och anpassades till det nya allmänna ålderspensionssystemet.<sup>28</sup>

Bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd är alltså knutna till pensionssystemet och ska möjliggöra att de pensionärer som har lägst inkomster ska kunna efterfråga en god bostad till rimlig kostnad. Om pensionärer som beviljats bostadstillägg ändå inte når upp till en skälig levnadsnivå<sup>29</sup> på grund av en hög bostadskostnad kan ett kompletterande särskilt bostadstillägg beviljas. För att pensionärer med låg eller ingen pension ska nå upp till en skälig levnadsnivå kan ett äldreförsörjningsstöd utbetalas.<sup>30</sup> Det krävs ingen särskild ansökan för det särskilda bostadstillägget och äldreförsörjningsstöd utan stöden beräknas automatiskt när ansökan om vanligt bostadstillägg prövas.

Bostadstillägget och det särskilda bostadstillägget kan beviljas tills vidare men förutsätter att pensionären anmäler förändringar i sin ekonomi samt ändringar i bostads- och familjeförhållanden som kan påverka bostadstillägget.<sup>31</sup>

<sup>27</sup> SOU 1992:21, s. 35. SOU 1999:52, s. 68. Prop. 2010/11:152, s. 8.

<sup>28</sup> Prop. 2000/01:140, bet. 2001/02:SfU 3, rskr 2001/02:10 och prop. 2000/01:136, bet. 2001/02:SfU4, rskr. 2001/02:13.

<sup>29</sup> Skälig levnadsnivå är under 2013 fastställt till 5 365 kronor per månad för ogift pensionär och 4 417 kronor för gift pensionär. Skälig levnadsnivå uppräknas årligen med prisbasbeloppet.

<sup>30</sup> Reglerna om bostadstillägg och särskilt bostadstillägg finns i 99–103 kap. och om äldreförsörjningsstöd i 74 kap. Socialförsäkringsbalken (2010:110).

<sup>31</sup> 99–103 kap. Socialförsäkringsbalken (2010:110).

Äldreförsörjningsstödet beviljas under högst tolv sammanhängande månader och har samma anmälnings- och uppgiftsskyldighet som de övriga tilläggsförmånerna.<sup>32</sup>

### 2.1.1 *Inkomster, förmögenhet och bostadskostnad avgör*

#### **Bostadstillägg**

Reglerna för bostadstillägg till pensionärer (BTP) innehåller många detaljer. Förmånen är en inkomstprövad och skattefri tilläggsförmån till ålderspensionen. Pensionärer som har fyllt 65 år och tagit ut hela sin allmänna pension kan beviljas bostadstillägg för en bostadskostnad upp till 93 procent av högst 5 000 kronor per månad för den som är ogift och 2 500 kronor för den som är gift<sup>33</sup>. Sedan januari 2013 tillkommer också ett tillägg på 340 kronor per månad för den som är ogift och 170 kronor per månad för den som är gift.

**Tabell 2.1** Högsta möjliga bostadstillägg

	Ersättningsnivå	Högsta ersättningsbara bostadskostnad	Högsta BTP-belopp
Ogift	93%	5 000 kr/mån	4 990 kr/mån (4 650 kr + 340 kr)
Gift	93%	2 500 kr/mån	2 495 kr/mån (2 325 kr + 170 kr)

Källa: Socialförsäkringsbalken (2010:110)

Det högsta möjliga bostadstillägget kan inte överstiga bostadskostnaden och bostadstillägget kan som högst uppgå till 4 990 kronor per månad för den som är ogift eller 2 495 kronor för den som är gift. Bostadstillägg kan beviljas för såväl hyreslägenhet som bostadsrätt, eget hus och äldreboende. Bostadstillägget beviljas dock endast för den bostad som är pensionärens huvudsakliga boende.<sup>34</sup> Vad som ska tas upp som bostadskostnad omfattar flera detaljer som delvis beräknas schablonmässigt.<sup>35</sup>

Bostadstillägget motsvarar skillnaden mellan pensionärens beräknade bostadskostnad och viss andel av beräknad reduceringsinkomst. I figuren nedan beskrivs bostadstilläggets beräkningssteg:

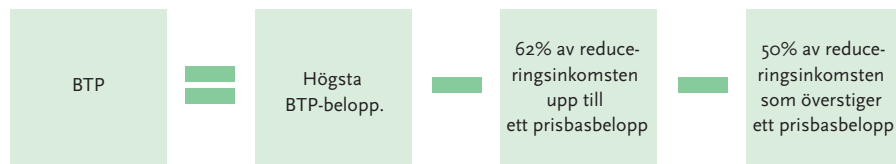
<sup>32</sup> 74 kap. Socialförsäkringsbalken (2010:110).

<sup>33</sup> Med gift avses gift, samboförhållande och registrerad partner. Med ogift avses ensamstående och gift som inte samlever med maka/ make.

<sup>34</sup> 101 kap. 7 § Socialförsäkringsbalken (2010:110).

<sup>35</sup> Avser bland annat värmekostnad, bostadslån, avgift, hyra, se Pensionsmyndighetens föreskrifter (PFS 2012:4).



**Figur 2.1** Bostadstilläggets beräkningssteg

Källa: Socialförsäkringsbalken (2010:110)

Reduceringsinkomsten beräknas med utgångspunkt i pension och andra inkomster av tjänst, kapital och näringsverksamhet som viktas och justeras på olika sätt<sup>36</sup>. Till inkomsten läggs också ett förmögenhetstillägg på 15 procent av pensionärens nettotillgångar<sup>37</sup> över 100 000 kronor för ensamstående och 200 000 kronor för gifta.<sup>38</sup>

Sammanfattningsvis avgörs rätten till och storleken på bostadstillägg i en process där respektive steg ska ge svar på följande frågor:

1. Är den sökande över 65 år och uppbar en förmån som ger rätt till bostadstillägg?
2. Hur hög är kostnaden för den sökandes permanentbostad?
3. Vilket är den sökandes civilstånd/boendeförhållande?
4. Hur hög är den försäkrades sammanlagda bidragsgrundande inkomst för den närmaste tiden?
5. Hur stor är den återstående inkomsten efter justering för typ av inkomst och förmögenhet?
6. Överstiger högsta ersättningsbara bostadskostnad det månadsbelopp som framräknats enligt punkt 5? Om det överstiger med mer än 25 kronor ska detta nettobelopp lämnas som bostadstillägg.
7. Under hur lång tid ska bostadstillägget utbetalas?

### Särskilt bostadstillägg

Särskilt bostadstillägg beviljas automatiskt om pensionären som beviljats bostadstillägg har en så hög bostadskostnad att den disponibla inkomsten hamnar under skälig levnadsnivå. Vid prövningen av särskilt bostadstillägg beaktas bostadskostnader upp till 6 200 kronor per månad för ogift pensionär och 3 100 kronor för gift. Särskilt bostadstillägg lämnas som utfyllnad upp till dessa gränser för bostadskostnaden. Den bidragsgrundande inkomsten räknas på samma sätt som för det vanliga bostadstillägget med skillnaden att avdrag

<sup>36</sup> Inkomster tas upp till 50, 80 eller 100 procent beroende på inkomstslag.

<sup>37</sup> Som tillgångar räknas kontanta medel och kontobehållningar överstigande 25 000 kronor samt andra tillgodohavanden. Aktie- och fondinnehav tas upp till 80 procent. Fastigheter tas upp till taxeringsvärdet med undantag för bostad som är pensionärens huvudsakliga boende.

<sup>38</sup> 102 kap. 7–15 §§ Socialförsäkringsbalken (2010:110).

ska göras för skatter och att det vanliga bostadstillägget räknas som inkomst. Den lägsta inkomsten ska dock alltid anses motsvara garantipensionen, även om den faktiska inkomsten är lägre.<sup>39</sup>

### Äldreförsörjningsstöd

För att vara berättigad till äldreförsörjningsstöd ska pensionären vara bosatt i Sverige och tagit ut alla sina pensionsförmåner och fortfarande ha en ekonomisk standard under skälig levnadsnivå. Detta gäller bland annat personer som bott kort tid i Sverige och därmed inte kvalificerat sig för full garantipension<sup>40</sup>. Inkomstberäkningen, bostadskostnaden och skälig levnadsnivå beräknas på samma sätt som bestämmelserna för särskilt bostadstillägg. Äldreförsörjningsstödet storlek beror dels på den fastställda skäliga levnadsnivån, dels på bostadskostnaden upp till 6 200 kronor per månad.<sup>41</sup>

## 2.2 Från kommunalt till statligt bostadstillägg

### 2.2.1 *Bostadstillägget till pensionärer förstärker folkpensionen*

Bostadstillägg till pensionärer har funnits sedan 1946 års lag om folkpensionering och var fram till 1995 ett kommunalt ansvar.<sup>42</sup> Att folkpensionen kompletterades med ett bostadstillägg handlade framför allt om att förbättra pensionärernas förmåner och ekonomiska standard och att pensionärer därmed inte skulle behöva uppsöka fattigvården.<sup>43</sup> Ett problem som uppmärksammades var att bostadskostnaden ofta varierade både mellan kommuner och mellan pensionärer inom samma kommun vilket gjorde att pensionärer med liknande inkomster fick väldigt olika ekonomiskt utrymme efter att bostaden var betald.<sup>44</sup>

Under de följande åren kom bostadstillägget även att användas som ett bostadspolitiskt instrument vilket dock inte var ett uttalat syfte vid införandet.<sup>45</sup> Problemet med kommunala skillnader i bostadskostnader kvarstod och uppmärksammades vid flera tillfällen<sup>46</sup> och ledde till att en lagstiftad miniminivå för det kommunala bostadstillägget infördes 1980 och staten tog

<sup>39</sup> 102 kap. 26–30 §§ Socialförsäkringsbalken (2010:110).

<sup>40</sup> För den som inte har minst 40 års försäkringstid mellan 16 och 65 års ålder minskas garantipensionen i motsvarande mån, Lag (1998:702) om garantipension.

<sup>41</sup> 74 kap. Socialförsäkringsbalken (2010:110).

<sup>42</sup> Prop. 1946:220 i SOU 1992:21, Betänkande av KBT-utredningen, s. 64.

<sup>43</sup> SOU 1945:46, Socialvårdskommitténs betänkande. Prop. 1946:220.

<sup>44</sup> SOU 1945:46, Socialvårdskommitténs betänkande. Prop. 1946:220.

<sup>45</sup> Prop. 1975/76:145.

<sup>46</sup> Bland annat i SOU 1977:48, Betänkande av 1976 års bostadsekonomiska utredning.

på sig merkostnaderna genom ett statsbidrag.<sup>47</sup> Statsbidraget höjdes sedan kraftigt från och med 1988 samtidigt som kommunerna fick en skyldighet att ge kommunalt bostadstillägg.<sup>48</sup>

### 2.2.2 *Bostadstillägget blir helstatligt men fortfarande komplicerat*

Många av de tidigare uppmärksammade problemen kvarstod i början av 1990-talet. Regeringen bedömde 1991 att handläggningen av förmånen var rättsosäker och i mångt och mycket orättvist fördelad. Vidare ansågs att inkomstprövningen var alltför komplicerad. Regeringen konstaterade också att de dittillsvarande reglerna varit i stort sett oförändrade i 40 år och att förändringarna i pensionssystemet, på bostadsområdet och i det kommunala statsbidraget motiverade en grundlig översyn av bostadstillägget.<sup>49</sup> Regeringen bedömde dock att det var lämpligt att vänta in den kommande reformeringen av pensionssystemet innan några väsentliga ändringar av reglerna för inkomstprövning genomfördes. I januari 1995 ändrades dock huvudmannaskapet och bostadstillägget till pensionärer blev ett statligt ansvar.<sup>50</sup> Förslaget till ändringar i reglerna utgick i huvudsak från de regler som det kommunala bostadstillägget byggde på.<sup>51</sup>

I samband med övergången förändrades också bidraget till att mer fungera som ett högkostnadsskydd med mindre kostnadsdrivande effekter.<sup>52</sup> Samtidigt infördes också det särskilda bostadstillägget för att, i likhet med det tidigare särskilda kommunala bostadstillägget, förhindra att pensionärer hamnade under en skälig levnadsnivå.

För att anpassa inkomstprövningen till det reformerade ålderspensionssystemet tillsattes en ny utredning 1998.<sup>53</sup> I direktiven framhölls att utredningen skulle lämna förslag för att åtgärda problemen inom regelverket och administrationen som länge uppmärksammats. Regelverket upplevdes som komplicerat och detaljerat och ledde i flera avseenden till orättvisa och till svårigheter för den enskilde att beräkna storleken på bostadstillägget. I direktiven framhölls även att många uppgifter behövde lämnas av den som ansökte och att detta upplevdes som besvärande.

<sup>47</sup> Prop. 1978/79:95 bil. 2, bet. FiU 1978/79:35, rskr 1978/79:335.

<sup>48</sup> Prop. 1986/87:100, bet. 1986/87:SfU10.

<sup>49</sup> Dir 1991:25.

<sup>50</sup> Lag (1994:308) om bostadstillägg till pensionärer.

<sup>51</sup> Prop. 1993/94:173, bet. 1993/94:SfU16, rskr. 1993/94:305.

<sup>52</sup> Vissa kommuner beviljade bostadstillägg med 100 procent av bostadskostnaden vilket medfört att bidragsmottagaren inte haft något privatekonomiskt motiv att hålla ned bostadskostnaden.

<sup>53</sup> Dir. 1997:150.

### 2.2.3 *Bostadstillägget – en mer uttalad pensionsförmån*

I samband med att det nya ålderspensionssystemet infördes fullt ut från och med januari 2003<sup>54</sup> genomfördes även ett antal förändringar i reglerna för bostadstillägg.<sup>55</sup> Med de nya reglerna begränsades kretsen av pensionärer till dem som har sin försörjning ”i huvudsak” från den allmänna pensionen. Tidigare gällde att även personer med omställningspension, partiell ålderspension och partiell förtidspension kunde få bostadstillägg vilket innebar att personer kunde ha sin huvudförsörjning från arbete och ändå vara berättigad till förmånen.

Bostadstillägget ändrades också till att vara tidsbestämt, i normalfallet ett år. Före 2003 gällde beslutet tills vidare, det vill säga tills någon förändring inträffade som påverkade tilläggets storlek.

Inkomstbegreppet kom att i huvudsak följa skattelagstiftningen med vissa tillägg. Även den direkta kapitalavkastningen och del av förmögenhet samt utlandsinkomst kom att räknas som inkomst enligt samma regler som gäller för bostadsbidrag. Alla dessa inkomster summeras till en bidragsgrundande inkomst var för sig för makar.<sup>56</sup>

De ändringar som föreslogs i propositionen bedömdes av Socialförsäkringsutskottet som omfattande. Med hänsyn härtill ansåg utskottet att den nya lagen för bostadstillägg behövde följas upp noga och utvärderas när den varit i kraft en tid.

De ersättningar som betalas ut har höjts på olika sätt sedan 2003. Det gäller de bestämmingstal som är knutna till prisbasbeloppet, beräkningen av arbetsinkomst<sup>57</sup>, den högsta bostadskostnaden och ersättningsnivån i förhållande till högsta bostadskostnad. Utöver dessa höjningar genomfördes den 1 januari 2012 en generell höjning med 170 kronor per månad till samtliga berättigade till bostadstillägg.<sup>58</sup> Ytterligare en höjning med 170 kronor per månad för ogifta genomfördes den 1 januari 2013.<sup>59</sup>

### 2.2.4 *Ålderspensionärer lyfts ut ur det kommunala försörjningsstödet*

Tillsammans med det reformerade bostadstillägget infördes också en ny förmån, äldreförsörjningsstödet.<sup>60</sup> I Socialförsäkringsutskottets betänkande framhålls

<sup>54</sup> Prop. 1993/94:250, bet. 1993/94:SfU24, rskr. 1993/94:439 m.fl.

<sup>55</sup> Prop. 2000/01:140, bet. 2001/02:SfU3, rskr. 2001/02:10.

<sup>56</sup> Lag (2001:761) om bostadstillägg till pensionärer m.fl.

<sup>57</sup> Den del av arbetsinkomst som påverkar bostadstillägget sänktes från 80 procent till 50 procent 2008.

<sup>58</sup> Prop. 2011/12:1, bet. 2011/12:SfU1, rskr. 2011/12:85 och rskr. 2011/12:86.

<sup>59</sup> Prop. 2012/13:1, bet. 2012/13:SfU1, rskr. 2012/13:114.

<sup>60</sup> Prop. 2000/01:136, bet. 2001/02:SfU4, rskr. 2001/02:10.

det att äldreförsörjningsstödet bör betraktas som en socialförsäkringsförmån och att stödet i möjligaste mån ska anpassas till reglerna för bostadstillägg. Syftet med äldreförsörjningsstödet beskrevs som ett långsiktigt alternativ till det kommunala försörjningsstödet med huvudsyftet att kommuner inte ska behöva ta ekonomiskt ansvar för personer staten i övrigt tar försörjningsansvar för.

### 2.2.5 *Ändrad inkomstberäkning*

För att öka incitamenten till arbete och förbättra den ekonomiska situationen för de sämst ställda pensionärerna ändrades reglerna så att arbetsinkomstens påverkan på bostadstillägget minskades från och med 2008. I stället för att inkomsterna skulle tas upp med 80 procent sänktes viktningen av arbetsinkomster till 50 procent.<sup>61</sup>

I januari 2008 avskaffades också den statliga förmögenhetsskatten vilket för bostadstillägget medförde att administrationen inte längre kunde kontrollera förmögenheten mot självdeklarationen.<sup>62</sup> Förmögenhetsbegreppet inom socialförsäkringen kom att tillfälligt hänvisas till den upphävda lagen om statlig förmögenhetsskatt. Från och med den 1 januari 2010 fastställdes förmögenhetsbegreppet genom en egen lag<sup>63</sup> som i stort sett överensstämmer med den tidigare upphävda lagen.<sup>64</sup>

### 2.2.6 *Det särskilda bostadstillägget har ifrågasatts*

Behovet av att ha ett särskilt bostadstillägg har tidigare ifrågasatts av regeringen. I regleringsbrevet för 2008 fick Försäkringskassan uppdraget att lämna förslag till regeländringar som avskaffar det särskilda bostadstillägget utan att det får påtagliga konsekvenser för dem som uppbar ersättningen och inte ökar kostnaden för statsbudgeten.<sup>65</sup> Försäkringskassan fastslog att det fanns skäl att avskaffa det särskilda bostadstillägget eftersom endast cirka 7 000 personer uppbar förmånen och att äldreförsörjningsstödet dessutom har liknande regler.<sup>66</sup> För personer med sjuk- eller aktivitetsersättning blev situationen dock annorlunda eftersom de inte kan bli beviljade äldreförsörjningsstöd. Försäkringskassan ansåg därför att frågan om vilket bostadsstöd som ska beviljas personer med sjuk- eller aktivitetsersättning

<sup>61</sup> Prop. 2006/07:100, bet. 2006/07:FiU20, rskr. 2006/07:220.

<sup>62</sup> Prop. 2007/08:26, bet. 2007/08:SfU1, rskr. 2007/08:68.

<sup>63</sup> Lag (2009:1053) om förmögenhet vid beräkning av vissa förmåner.

<sup>64</sup> Prop. 2008/09:203, bet. 2009/10:SfU5, rskr. 2009/10:17.

<sup>65</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende Försäkringskassan.

<sup>66</sup> *Avskaffande av det särskilda bostadstillägget till pensionärer m. fl. (SBTP)*. Försäkringskassan, 2008 (Försäkringskassan dnr. 51437-2008).

borde utredas närmare och att det särskilda bostadstillägget behålls till vidare.<sup>67</sup> Någon ny utredning om bostadsstöden har därefter inte genomförts.

### 2.2.7 *Bostadstillägget kan åter beslutas tills vidare*

Pensionsmyndigheten har från och med den 1 november 2012 fått möjlighet att bevilja bostadstillägg och särskilt bostadstillägg tills vidare i stället för tidsbestämt.<sup>68</sup> Bakgrunden var att Försäkringskassan redan 2008 lämnade förslag om möjligheten att bevilja bostadstillägg till pensionärer tills vidare i stället för tidsbestämt.<sup>69</sup> Även Pensionsmyndigheten ställde sig bakom förslaget när myndigheten tog över huvudansvaret för förmånen och skickade en framställan till regeringen.<sup>70</sup> Socialdepartementet tog därefter fram en promemoria som remitterades till Statskontoret, ISF, de fem pensionärsorganisationerna, Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan. I remissvaren framgår det bland annat att ISF såg stora risker i förslaget och inte kunde tillstyrka det, men ISF avstyrkte inte heller förslaget.<sup>71</sup> ISF betonade risken för att felaktiga beslut hinner ackumuleras till betydande belopp innan de upptäcks och att återkrav därmed kan få stora konsekvenser för pensionären. Statskontoret tillstyrkte förslaget om tills vidare-beslut men betonade vikten av att förändringarna inte får ske på bekostnad av en sämre rättssäkerhet eller ökad risk för felaktiga utbetalningar. Statskontoret pekade också på att det saknades beräkningar för de ökade kostnaderna av efterkontroller som krävs.<sup>72</sup> De övriga remissinstanserna tillstyrkte förslaget. Riksdagen beslutade därefter i enlighet med regeringens proposition. Socialförsäkringsutskottet betonade dock samtidigt att beslutet noga bör följas upp och utvärderas.<sup>73</sup>

## 2.3 Ålderspensionärerna och tilläggsförmånerna

I detta avsnitt redovisas uppgifter över hur antalet förmånsmottagare, beviljade belopp och bostadskostnader utvecklats sedan 2003.<sup>74</sup>

<sup>67</sup> Ibid.

<sup>68</sup> Prop. 2011/12:152, bet. 2011/12:SfU16, rskr. 2012/13:2.

<sup>69</sup> Förslag framställt av Försäkringskassan, 2008. (Försäkringskassan dnr. 51744-2208).

<sup>70</sup> Förslag framställt av Pensionsmyndigheten, 2010. (Pensionsmyndigheten dnr. PAD 2010-536).

<sup>71</sup> *Enklare och effektivare handläggning av bostadstillägg, m.m.* Remissvar. ISF, 2012. (ISF dnr: 2012-071).

<sup>72</sup> *Enklare och effektivare handläggning av bostadstillägg.* Remissvar. Statskontoret, 2012. (Statskontoret dnr. 2012/71-4).

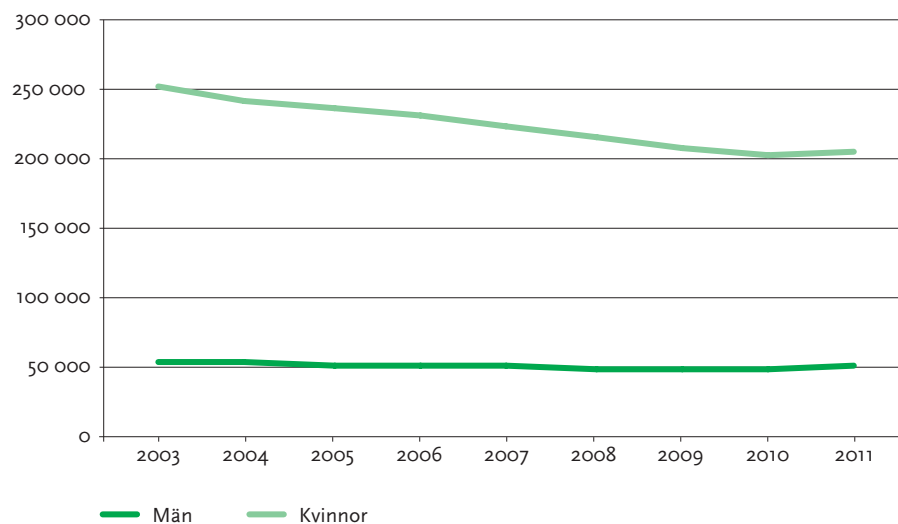
<sup>73</sup> Prop. 2011/12:152, bet. 2011/12:SfU16, rskr. 2012/13:2.

<sup>74</sup> Uppgifter i detta avsnitt bygger på Pensionsmyndighetens produktionsstatistik och årsredovisningar.

### 2.3.1 Många pensionärer får bostadstillägg

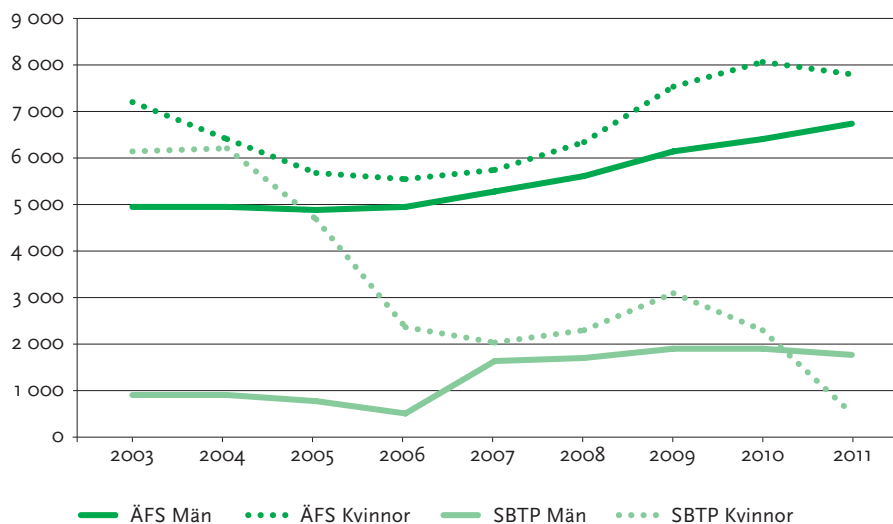
Av Sveriges ungefär 1,8 miljoner ålderspensionärer får ungefär 15 procent bostadstillägg och knappt 1 procent särskilt bostadstillägg eller äldreförsörjningsstöd. Tilläggsförmånerna utbetalas således till var sjunde pensionär. Antalet pensionärer som har bostadstillägg har årligen minskat mellan 2003 och 2010 vilket framgår av nedanstående diagram. Under 2011 och 2012 har dock antalet pensionärer med bostadstillägg ökat igen och i december 2012 var 262 000 pensionärer beviljade bostadstillägg. Kvinnor dominerar stort bland de pensionärer som får bostadstillägg och det handlar om fyra gånger så många kvinnor än män som får tillägget.

**Diagram 2.1** Antal pensionärer med bostadstillägg, åren 2003–2011



Källa: Pensionsmyndigheten

Antalet pensionärer med det särskilda bostadstillägget har minskat kraftigt till 2 200 sedan 2003, och bland dem har kvinnorna minskat med 90 procent. I följande diagram framgår även att antalet män som får särskilt bostadstillägg samtidigt har fördubblats. Antalet pensionärer med äldreförsörjningsstöd har däremot ökat något sedan 2003, och uppgick 2011 till 14 500 varav kvinnorna var något fler än männen.

**Diagram 2.2** Antal pensionärer med särskilt bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd, åren 2003–2011

Källa: Pensionsmyndigheten

### 2.3.2 Förmånerna kostar 8,5 miljarder kronor per år

Försäkringsutgifterna för ålderspensionens tilläggsförmåner uppgick 2012 till cirka 8,5 miljarder kronor vilket framgår av nedanstående tabell. Utgifterna har ökat sedan bostadstillägget till pensionärer särskiljdes från bostadstillägget till personer med sjuk- eller aktivitetsersättning 2010. Utgifterna för äldreförsörjningsstöd har ökat med 15 procent mellan 2010 och 2012 och för bostadstillägg ökat med 12 procent samma period.

**Tabell 2.2** Försäkringsutgifter för tilläggsförmånerna, miljoner kronor

	2003 <sup>a</sup>	2005 <sup>a</sup>	2010	2012
Bostadstillägg och särskilt bostadstillägg	10 982	7 341	7 091	7 949
Äldreförsörjningsstöd	–	–	511	588

Källa: Pensionsmyndighetens årsredovisning 2012, Försäkringskassans årsredovisning 2005.

a) Försäkringsutgiften inkluderar även utgiften för bostadstillägg till personer med sjuk- eller aktivitetsersättning. Uppgifter om äldreförsörjningsstöd redovisades inte.

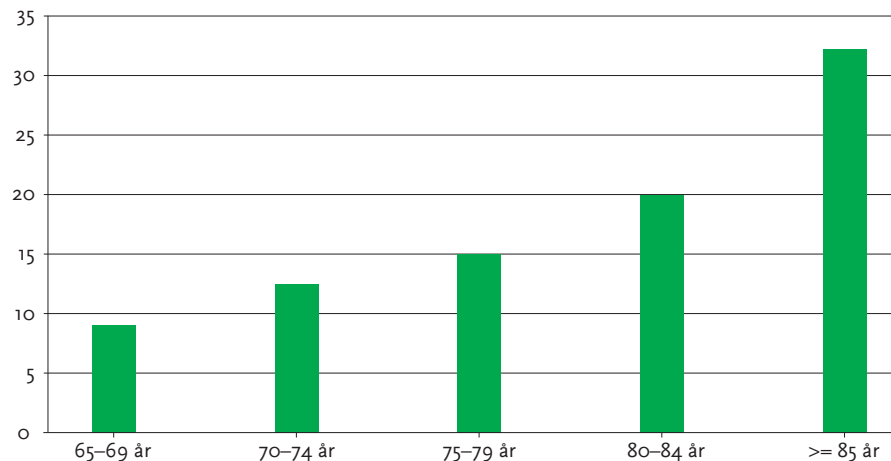


### 2.3.3 Tilläggsförmånerna är vanligast bland de äldsta pensionärerna

Tilläggsförmånerna är vanligare bland äldre pensionärer än bland yngre. I diagrammet nedan framgår att drygt 81 000 pensionärer över 85 år hade en tilläggsförmån i december 2011. Det motsvarar 31 procent av samtliga pensionärer i åldersgruppen. Bland yngre pensionärer i åldern 65–69 år hade 44 000 en tilläggsförmån vilket motsvarade 9 procent av samtliga pensionärer i gruppen. Även i åldersgrupperna 70–74 år, 75–79 år och 80–84 år har ungefär 44 000 pensionärer per grupp en tilläggsförmån. Det är dock färre personer inom dessa grupper och andelen som har en tilläggsförmån ökar således med åldern. Ungefär 3 000 personer hade endast äldreförsörjningsstöd utan bostadstillägg. Nästan 14 000 pensionärer hade minst två av tilläggsförmånerna.

**Diagram 2.3** Andel pensionärer med tilläggsförmån per åldersgrupp

Procent



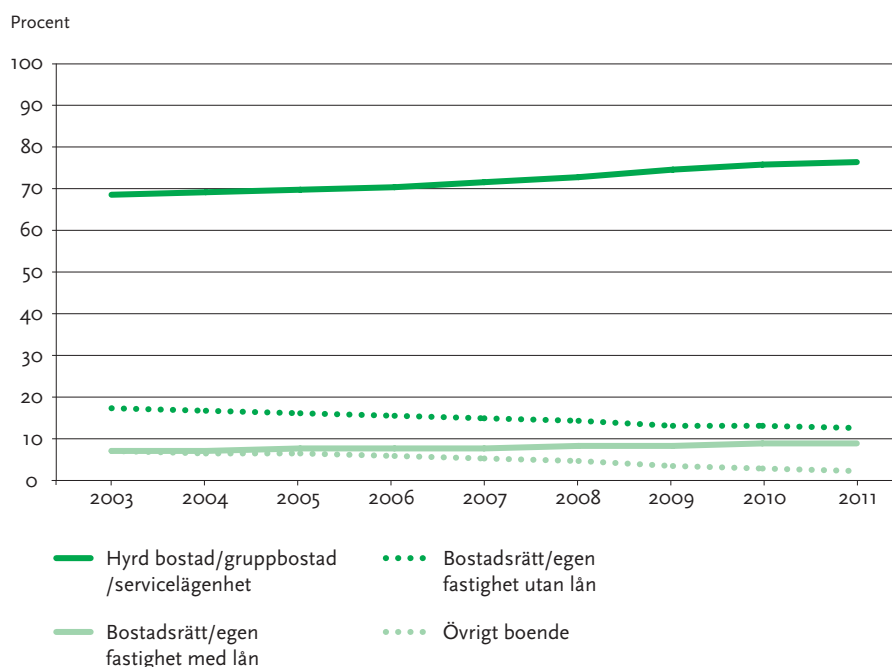
Källa: Pensionsmyndigheten

Som beskrevs ovan är åldersfördelningen bland de som har tilläggsförmån jämt fördelad, ungefär 44 000 personer per åldersgrupp med undantag för pensioner i åldern över 85 år. Åldersfördelningen bland de pensionärer som har särskilt bostadstillägg eller äldreförsörjningsstöd ser dock något annorlunda ut. Bland de pensionärer som har särskilt bostadstillägg är nästan 70 procent mellan 65 och 69 år. Även äldreförsörjningsstödet utgår i högre utsträckning till yngre pensionärer.

### 2.3.4 De flesta bor i hyrd bostad

Kategorin hyrd bostad, gruppboende/servicelägenhet är och har varit den vanligaste boendeformen och dess dominans har ökat sedan 2003 för alla förmånerna.<sup>75</sup> I december 2003 bodde 69 procent av pensionärerna med bostadstillägg i hyrd bostad. I december 2011 uppgick andelen till 77 procent. Boende i ägd bostadsrätt eller fastighet uppgick till 22 procent av pensionärerna med bostadstillägg och mer än hälften av dessa bostäder var obelånade. Pensionärer med belånad egen fastighet är den enda gruppen som ökat i antal sedan 2003. Den största minskningen har skett bland pensionärer i övrigt boende och i bostadsrätt/egen fastighet utan lån. Utvecklingen per boendeform framgår av diagrammet nedan.

**Diagram 2.4** Andel pensionärer med tilläggsförmån per boendeform, åren 2003–2011



Källa: Pensionsmyndigheten

### 2.3.5 Bostadskostnaden har ökat för pensionärer med bostadstillägg

Höga bostadskostnader har blivit allt vanligare bland de pensionärer som har bostadstillägg. Som framgår av diagrammet nedan har andelen personer med bostadskostnad över 5 000 kronor mer än trefaldigats medan andelen personer med bostadskostnad under 3 000 kronor per månad halverats mellan 2003 och 2011.

<sup>75</sup> Förmånerna särredovisas inte eftersom antalet boende med annan förmån än bostadstillägg uppgick till högst 400 boende per boendeform och kön 2011.

**Diagram 2.5** Andel pensionärer med bostadstillägg fördelat på olika bostadskostnadsintervall, år 2003–2011



Källa: Pensionsmyndigheten

Den genomsnittliga bostadskostnaden för hyrd bostad/gruppboende/ serviceboende bland pensionärer med bostadstillägg var drygt 4 800 kronor per månad under 2011. För bostadsrätt/egen fastighet med lån uppgick bostadskostnaden i genomsnitt till 4 700 kronor och för bostadsrätt/ egen fastighet utan lån 3 400 kronor per månad. Den genomsnittliga bostadskostnaden har genomgående, för samtliga boendeformer, ökat med drygt 20 procent sedan 2003.

### 2.3.6 Få pensionärer får låga belopp

Det genomsnittliga utbetalda bostadstillägget uppgick till 2 275 kronor per månad under 2011. För äldreförsörjningsstödet var det utbetalda genomsnittsbeloppet 3 000 kronor per månad.<sup>76</sup> Av de ungefär 265 000 pensionärer som fick en tilläggsförmån under 2011 var det dock få som fick utbetalt låga belopp. Endast 2 284 personer fick utbetalt belopp under 100 kronor per månad.

<sup>76</sup> Pensionsmyndighetens årsredovisning 2011, s. 18.

## 2.4 Sammanfattande iakttagelser

### Komplicerade regler

Reglerna för tilläggsförmånerna är komplicerade och detaljrika vilket medför svårigheter både för myndigheten och för pensionärer. Det har uppmärksammats vid flertal tillfällen och förslag på förenklingar har förts fram.

### Ingen samlad utvärdering

Socialförsäkringsutskottet uttalade sig mycket tydligt 2002 om behovet att följa upp och utvärdera de förändringar som infördes 2003. Regeringen har låtit utreda det särskilda bostadstillägget och vissa aspekter av äldreförsörjningsstödet, men detta ledde inte till att åtgärder vidtogs. Socialdepartementet följer därutöver löpande upp förmånerna inför budgetpropositionerna och genomför oregelbundna analyser. Någon övergripande utvärdering av regelförändringarna har inte genomförts.

### Tilläggsförmånerna når många

Antalet pensionärer med tilläggsförmån har minskat sedan 2003 men fortfarande har var åttonde pensionär en tilläggsförmån. Tilläggsförmånerna är vanligast för äldre pensionärer. Av de pensionärer som har tilläggsförmåner är fyra femtedelar kvinnor. Av bostadstilläggets 262 000 pensionärer har en tredjedel en bostadskostnad över 5 000 kronor per månad. Gruppen har trefaldigats sedan 2003 och bostadstillägget täcker således i mindre utsträckning bostadskostnaden än tidigare.

## 3 Tilläggsförmånernas träffbild

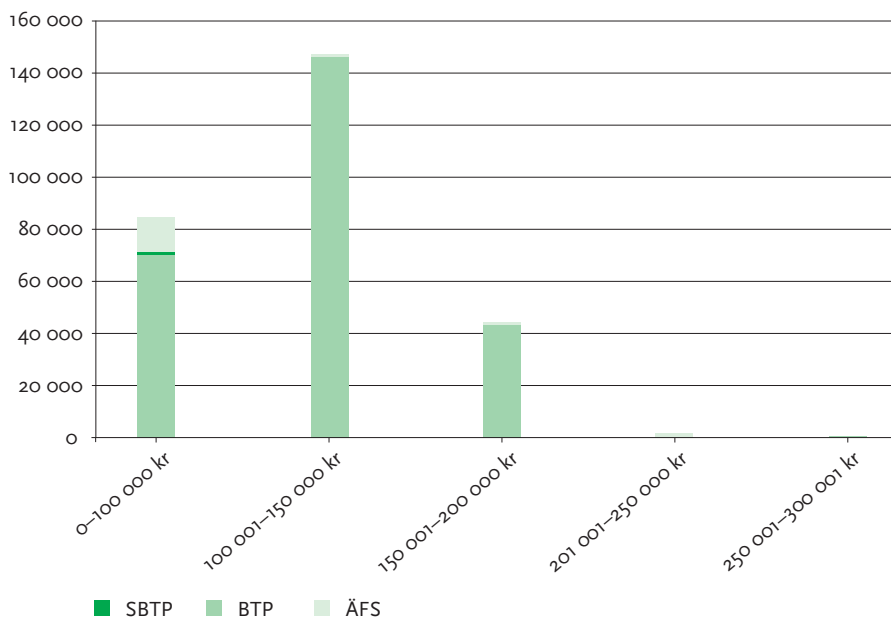
I detta kapitel redovisas hur tilläggsförmånernas träffbild ser ut. Kapitlet inleds med en redovisning av bland annat inkomst- och förmögenhetsfördelningen bland de pensionärer som uppbär tilläggsförmånerna.<sup>77</sup> Därefter redovisas hur regler för förmögenhetsprövningen påverkar träffbilden. Avslutningsvis presenteras Riksrevisionens undersökning av mörkertalet, det vill säga gruppen pensionärer som är berättigade till förmånerna, men som inte tar del av dem. I sammanhanget redogörs även för regeringens och Pensionsmyndighetens insatser.

### 3.1 Träffbilden bland de som får tilläggsförmånerna

#### 3.1.1 Pensionärer med tilläggsförmån har låga inkomster

Tilläggsförmånerna betalas ut främst till pensionärer med låga inkomster som framgår av nedanstående diagram. Drygt 80 procent av pensionärerna med bostadstillägg under 2011 hade en årsinkomst under 150 000 kronor. Vidare hade 25 procent av pensionärerna en årsinkomst under 100 000 kronor och mindre än 1 procent över 200 000 kronor i årsinkomst. Bland pensionärer med särskilt bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd hade 96 procent en årsinkomst under 100 000 kronor. Inkomstfördelningen presenteras i diagrammet nedan.

<sup>77</sup> Uppgifter bygger på Pensionsmyndighetens produktionsstatistik.

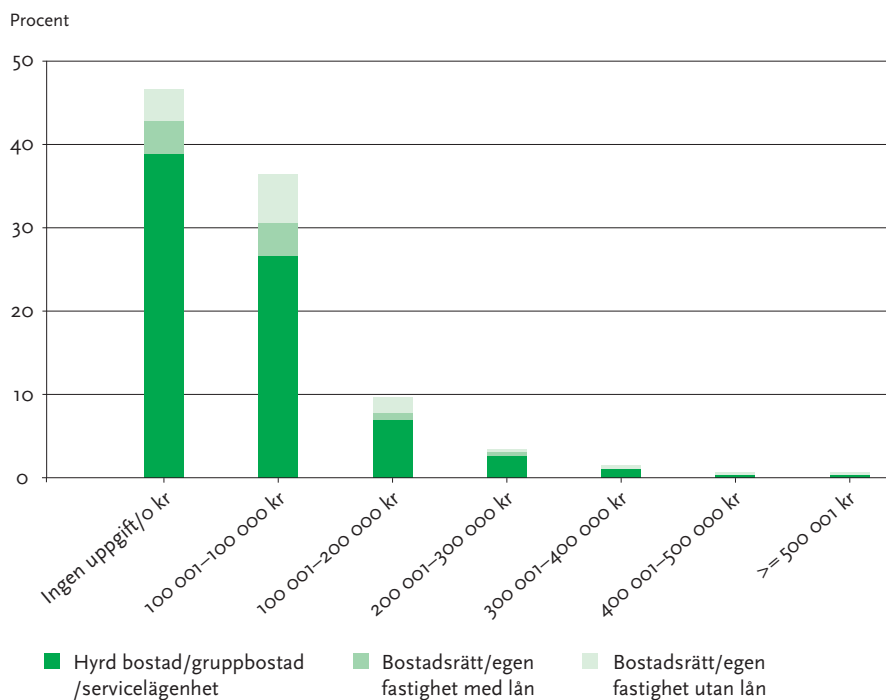
**Diagram 3.1** Antal beviljade förmåner efter årsinkomst 2011

Källa: Pensionsmyndigheten

### 3.1.2 Nästan hälften av pensionärer med bostadstillägg saknar tillgångar

Av de pensionärer som hade bostadstillägg under 2011 saknade 47 procent tillgångar som beaktas i förmögenhetsprövningen och 37 procent hade en förmögenhet upp till högst 100 000 kronor. Endast 15 procent av pensionärerna med bostadstillägg hade en förmögenhet över 100 000 kronor.

Gällande regler för bostadstillägget beaktar inte den bostad pensionären har sitt huvudsakliga boende i som förmögenhet. Om bostad utan lån beaktas som förmögenhet minskar andelen som saknade förmögenhet något till 43 procent. Ungefär 33 000, eller 13 procent, av pensionärerna med bostadstillägg bodde i egen fastighet eller bostadsrätt utan lån. Ungefär 5 000 pensionärer, eller 2 procent, hade en förmögenhet över 300 000 kronor och knappt 500 pensionärer hade en förmögenhet över en halv miljon kronor.

**Diagram 3.2** Andel pensionärer med bostadstillägg efter förmögenhet och boendeform 2011

Källa: Pensionsmyndigheten

Jämfört med 2003 har andelen som saknar förmögenhet ökat från 39 procent till tidigare redovisade 47 procent. Andelen personer inom övriga förmögenhetsintervall har genomgående minskat något sedan 2003.

### 3.1.3 Boende i hyrd bostad får högst tillägg

Bostadstillägget minskar med stigande förmögenhet för samtliga boendeformer. Procentuellt sett är minskningen ungefär lika stor oavsett boendeform och belåning. I belopp är minskningen dock särskilt stor för boende i hyrd bostad/gruppboend eller servicelägenhet eftersom denna grupp generellt beviljas ett något högre bostadstillägg. Det kan också noteras att de som bor i egen fastighet utan lån i genomsnitt får ett högre bostadstillägg än de som bor i egen fastighet med lån. Det kan sannolikt förklaras av att det finns fler bostadsrätter i kategorin med lån och fler större hus i kategorin utan lån. Bostadstillägget beaktar uppvärmningskostnaderna för bostaden varför ett stort hus utan lån kan ha högre boendekostnad än ett annat boende med lån. Det skulle också kunna förklaras av om gruppen med lån på bostad generellt har högre inkomster än gruppen som bor i bostadsrätt/egen fastighet utan lån.

Tabell 3.1 Genomsnittligt BTP efter förmögenhet och boendeform 2011

	Hyrd bostad / gruppboende / servicelägenhet	Bostadsrätt / egen fastighet med lån	Bostadsrätt / egen fastighet utan lån
Ingen uppgift / o kr	2 489 kr	1 779 kr	1 937 kr
1–100 000 kr	2 392 kr	1 793 kr	1 912 kr
100 001–200 000 kr	2 301 kr	1 754 kr	1 828 kr
200 001–300 000 kr	1 849 kr	1 472 kr	1 508 kr

Källa: Pensionsmyndigheten

### 3.2 Effekter av förmögenhetsreglerna

Det nuvarande regelverket för tilläggsförmånerna möjliggör att även pensionärer med en betydande förmögenhet kan ha rätt till tilläggsförmånerna. Med den förmögenhetsprövning som finns idag kan en pensionär vara beviljad 25 kronor i månaden i bostadstillägg även om pensionären bor i en permanentbostad utan lån och har drygt en miljon i aktieinnehav utöver lösören.

I en rapport som Expertgruppen i offentlig ekonomi presenterade 2010 beskrevs förmögenhetsprövningen inom bostadstillägget som vare sig rättvis eller rättssäker. Bland annat uppmärksammades att egen permanentbostad inte räknas som förmögenhet och att flera andra förmögenhetsslag såsom båtar, tavlor eller smycken, inte beaktas alls.<sup>78</sup> Regelverket medför också att den som har 500 000 kronor på bankkonto får ett lägre bostadstillägg eller äldreförsörjningsstöd än den som har till exempel konst motsvarande samma värde. Vidare kan den som äger sin bostad med ett marknadsvärde på 1 000 000 kronor vara berättigad till bostadstillägg medan den som bor i hyresrätt och har motsvarande summa på ett bankkonto inte kan vara berättigad, trots samma bostadskostnad. En effekt av regelverket är således att högre bostadstillägg utgår om förmögenheten är placerad i ägd bostad än om den är placerad i bank eller i olika slags värdepapper. Som tidigare nämdes är det 13 procent av ålderspensionärerna med bostadstillägg som bor i egen fastighet utan lånekostnad.<sup>79</sup>

Regelverket möjliggör också att man kan minimera sin förmögenhet antingen genom en gåva eller genom en skuldrevers. Det är således relativt enkelt att undvika att ha en förmögenhet överstigande 100 000 kronor och att på så sätt höja bostadstillägget.<sup>80</sup>

<sup>78</sup> Ds 2010:8. *Enkelt och effektivt – en ESO-rapport om grundtryggheten i välfärdssystemen*, s.35–36.

<sup>79</sup> Statistik från Pensionsmyndigheten 2012-10-22.

<sup>80</sup> Det fanns även under tiden med förmögenhetsskatt möjligheter att minska den beskattningsbara förmögenheten och därigenom öka bostadstillägget.



Ett annat problem inom förmögenhetsprövningen är att förmögenheter är svårare att kontrollera sedan förmögenhetsskatten avskaffades. Detta är framförallt ett administrativt problem, som närmare beskrivs i kapitel fyra, men till viss del även ett problem som påverkar träffbilden. Det kan finnas förmögenheter som Pensionsmyndigheten inte får uppgift om och således pensionärer som får utbetalt bostadstillägg på felaktiga grunder.

### 3.3 Mörkertalet har tidigare utretts och uppmärksamrats

#### 3.3.1 Regeringen gav Riksförsäkringsverket uppdraget att undersöka mörkertalet

I samband med att det nya ålderspensionssystemet infördes 2003 fick dåvarande Riksförsäkringsverket regeringens uppdrag att analysera träffbilden för såväl bostadstillägget som det nyinrättade äldreförsörjningsstödet.<sup>81</sup> Uppdraget att utreda träffsäkerhet för äldreförsörjningsstödet bestod i att undersöka om det fanns äldre personer som trots stödet var varaktigt beroende av kommunalt socialbidrag. Rapporten<sup>82</sup> visade att ingen som hade haft äldreförsörjningsstöd också hade varit långvarigt beroende av försörjningsstöd under 2003 och att träffsäkerheten i den bemärkelsen var god. Däremot hade drygt 4 800 personer fått utbetalt försörjningsstöd och äldreförsörjningsstöd under en kortare period än tre månader vilket förklarades som kortvarig ekonomisk hjälp för tandvård, läkarvård, glasögon eller dylikt.

För bostadstillägget uppdrogs åt Riksförsäkringsverket att göra en bedömning av mörkertalet inom förmånen, det vill säga den andel berättigade som inte utnyttjade förmånen. I Försäkringskassans rapport<sup>83</sup> redovisades metod<sup>84</sup> och beräkningar. I rapporten uppskattades mörkertalet till 106 000 personer, vilket motsvarade nästan 25 procent av de berättigade ålderspensionärerna. Tillsammans bedömdes gruppen gå miste om 1,4 miljarder kronor i bostadstillägg. Dessa uppgifter skulle dock senare komma att ifrågasättas på grund av undersökningens metodologiska precision, bland annat antagandet om bostadskostnader.<sup>85</sup>

<sup>81</sup> Riksförsäkringsverkets regleringsbrev 2003. Även Socialstyrelsen fick uppdraget att analysera träffbilden äldreförsörjningsstödet.

<sup>82</sup> *Analys av träffsäkerheten av reglerna om Äldreförsörjningsstöd*. Försäkringskassan, 2005. (Försäkringskassan dnr. S2005/5473/SF).

<sup>83</sup> *Uppskattning av mörkertalet i BTP*. Försäkringskassan, 2005. (Försäkringskassan redovisar 2005:2).

<sup>84</sup> Riksförsäkringsverkets undersökning byggde på SCB:s urvalsundersökning om hushållens ekonomi (HEK) i kombination med mikrosimuleringsmodellen FASIT.

<sup>85</sup> *Ny beräkning av mörkertal för BTP*. Försäkringskassan, 2008. (Försäkringskassan dnr: 39635-2007).

### 3.3.2 Majoriteten kände inte till bostadstillägget

I regleringsbrevet för 2006 fick Försäkringskassan ett fortsatt uppdrag att analysera varför inte alla berättigade pensionärer ansökte om bostadstillägget. Som delmål inom verksamhetsområdet ärendeproduktion angav regeringen också i regleringsbrevet för 2006 och 2007 att ”de försäkrade ska få de förmåner de har rätt till”. Försäkringskassan redovisade sin analys till regeringen under 2007.<sup>86</sup> Analysen byggde på en enkätundersökning som SCB skickat ut till ett urval personer som bedömdes ingå i mörkertalet. Urvalet gjordes genom att identifiera individer som inte hade bostadstillägg men som utifrån sin årsinkomst bedömdes ha rätt till det.<sup>87</sup> Resultatet av enkäten visade att 45 procent av de tillfrågade ålderspensionärerna inte kände till förmånen bostadstillägg. Av de som inte kände till bostadstillägget bodde 44 procent i villa, 18 procent i bostadsrätt, 20 procent i hyresrätt och ett mindre antal i jordbruksfastighet eller äldreboende.<sup>88</sup> Undersökningen visade vidare på följande orsaker till att de berättigade som hade kännedom om bostadstillägget inte ansökt:

- Bor i villa och tror därför att jag inte kan få BTP (31%)
- Har för stor förmögenhet (16%)
- Har tidigare ansökt och fått avslag (15%)
- Har inget behov av bostadstillägg (8%)
- Bekanta i samma situation som jag har fått avslag (7%)
- Har för stor inkomst (6%)
- Ansökningsblanketten är för svår att fylla i (3%)
- Annan orsak (15%)

I rapporten framhöll Försäkringskassan vidare att det är en angelägen uppgift att öka kunskapen om bostadstillägget och minska mörkertalet. Försäkringskassan menade att i vilken utsträckning myndigheten aktivt ska uppsöka personer beror på förmånens syfte och målgruppens möjlighet att själv informera sig. För bostadstillägg bedömde Försäkringskassan att ett behov av riktade informationsinsatser fanns.<sup>89</sup> På ansökan om sjuk- och aktivitetsersättning fanns vid tidpunkten redan information om bostadstillägg och en utredning skulle genomföras för att se om sådan information även borde finnas på ansökan om ålderspension.

Trots osäkerheter som fanns i mörkertalsundersökningen kunde Försäkringskassan konstatera att det fanns ett stort antal personer

<sup>86</sup> *Mörkertalet och BTP. Försäkringskassan, 2007.* (Försäkringskassan dnr: 39635-2007).

<sup>87</sup> Av sekretessskäl kunde Försäkringskassan inte identifiera de personer som mörkertalsundersökningen byggte på utan gjorde ett urval där enkäten skickades ut till 4 000 personer.

<sup>88</sup> *Mörkertalet och BTP. Försäkringskassan, 2007.* (Försäkringskassan dnr: 39635-2007).

<sup>89</sup> *Ibid.*

som inte hade ansökt om ett bostadstillägg som de var berättigade till. Försäkringskassan bedömde därför att det fanns ett behov av att genomföra ett riktat informationsarbete om bostadstillägget med hänsyn till resultatet i mörkertalsundersökningen och förmånsgruppens situation. Försäkringskassan ansåg också att det fanns anledning att se över den generella information som tillhandahölls om bostadstillägget.<sup>90</sup>

I årsredovisningen för 2007 redovisade Försäkringskassan att man avsåg att förbättra den skriftliga informationen till blivande ålderspensionärer och informationen på myndighetens webbsida. Webbsidan skulle även kompletteras med möjligheten att själv göra en beräkning om preliminärt bostadstillägg. Försäkringskassan meddelade också att de skulle förbättra samarbetet ytterligare med pensionärsorganisationer och annonsera i medlemstidningar om bostadstillägget. Slutligen skulle Försäkringskassan genom direktutskick informera om bostadstillägg till personer som utifrån registeruppgifter antogs tillhöra mörkertalet.

### 3.3.3 Försäkringskassan undersöker mörkertalet på nytt

Under 2008 genomförde Försäkringskassan en ny mörkertalsundersökning på eget initiativ baserat på 2006 års uppgifter. Bakgrunden till att en ny undersökning genomfördes var bland annat att SCB:s metoder hade förbättrats och att osäkerheterna i mörkertalsundersökningen därför hade minskat. Undersökningen denna gång visade på ett mörkertal som uppgick till drygt 65 000 personer vilket motsvarade nästan 17 procent av antalet personer berättigade till bostadstillägget. Baserat på skattningen gick gruppen miste om 899 miljoner kronor i bostadstillägg. Den huvudsakliga orsaken till minskningen av mörkertalet bedömdes vara SCB:s förbättrade metod och datamaterial och att den tidigare undersökningen överskattat mörkertalet. Det antogs också att rapporter i media om den tidigare undersökningen bidragit till att fler ansökt om bostadstillägg.<sup>91</sup> En ny mörkertalsundersökning har inte genomförts därefter.

I januari 2009 lämnade Försäkringskassan ett svar på ett regeringsuppdrag om information till pensionssparare och pensionärer. I svaret skriver Försäkringskassan att mörkertalet sannolikt är avsevärt och att de genomfört ett riktat informationsutskick om bostadstillägg under 2008 som man avser att utvärdera under våren 2009.<sup>92</sup> Utvärderingen presenterades dock aldrig och mörkertalet omnämndes inte heller i årsredovisningen för 2009. Enligt uppgift fördes diskussioner på Socialdepartementet om vidare åtgärder och

<sup>90</sup> Ibid.

<sup>91</sup> *Ny beräkning av mörkertal för BTP*, Försäkringskassan, 2008. (Försäkringskassan 2008-06-03).

<sup>92</sup> *Information till pensionssparare och pensionärer om pensionen*. Försäkringskassan, 2009. (Försäkringskassan dnr. 3465-2009).

om myndighetens ansvar.<sup>93</sup> Det ledde dock inte till att regeringen gav några fortsatta uppdrag angående mörkertalet. Efter Pensionsmyndighetens bildande 2010 räknade myndigheten samma år om mörkertalet i antalet personer och utgift baserat på 2006 års uppgifter. Pensionsmyndigheten bedömde att mörkertalet uppgick till 51 000 personer.

### 3.4 Riksrevisionens mörkertalsundersökning

För att utreda hur mörkertalet ser ut på mer aktuella underlag har SCB på uppdrag från Riksrevisionen genomfört en ny mörkertalsundersökning. Undersökningen har i stort genomförts med samma metod som användes 2008. Metoden för undersökningen beskrivs närmare i avsnitt 1.4.

#### 3.4.1 Mörkertalet inom bostadstillägget har fördubblats

Undersökningen för bostadstillägget visar att mörkertalet har fördubblats sedan den senaste undersökningen, både avseende antal personer som ingår i mörkertalet och i belopp som kunde ha beviljats. Antal pensionärer som har rätt till bostadstillägg, men som inte erhåller förmånen skattas till drygt 140 000 personer. Det motsvarar 37 procent av alla berättigade pensionärer vilket framgår av nedanstående tabell. Gruppen beräknas i undersökningen gå miste om totalt 1,9 miljarder kronor. I likhet med tidigare mörkertalsundersökningar finns vissa osäkerheter i skattningen och i materialet.<sup>94</sup> Även med osäkerheterna i beaktande visar resultatet dock att det finns ett betydande mörkertal för bostadstillägget och att det har ökat markant sedan 2008 års undersökning.

Tabell 3.2 Punktskattade mörkertal 2010 och 2006

	Ny undersökning, 2010 års uppgifter	2008 års undersökning, 2006 års uppgifter
Berättigade som inte har BTP	140 900	65 619
Mörkertal, personer	37%	17%
Belopp som inte erhållits, miljoner kronor	1 900	899
Mörkertal, belopp	23%	10%

Källa: Beräkningar av mörkertalet i BTP för pensionärer och äldreförsörjningsstödet för pensionärer, SCB 2013. Ny beräkning av mörkertal för BTP, Försäkringskassan 2008.

<sup>93</sup> E-postsvar från Socialdepartementet 2013-03-15.

<sup>94</sup> Förutom punktskattningen har ett 95-procentigt konfidensintervall bildats. För både mörkertalet som andel av antalet BTP-berättigade och som andel av beräknat belopp till BTP-berättigade är osäkerheten mindre än +/- 4 procent. Osäkerhetsmättet i skattningen är således låg men hur osäkerheter i materialet påverkar mörkertalet är svårare att bedöma.

Gruppen som ingår i mörkertalet består till drygt två tredjedelar av kvinnor och återspeglar att det är fler kvinnor än män både som får bostadstillägg och som är berättigade till bostadstillägg. Även om de berättigade männen är färre till antalet är dock mörkertalet bland berättigade män högre än bland berättigade kvinnor. Drygt hälften av de berättigade männen ansöker inte om bostadstillägg som de kan ha rätt till. Bland berättigade kvinnor är det en tredjedel som inte ansöker.

Mörkertalet är också högre bland sammanboende än bland ensamstående. Gruppen ensamstående är samtidigt betydligt fler och står för 90 procent av mörkertalet bland samtliga berättigade.

Vad gäller skillnader mellan olika åldersgrupper är fler äldre än yngre pensionärer berättigade till bostadstillägg. Detta speglar även av sig i mörkertalet och mer än 40 procent består av pensionärer över 80 år. Även om äldre pensionärer i antal är överrepresenterade i mörkertalet för samtliga berättigade tycks pensionärer över 85 år ta till vara på sina rättigheter något bättre än de yngre pensionärerna, vilket framgår av tabellen nedan. Mörkertalet för berättigade pensionärer över 85 år är 27 procent vilket kan jämföras med mörkertalet bland pensionärer mellan 65 och 69 år som uppgår till 46 procent.

**Tabell 3.3** Punktskattade mörkertal per åldersintervall

Ålder	Antal berättigade som inte har BTP	Mörkertal inom gruppen, personer	Belopp som inte erhållits, miljoner kronor	Mörkertal inom gruppen, belopp
65–69	30 000	46%	362	30%
70–74	28 600	44%	350	28%
75–79	21 700	32%	272	19%
80–84	31 400	44%	444	29%
85–w	29 200	27%	497	18%

Källa: Beräkningar av mörkertalet i BTP för pensionärer och äldreförsörjningsstödet för pensionärer. SCB, 2013.

### 3.4.2 Hälften går miste om betydande belopp

För att få en bättre bild av hur mycket pengar pensionärerna går miste om har mörkertalet också undersökts för olika beloppsintervall.<sup>95</sup>

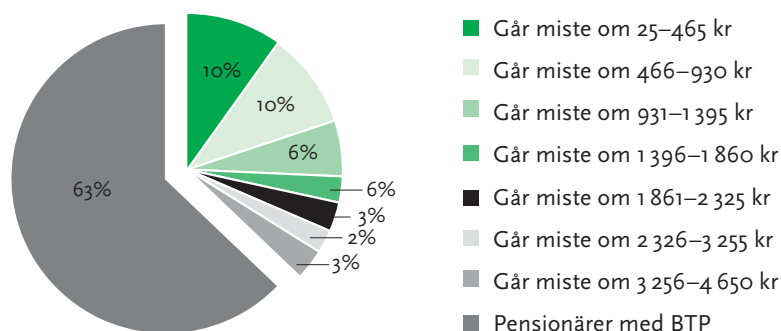
Riksrevisionens undersökning visar att nästan hälften av pensionärerna som ingår i mörkertalet går miste om mer än 930 kronor per månad.

Undersökningen visar också att 11 procent av de berättigade pensionärerna,

<sup>95</sup> Beloppsintervallen har valts med syftet att få tillräckligt många observationer inom respektive grupp utan att intervallen blir alltför breda.

det vill säga nästan en tredjedel av de som ingår i mörkertalet, går miste om belopp över 1 396 kronor per månad vilket motsvarar 16 000 kronor per år. En ungefär lika stor grupp går miste om mindre belopp, under 465 kronor per månad. Även mindre belopp kan dock vara av stor betydelse inom pensionärsgruppen. Diagrammet nedan visar andelen berättigade pensionärer som erhåller bostadstillägg och andelen berättigade pensionärer som går miste om bostadstillägg inom de olika beloppsintervallen.

**Diagram 3.3** Fördelning av belopp som inte erhålls



Källa: Beräkningar av mörkertalet i BTP för pensionärer och äldreförsörjningsstödet för pensionärer. SCB, 2013.

Utöver vad som framgår i diagrammet ovan visar Riksrevisionens undersökning också att mörkertalet är högst inom de grupper som är berättigade till lägre belopp. Mörkertalet minskar inom samtliga åldersgrupper ju högre belopp pensionären är berättigad till. Inom gruppen som är berättigad mellan 25 och 465 kronor per månad uppgår mörkertalet till 83 procent. Inom gruppen som är berättigad mellan 3 256 och 4 650 kronor per månad uppgår mörkertalet till 19 procent.

### 3.4.3 Mörkertalet är högst bland pensionärer med ägd bostad

Bland pensionärerna som ingår i mörkertalet bor 66 000 i hyresrätt och resterande 51 500 i bostadsrätt eller småhus vilket speglar att det är fler berättigade som bor i hyresrätt än i bostadsrätt eller småhus. Inom respektive grupp är mörkertalet dock högre bland pensionärer som äger sin bostad än bland dem som hyr sin bostad vilket redovisas i tabellen nedan. Pensionärer som äger sin bostad tycks således söka bostadstillägg i mindre utsträckning. Pensionärerna som bor i hyresrätt går däremot miste om högre belopp än de som äger sin bostad, i genomsnitt 1 562 kronor per månad jämfört med 1 172 kronor för pensionärer i bostadsrätt och 1 063 kronor för pensionärer i småhus.

Sett till var i Sverige pensionärerna bor är mörkertalet marginellt lägre bland de som bor i Stockholms, Göteborgs och Malmös H-region<sup>96</sup> jämfört med övriga landet. Däremot kan det fastställas att nästan 80 procent av de pensionärer som ingår i mörkertalet bor i andra regioner än Stockholms, Göteborgs eller Malmös H-region.

**Tabell 3.4** Punktskattat mörkertal per boendeform och H-region

	Berättigade som inte har BTP	Mörkertal, personer	Genomsnittligt månadsbelopp som inte erhållits, kr	Mörkertal, belopp
<b>Boendeform</b>				
Hyresrätt	66 000	30%	1 562	19%
Bostadsrätt	24 600	46%	1 172	33%
Småhus	26 900	62%	1 063	43%
<b>H-region</b>				
Stockholm	17 100	32%	1 062	18%
Gbg och Malmö	14 900	29%	780	15%
Större städer	55 700	39%	1 261	27%
Övriga landet	53 100	40%	1 132	25%

Källa: Beräkningar av mörkertalet i BTP för pensionärer och äldreförsörjningsstödet för pensionärer. SCB, 2013.

#### 3.4.4 Indikationer på mycket högt mörkertal inom äldreförsörjningsstödet

Som konstaterades i avsnitt 3.3 har ingen mörkertalsundersökning inom äldreförsörjningsstödet tidigare genomförts och någon jämförelse med tidigare år kan därför inte göras. Riksrevisionens granskning visar att det tycks finnas ett betydande mörkertal inom äldreförsörjningsstödet. SCB skattar att mörkertalet inom äldreförsörjningsstödet är så högt som 86 procent och att därmed drygt 60 000 pensionärer går miste om stödet. Enligt skattningen beräknas gruppen gå miste om 1,1 miljard kronor. Precis som för undersökningen av mörkertalet för bostadstillägget förekommer dock osäkerheter i materialet och i skattningen<sup>97</sup>. Vad gäller osäkerheten i materialet är det också sannolikt att andelen sammanboende som av SCB inte identifieras som sammanboende är högre bland pensionärer med äldreförsörjningsstöd än bland övriga

<sup>96</sup> H-regioner (H = Homogena med avseende på befolkningsunderlaget) är en gruppering av kommuner efter lokalt och regionalt befolkningsunderlag, längs skalan storstad-glesbygd.

<sup>97</sup> Förutom punktskattningen har ett 95-procentigt konfidensintervall bildats. För mörkertalet som andel av antalet ÅFS-berättigade är osäkerheten +/- 5 procent. För mörkertalet som andel av beräknat belopp till ÅFS-berättigade är osäkerheten +/- 10 procent. Hur osäkerheter i materialet påverkar mörkertalet är svårare att bedöma.

pensionärer. I undersökningen framgår att mörkertalet är högre inom gruppen ensamstående pensionärer berättigade till äldreförsörjningsstöd än inom gruppen som är sammanboende. Det är också betydligt fler ensamstående än sammanboende pensionärer som är berättigade till äldreförsörjningsstöd. Risken för att överskatta mörkertalet inom äldreförsörjningsstödet bedöms därför vara högre än inom bostadstillägget och framförallt avseende belopp.

Även om beräkningen överskattar det verkliga förhållandet bedömer Riksrevisionen att undersökningen indikerar att mörkertalet är mycket högt för äldreförsörjningsstödet.

**Tabell 3.5** Punktskattat mörkertalet inom ÄFS

<b>Mörkertalsundersökningen 2013, 2010 års uppgifter</b>	
Berättigade som inte har ÄFS	60 800
Mörkertal, personer	86 procent
Belopp som inte erhållits, miljoner kr	1 100
Mörkertal, belopp	77 procent

*Källa: Beräkningar av mörkertalet i BTP för pensionärer och äldreförsörjningsstödet för pensionärer. SCB, 2013.*

I likhet med mörkertalet inom bostadstillägget ingår främst kvinnor i mörkertalet för äldreförsörjningsstödet, närmare bestämt tre fjärdedelar. Till skillnad från mörkertalet inom bostadstillägget är dessutom mörkertalet bland de berättigade kvinnorna något högre än bland männen.

För äldreförsörjningsstödet går det inte utreda mörkertalet inom olika beloppsintervall eftersom observationerna i undersökningen är för få för att kunna ge tillförlitliga skattningar. I genomsnitt gick dock de berättigade till äldreförsörjningsstöd miste om drygt 1 500 kronor per månad.

### 3.4.5 Vissa informationsåtgärder har genomförts

Pensionsmyndigheten har genomfört vissa informationskampanjer i syfte att nå pensionärer som går miste om tilläggsförmånerna. Myndigheten har uppmärksammat att det finns ett mörkertal inom bostadstillägget och uppgifter om mörkertalet har publicerats i flera större dagstidningar.<sup>98</sup> Pensionsmyndigheten informerar även regelbundet vid offentliga informationsträffar och antalet deltagare har ökat från 18 000 under 2010 till 27 000 under 2012.<sup>99</sup> Utöver informationsträffar och föredrag har

<sup>98</sup> Intervju med Pensionsmyndigheten 2012-11-23.

<sup>99</sup> Pensionsmyndighetens årsredovisning 2012, s. 62.



myndigheten träffar med pensionärsorganisationerna för att informera om pensionsrelaterade förmåner som bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd.

Pensionsmyndigheten uppger att de inte har haft resurser att genomföra en större informationskampanj och samtidigt hantera den eventuella ökning av ansökningar som då skulle komma in till myndigheten.<sup>100</sup> Myndigheten pekar också på risken att pensionärer uppmanas att ansöka trots att de inte är berättigade vilket skulle medföra ett beslut om avslag. Enligt myndigheten är detta inte önskvärt varken för pensionärerna eller för administrationen.<sup>101</sup> Det är också tekniskt svårt att identifiera de pensionärer som skulle kunna ha rätt till tilläggsförmånerna eftersom uppgifter om förmögenheter inte längre finns tillgängligt. Ett riktat utskick där samtliga uppgifter beaktas är således inte möjligt. Pensionsmyndigheten har ännu inte gjort någon analys om hur ett riktat utskick skulle kunna utformas för att bli så träffsäkert som möjligt och det är också osäkert hur ett sådant utskick skulle mottas.<sup>102</sup>

Pensionsmyndigheten har under 2012 genomfört en mindre kampanj som riktade sig till blivande pensionärer, i åldern 50–65 år, som har ett annat modersmål än svenska. Kampanjen har vänt sig till gruppen både på modersmålet och svenska och syftar att öka kunskapen om Pensionsmyndigheten och rätten till pension.<sup>103</sup> Bakgrunden till kampanjen är att Pensionsmyndigheten tidigare uppmärksammat att bland annat personer från Östafrika och vissa arabisktalande länder har väldigt låg kunskap om pensionssystemet och myndighetens verksamhet.<sup>104</sup> Kampanjen har dock fokuserat på ålderspension och rätten till bostadstillägg eller äldreförsörjningsstöd omnämns inte.

En insats som Pensionsmyndigheten lyfter fram är att man infört en preliminär beräkningsfunktion för bostadstillägg på myndighetens webbplats som utifrån inmatade uppgifter visar om sökande är berättigad till bostadstillägg och till vilket belopp.<sup>105</sup> Pensionsmyndigheten pekar även på att bostadstillägget sedan den 1 november 2012 kan beviljas tills vidare och i och med denna reform kan det antas att mörkertalet till viss del minskar.<sup>106</sup> Pensionärer som av olika orsaker inte skickade in en fortsättningsansökan trots att de fortfarande var berättigade till tillägget kommer numera få fortsatt utbetalt bostadstillägg.

<sup>100</sup> Intervju med Pensionsmyndigheten, 2012-11-23.

<sup>101</sup> Ibid.

<sup>102</sup> Ibid.

<sup>103</sup> Pensionsmyndighetens årsredovisning 2012, s. 67. [www.pensionsmyndigheten.se/5684.html](http://www.pensionsmyndigheten.se/5684.html) hämtat 2013-03-05.

<sup>104</sup> [www.pensionsmyndigheten.se/5684.html](http://www.pensionsmyndigheten.se/5684.html) hämtat 2013-03-05.

<sup>105</sup> Intervju med Pensionsmyndigheten, 2012-11-23.

<sup>106</sup> Ibid.

Enligt uppgift från Försäkringskassan kvarstår informationen om bostadstillägg i ansökan om sjuk- och aktivitetsersättning och informationen lämnas även i det personliga mötet med handläggare.<sup>107</sup> Information om tilläggsförmånerna finns däremot inte med i Pensionsmyndighetens handlägningsprocess för ålderspension. Pensionsmyndigheten informerar till exempel inte om bostadstillägg i beslutsbrevet eller i ansökningsblanketten om ålderspension.<sup>108</sup> Regelverket och möjligheten till bostadstillägg eller äldreförsörjningsstöd tas inte heller upp i det orange kuvertet som är en viktig kanal att skriftligen nå pensionärer.

### 3.5 Sammanfattande iakttagelser

#### Träffbilden bland pensionärer som får en tilläggsförmån bedöms som god

Tilläggsförmånerna utbetalas till pensionärer med låga inkomster och relativt små förmögenheter. Andelen pensionärer som saknar förmögenhet har ökat från 39 procent till 47 procent. Endast ett fåtal bor i en obelånad permanentbostad som inte räknas in i förmögenheten.

#### Förmögenhetens placering påverkar förmånsbelopp

Förmögenhetsprövningen beaktar endast vissa förmögenheter. Olika tillgångsslag påverkar storleken på tilläggsförmånen olika. Beroende på om förmögenheten är placerad i det egna boendet, på bankkonto, i aktier eller i kapitalvaror blir den utbetalda förmånen olika. Regelverket innebär också att personer kan minimera sin förmögenhet för att bli berättigade till tilläggsförmån.

#### Väldigt höga mörkertal

Riksrevisionens undersökning visar att mörkertalet för bostadstillägget har fördubblats sedan Försäkringskassans mätning 2008. Många går miste om mindre belopp. Nästan hälften går dock miste om belopp över 930 kronor per månad. För äldreförsörjningsstödet har mörkertalet tidigare inte utretts men granskningen indikerar att så många som fyra av fem berättigade går miste om förmånen.

<sup>107</sup> Intervju med Försäkringskassan 2012-03-30.

<sup>108</sup> Intervju med Pensionsmyndigheten 2012-11-23.

### **Regeringen och Pensionsmyndigheten har inte prioriterat mörkertalet**

Regeringen har sedan 2005 känt till att det funnits ett betydande mörkertal. Under de efterföljande åren vidtog regeringen ett flertal åtgärder men sedan 2007 har regeringens styrning inte innehållit några specifika krav på åtgärder.

Pensionsmyndigheten uppmärksammade mörkertalet under sitt första verksamhetsår och har genomfört vissa åtgärder. Mörkertalet har dock inte varit en prioriterad fråga och informationen om tilläggsförmånerna bedöms vara bristfällig. Information om tilläggsförmånerna lämnas till exempel inte rutinmässigt till alla pensionärer som ansöker om ålderspension.



## 4 Administrationen av tilläggsförmånerna

Målen för pensionsadministrationen betonar låga kostnader och att utbetalningarna är rätt. Administrationen ska också vara till nytta för pensionärer och pensionssparare. I kapitlet som följer redovisas problem som uppmärksammats i handläggningen av tilläggsförmånerna och vilka orsaker som ligger bakom problemen. Vidare granskas vilka åtgärder Pensionsmyndigheten och regeringen vidtagit för att åtgärda problemen.

### 4.1 Stor uppgiftsbörda och mycket merarbete

I kapitel 2 konstaterades att tilläggsförmånernas regelverk i stora delar är omfattande och komplicerat. Det ställer höga krav på pensionärer att i ansökan om tilläggsförmåner klara att styrka uppgifter om boendekostnad, inkomster och förmögenhet. Ett problem är att en mycket stor andel inkomna ärenden måste kompletteras vilket leder till onödigt merarbete för såväl pensionären som för myndigheten. Det innebär också längre handläggningstider. Ett annat problem är att många felaktiga beslut fattas<sup>109</sup> vilket kan leda till felaktiga utbetalningar som om de upptäcks ska utredas för att besluta om eventuell återbetalningsskyldighet för pensionären.

#### 4.1.1 Väldigt många ärenden måste kompletteras

Pensionsmyndigheten genomförde under 2011 ett stickprov som visade att hela 70 procent av alla förstagångsansökningar om bostadstillägg eller äldreförsörjningsstöd behövde kompletteras innan ett beslut kunde fattas.<sup>110</sup> Bland fortsättningsansökningar uppgick kompletteringarna till drygt 40 procent.<sup>111</sup> Det senare problemet är numera inaktuellt eftersom fortsättningsansökningarna i praktiken har försvunnit i och med att Pensionsmyndigheten får besluta om bostadstillägg tills vidare. Kompletteringsbehovet bedöms dock fortsättningsvis finnas i förstagångsansökningarna och i de omräkningsärenden som sker när

<sup>109</sup> Pensionsmyndighetens årsredovisning 2011, s. 27. Myndigheten uppger att den interna kvalitetskontrollen upptäckte att tre av tio ärenden får felaktiga beslut och myndigheten har också uttalat att varken den formella eller materiella riktigheten i besluten är tillfredsställande.

<sup>110</sup> *Handläggning av bostadstillägg*. ISF, 2012. (ISF 2012:3), s.55.

<sup>111</sup> *Handläggning av bostadstillägg*. ISF, 2012. (ISF 2012:3), s.55 och Pensionsmyndighetens årsredovisning 2011, s. 27.

tjänstepensionsuppgifter uppdateras årligen. Förutom att kompletteringarna innebär längre handläggningstider bidrar de till merarbete för Pensionsmyndigheten, men även merarbete för Skatteverket, finansinstitut och för pensionärerna.

På regeringens uppdrag redovisade ISF en rapport<sup>112</sup> om kvaliteten i och hanteringen av bostadstillägget under 2011. Efter att ha konstaterat att ärenden allt för ofta hade otillräckliga underlag genomförde ISF en aktgranskning i syfte att samla information om de kompletteringar som myndigheten gör. Aktgranskningen visar att den vanligaste kompletteringen handlar om inkomstuppgifter som inte styrkts tillräckligt. Kompletteringsbehovet är dock högt för alla faktorer som påverkar bostadstillägget vilket visas i tabellen nedan.<sup>113</sup> En ansökan kan behöva kompletteras med mer än en uppgift och av ISF:s aktgranskning framgår att drygt en femtedel av samtliga ärenden behöver kompletteras med uppgifter inom minst två av kategorierna.<sup>114</sup>

**Tabell 4.1** Andelen ansökningar som har kompletterats

Ärende kategori	Kompletteringar Totalt	Kompletteringarna avsåg uppgifter om		
		Boende	Inkomst	Förmögenhet
Förstagångsansökan	56%	26%	48%	30%
Fortsättningsansökan	44%	13%	39%	18%
Totalt	48%	19%	40%	21%

Källa: ISF Rapport 2012:3, s. 65.

ISF redovisar vidare att handläggningstiden för de ärenden som kompletteras inte ökar utöver de antal dagar de är ute för komplettering. Resultatet tyder således på att tiden i dagar för de arbetsmoment Pensionsmyndigheten behöver utföra för att kunna fatta ett beslut inte påverkas av kompletteringsbehovet.<sup>115</sup> Även en ökad handläggningstid som inte kan mätas i dagar påverkar dock myndighetens resursutnyttjande. Om varje enskild komplettering tar exempelvis 30 minuter att åtgärda innebär det totalt en extra arbetsbelastning på 65 000 timmar under 2011.<sup>116</sup>

<sup>112</sup> *Handläggning av bostadstillägg*. ISF, 2012. (ISF 2012:3).

<sup>113</sup> *Handläggning av bostadstillägg*. ISF, 2012. (ISF 2012:3), s.65.

<sup>114</sup> Ibid.

<sup>115</sup> Ibid. Resultatet avseende tiden för komplettering inte är statistiskt säkerställt.

<sup>116</sup> 272 328 (antal beslut) \* 48% (andel kompletteringar) \* 0,5 (timmar) = 65 359 timmar.

#### 4.1.2 Förmögenheter är svåra att kontrollera

Förmögenhetsprövningen har tidigare identifierats som en svaghet och ett problemområde inom prövningen av rätten till tilläggsförmånerna. Förmögenhetsprövningen<sup>117</sup> bygger på den upphävda lagen om förmögenhetsskatt<sup>118</sup> och Skatteverket har inga uppgifter om förmögenheter, förutom taxeringsvärden på fastigheter. Pensionären måste i stället styrka sin förmögenhet genom att skicka in årsbesked för bankkonto, kapitalförsäkring, aktier och andra värdepapper per den 31 december året innan ansökan. Pensionsmyndigheten har därför endast i begränsad omfattning information om personers förmögenhet. Både intervjuer med handläggare vid Pensionsmyndigheten och ISF:s aktgranskning i avsnittet ovan visade att detta leder till att uppgifterna ofta måste kompletteras. I ärenden där det finns en deklarerad kapitalinkomst skickar handläggaren en förfrågan om förmögenhet till pensionären eller direkt till banken (om den är känd). Om däremot kapitalinkomsten understiger 100 kronor, som är gränsen för beskattningsbar kapitalinkomst, finns inga uppgifter om var en eventuell förmögenhet finns.

Pensionsmyndighetens omprövningsenhet, som bland annat genomför kvalitetskontroller av beslutade ärenden, bedömer att de flesta felaktiga besluten inom tilläggsförmånerna beror på tillgångar som inte registrerats eller uppgivits korrekt.<sup>119</sup> Felen leder dock inte alltid till att felaktigt utbetalt belopp har skett eftersom felaktigt uppgivna tillgångar under 100 000 kronor inte påverkar tilläggsförmånerna.<sup>120</sup> De leder däremot till att myndigheten internt klassificerar ärendena som fel.

Övergripande problem med förmögenhetsprövning har tidigare uppmärksammats av delegationen mot felaktiga utbetalningar<sup>121</sup> och i en ESO-rapport från 2010<sup>122</sup>. ESO-rapporten gick dessutom så långt att ett förslag om att avskaffa förmögenhetsprövningen lämnades.

Osäkerheten inom förmögenhetsprövningen fanns redan innan avskaffandet av förmögenhetsskatten eftersom finansinstitut inte hade någon skyldighet att rapportera in förmögenheter under 800 000 kronor till handläggande myndighet. Det var också känt att det var svårt att få information om tillgångar

<sup>117</sup> Lag (2009:1053) om förmögenhet vid beräkning av vissa förmåner.

<sup>118</sup> Prop. 2007/08:26.

<sup>119</sup> Intervju med Pensionsmyndigheten 2012-11-12.

<sup>120</sup> Intervju med Pensionsmyndigheten 2012-11-12.

<sup>121</sup> SOU 2008:74. Rätt och riktigt – Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Delegationen mot felaktiga utbetalningar. Varför blir det fel? Orsaker till felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen. Resultat från expertseminarier. Delegationen mot felaktiga utbetalningar, 2007. (Delegationen mot felaktiga utbetalningar, rapport 5).

<sup>122</sup> Ds. 2010:8. Enkelt och effektivt – en ESO-rapport om grundtryggheten i välfärdssystemen.

i utlandet, vilket det fortfarande är. I skälen till förslaget om avskaffandet av förmögenhetsskatten lyftes bland annat lagens värderingsregler fram och att dessa inte var enhetliga samt att lagen innehöll många undantag som skapade kryphål. Förmögenhetsskatten beskrevs därför som godtycklig och orättvis.<sup>123</sup>

#### 4.1.3 Pensionärer har svårt att kontrollera om beslutet är rätt

I ISF:s rapport<sup>124</sup> om kvaliteten i och hanteringen av bostadstillägget uppmärksammades att Pensionsmyndighetens beslutsbrev för bostadstillägg är svåra att tyda och förstå för pensionärer. Pensionsmyndigheten rekommenderades att förbättra den bilaga som skickas tillsammans med beslutet så att det tydligt framgår vilka uppgifter som ligger till grund för beslutet och att pensionären kan kontrollera att beslutet är rätt.<sup>125</sup> Svårigheter att förstå uppgifterna i beslutet avser såväl bostadskostnaden som inkomster och förmögenhet. Uppgifterna om förmögenhet redovisas efter viktning och efter att 25 000 kronor dragits av för kontanta medel. Detta framgår dock inte av beslutsbrevet och övriga uppgifter presenteras innan viktning. En uppmärksam mottagare av beslutsbrevet borde därför i samtliga fall ifrågasätta beslutets korrekthet. En annan brist i beskrivningen av uppgifterna är att till exempel tjänstepensioner inte presenteras som en egen inkomstråd vilket hade underlättat för pensionären att kontrollera och förstå beslutet. Det presenteras inte heller några tomma inkomsträder, som till exempel hade tydliggjort att beslutet är grundat på att pensionären inte har någon tjänstepension och inga tillgångar.

Inom ramen för Riksrevisionens granskning uppger Pensionsmyndigheten att ett arbete bedrivs för att åstadkomma en långsiktig lösning för att förbättra beslutsbrevet. Det kräver dock att grundläggande funktionalitet i myndighetens IT-system behöver förändras.<sup>126</sup>

## 4.2 Riksrevisionens aktgranskning av felorsaker

Till följd av att tilläggsförmånerna är svåra att handlägga och besluten baseras på många olika uppgifter sker många felaktiga utbetalningar inom förmånerna. Det gäller särskilt bostadstillägget som står för en majoritet av Pensionsmyndighetens ärenden om återkrav. Att en inkomstprövad förmån orsakar högre andel felaktiga utbetalningar än en registerbaserad förmån, såsom ålderspensionen, är i sig inget konstigt men kan i förlängningen orsaka legitimitetsproblem samt ökade försäkrings och/eller administrationskostnader.

<sup>123</sup> Prop. 2007/08:26.

<sup>124</sup> *Handläggning av bostadstillägg*. ISF, 2012. (ISF 2012:3).

<sup>125</sup> *Ibid*, s.103.

<sup>126</sup> Intervju med Pensionsmyndigheten 2012-11-23.



För att närmare granska vilka fel som orsakas och hur felen upptäcks har Riksrevisionen i en aktgranskning gått igenom cirka 380 återkravsärenden vilket redovisas i avsnittet.

I en rapport<sup>127</sup> om felaktiga utbetalningar som lämnades till regeringen under 2011 uppskattades felaktiga utbetalningar av bostadstillägg till pensionärer uppgå till 7,6 procent av det totalt utbetalda beloppet.<sup>128</sup> Det motsvarade 618 miljoner kronor under 2011. I skattningen särskiljdes inte bostadstillägg till ålderspensionärer från bostadstillägg till personer med sjuk- eller aktivitetsersättning. Det är sannolikt att det felaktigt utbetalda beloppet är något lägre för ålderspensionärer då kopplingen till arbetsmarknaden är högre inom gruppen med sjuk- eller aktivitetsersättning än inom gruppen med ålderspension. Oavsett detta uppgår de felaktiga utbetalningarna till betydande belopp. I rapporten framhålls det också att antalet felaktiga utbetalningar troligtvis är fler än de underrättelser om felutbetalningar som sker, delvis på grund av bristande kunskap om lagen och dess tillämplighet bland handläggarna.<sup>129</sup>

#### 4.2.1 Felaktiga utbetalningar myndigheten upptäcker

En punktskattning baserad på Riksrevisionens aktgranskning visade att Pensionsmyndigheten upptäckte felaktiga utbetalningar på 85 miljoner kronor<sup>130</sup> under 2011.<sup>131</sup> Det motsvarar ungefär 1 procent av det utbetalda beloppet samma år.<sup>132</sup>

#### Tilläggsförmånerna orsakar många återkrav

Eftersom tilläggsförmånerna och framför allt bostadstillägget leder till många felaktiga utbetalningar innebär det också att förmånen orsakar flest återkravsärenden. Ungefär tre fjärdedelar av Pensionsmyndighetens samtliga återkravsärenden består av bostadstilläggsärenden.<sup>133</sup> Under 2011 registrerade myndigheten drygt 15 000 så kallade impulser om återkrav avseende tilläggsförmånerna, det vill säga ärenden där myndigheten bedömt

<sup>127</sup> Regeringsbeslut 2009-03-05, F2009/2137, Samverkansuppdrag om utveckling av metoder för och redovisning av resultat av arbetet mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

<sup>128</sup> *Gemensam skrivelse: Samverkansuppdrag mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen 2010*. ESV, 2011. (ESV 2011:11), s. 91.

<sup>129</sup> *Ibid.* s. 86 ff.

<sup>130</sup> Felmarginalen är 28 miljoner vilket ger ett intervall mellan 57 och 113 miljoner kronor.

<sup>131</sup> Baserat på en intervallskattning med konfidensgraden 95 procent.

<sup>132</sup> Det utbetalades 8 128 400 000 kr, Pensionsmyndighetens årsredovisning 2011, s. 20.

<sup>133</sup> Pensionsmyndighetens årsredovisning 2011, s. 30 och Pensionsmyndighetens årsredovisning 2012, s.52.

att en felaktig utbetalning<sup>134</sup> gjorts för en tidigare period.<sup>135</sup> Under 2012 sjönk antalet impulser till ungefär 10 000.<sup>136</sup> Förutom att återkravsärenden skapar extra kostnader inom myndigheten kan det få stor påverkan på den enskilde pensionären som berörs av återkravet.

Myndighetens återkravsutredningar är av varierande omfattning beroende på beloppet som felaktigt utbetalats och vad den felaktiga utbetalningen beror på. Enklare ärenden med små belopp som felutbetalats kan avslutas kort efter att återkravsärendet har upprättats medan andra utredningskrävande ärenden kan pågå i flera månader. Ett ärende om felaktig utbetalning avslutas med ett av följande fyra beslut:

- Återbetalningsskyldig, ej eftergift
- Återbetalningsskyldig, eftergift
- Återbetalningsskyldig, delvis eftergift
- Ej återbetalningsskyldig

Reglerna för återbetalning av ersättning finns i 108 kapitlet Socialförsäkringsbalken (2010:110). Reglerna gäller bland annat bostadstillägg. En pensionär anses generellt vara återbetalningsskyldig i de fall pensionären lämnat oriktiga uppgifter eller brustit i sin uppgiftsskyldighet vid ansökningstillfället eller i sin anmälningsskyldighet under en pågående beslutsperiod. Pensionären kan även bedömas vara återbetalningsskyldig om myndigheten orsakat felutbetalningen om pensionären har insett, eller borde ha insett, att myndighetens beslut är fel. Eftergift får beviljas om det finns särskilda skäl, till exempel sociala eller ekonomiska skäl.<sup>137</sup> Tidigare har även felutbetalningar under 1 000 kronor regelmässigt eftergivits med stöd av Socialförsäkringsbalken. Sedan 2012 har beloppsgränsen för regelmässig eftergift höjts till 2 000 kronor genom ett administrativt beslut. Enligt Pensionsmyndighetens beslut ska åtgärden, att inte återkräva belopp under 2 000 kronor, inte längre betraktas som en eftergift. Riksrevisionen har inte funnit att utrymme finns enligt Socialförsäkringsbalken för sådant förfarande och synsätt. Felaktiga utbetalningar under 2 000 kronor prövas inte längre enligt återkravsbestämmelserna.<sup>138</sup>

### Flytt och tjänstepensioner skapar flest återkravsärenden

De två största orsakerna till att pensionärer får utbetald tilläggsförmån med felaktigt belopp är att en flytt har skett eller att beslutet är fattat på ett felaktigt

<sup>134</sup> Med en felaktig utbetalning avses i sammanhanget att för mycket pengar har betalats ut.

<sup>135</sup> Pensionsmyndighetens årsredovisning för 2011, s. 30.

<sup>136</sup> Pensionsmyndighetens årsredovisning för 2012, s. 52.

<sup>137</sup> 108 kap. Socialförsäkringsbalken (2010:110).

<sup>138</sup> Pensionsmyndigheten, *Juridikavdelningen informerar* 2012-3.

tjänstepensionsbelopp. Dessa två felorsaker står för 38 respektive 23 procent av alla felorsaker. Felutbetalningarna kan till exempel bero på att pensionären inte anmält flytten eller tjänstepensionsbeloppet i tid eller på att myndigheten inte handlagt ärendet i tid eller registrerat felaktig uppgift. Andelen fel som orsakas av pensionären respektive myndigheten redovisas i tabellen nedan. Förutom flytt och tjänstepension bidrar fel i form av att bostadskostnaden blivit felaktigt registrerad (ej flytt) till en relativt hög andel återkrav. Även inneboende eller sammanboende som inte anmälts eller registrerats står för en hög andel av återkraven. Det kan noteras att kategorin förmögenhet står för en väldigt liten del av återkravsorsakerna trots att förmögenhetsprövningen innehåller många faktorer som kan registreras fel. I tabellen som följer redovisas de huvudsakliga felorsakerna som identifierats.

**Tabell 4.2** Felorsaker till återkrav, punktskattad andel av totalt antal fel.

Felorsak	Andel av felorsakerna	Orsakat av pensionären	Orsakat av myndigheten	Orsakat av både pensionären och myndigheten	Andel av felutbetalt belopp
Flytt	38%	20%	12%	5%	14%
Felaktig/ändrad bostadskostnad (ej flytt)	7%	3%	3%	*	16%
Sammanboende /inneboende	7%	5%	*	*	19%
Övrig förändring av beräknad bostadskostnad	*	*	*	*	6%
Tjänstepension	23%	15%	4%	4%	16%
Privat pension	*	*	*	*	3%
Utländsk pension	3%	*	*	*	3%
Övrig inkomst	5%	*	*	*	12%
Bankkonto	*	*	*	*	4%
Avliden	3%	–	3%	–	*
Samtliga orsaker		51%	34%	16%	

Källa: Riksrevisionens aktgranskning. Andelar avrundat till heltal.

<sup>\*)</sup> Andelen har högt osäkerhetsintervall (95% konfidensintervall) och har utelämnats i tabellen. Följande felorsaker har låga andelar och helt utelämnats på grund av osäkerhet i skattningen: Hyresrabatt (tillfällig ändrad bostadskostnad), Fel arbetsinkomst, Inkomst från näringsverksamhet, Kapitalinkomst, Fonder/Aktier/värdepapper, Annan fastighet, Övrig förmögenhet, Felaktig folkbokföring, Ändrat civilstånd, Misstagsutbetalning, Övrigt.

<sup>-)</sup> Ej tillämpbar: Felaktig utbetalning vid dödsfall kan per definition endast orsakas av myndigheten.

### **Att inte anmäla eller registrera sammanboende orsakar högst felaktigt utbetalt belopp**

I tabellen ovan presenteras också andelar av totalt felutbetalt belopp. Det ger en något annorlunda bild än om bara antalet felaktiga utbetalningar beaktas. Att inte anmäla eller registrera flytt och tjänstepension framstår fortfarande som framträdande felorsaker. Den största andelen av det felaktigt utbetalda beloppet har dock orsakats av att sammanboende eller inneboende inte anmälts eller registrerats i tid. Dessa fel står för 19 procent av det felaktigt utbetalda beloppet. Även felaktiga utbetalningar som orsakats av en felaktig eller ändrad bostadskostnad (ej flytt) står för en stor andel av det felaktigt utbetalda beloppet, närmare bestämt 16 procent. I dessa ärenden kan felen handla om att myndigheten registrerat fel bostadskostnad eller pensionären inte anmält förändrad boendekostnad, till exempel en sänkt bolåneränta. Gemensamt för dessa ärenden är att de pågår en lång tid innan felet åtgärdas och att den felaktiga utbetalningen i det enskilda ärendet handlar om ett större belopp. Tillsammans skattades dessa fel uppgå till ungefär 28 miljoner kronor under 2011.

### **Pensionärerna orsakar den större delen av felutbetalningarna**

Aktgranskningen visar att de flesta återkraven orsakas av pensionären och att det gäller såväl för återkraven totalt sett som inom de största felkategorierna. Sammantaget har hälften av antalet återkrav orsakats av endast pensionären, drygt en tredjedel orsakats av endast myndigheten och resterande del orsakats av både myndigheten och pensionären. Av det felaktigt utbetalda beloppet som pensionärer orsakade återkrävdes drygt 80 procent. Uppgifterna indikerar att majoriteten av felen orsakas av slarv eller okunskap.

### **En fjärdedel av felen sker vid ansökan**

För att säkerställa rätt utbetalning och undvika återkrav är det viktigt att de beslut som fattas blir rätt från början. Aktgranskningen visar att en fjärdedel av återkraven orsakades av ett fel som uppstod redan vid den inledande handläggningen av ansökan, och beloppsmässigt står de för mer än en tredjedel av det felaktigt utbetalda beloppet. Av dessa fel står myndigheten och pensionären för ungefär lika stor andel av felen. Felen berodde till exempel på att myndigheten registrerat felaktiga uppgifter eller inte handlagt ärendet i tid. När pensionärerna gjorde fel berodde det på att de lämnat felaktiga uppgifter gällande till exempel inkomst, bostadskostnad eller sammanboende.

Resterande fel berodde på en förändring som skedde under ett besluts giltighetstid. Tillsammans stod dessa fel för drygt hälften av det felaktigt utbetalda beloppet som upptäcktes.

Aktgranskningen visar också att hälften av de felaktiga utbetalningarna som inträffade under ett besluts giltighetstid orsakades av att pensionären inte anmälde förändringen i tid och att knappt en tredjedel orsakades av myndigheten, till exempel genom lång handläggning.<sup>139</sup>

### **Lång handläggningstid och fel i handläggningen bidrar till många felaktiga utbetalningar**

För att närmare granska de felutbetalningar som orsakats eller delvis orsakats av myndigheten undersöktes även myndighetens agerande i aktgranskningen. I nästan var femte återkrav var åtminstone en av orsakerna att myndigheten inte hade handlagt ärendet i tid. Vidare har vart tionde återkrav uppstått på grund av felaktig registrering i handläggningen trots att pensionären lämnat uppgiften. Myndigheten har i ungefär 5 procent av återkraven bidragit till eller orsakat felutbetalningen genom att inte registrera uppgifter som finns internt hos myndigheten. Dessa uppgifter kan till exempel vara uppgifter från fastighetsregistret, ändrad ålderspension eller uppgifter som finns i Försäkringskassans system. Utbetalningssystemets så kallade brytdatum – datumet varefter en kommande utbetalning inte kan ändras för kommande månad – har orsakat fel i nästan vart tionde återkravsbeslut.

### **De flesta återkraven handlar om mindre belopp**

Aktgranskningen visar att den genomsnittliga felaktiga utbetalningen som upptäcks pågår i sju och en halv månad där ungefär 5 800 kronor för mycket hinner utbetalas.<sup>140</sup> Medianärendet pågår i ungefär tre månader där ungefär 1 200 kronor för mycket utbetalas. Det finns således ett mindre antal ärenden med höga belopp som påverkar genomsnittet. De felaktigt utbetalda beloppen handlar till större delen om mindre belopp, i nästan 60 procent av ärendena handlar det om belopp under 2 000 kronor. I 5 procent av återkravsärendena har mer än 20 000 kronor för mycket utbetalats.

### **Pensionsmyndigheten upptäcker flest felaktiga utbetalningar**

Genom aktgranskningen finns även observationer om hur och när felaktiga utbetalningarna upptäcks. Pensionsmyndigheten upptäckte drygt 70 procent av de felaktiga utbetalningarna som ledde till återkravsutredning. Resterande 30 procent upptäcktes och uppmärksammades av pensionären eller behjälplig. Vidare upptäcktes drygt 60 procent under ett besluts pågående giltighetstid och knappt 40 procent i samband med handläggning av en ansökan. Av

<sup>139</sup> Resterande del orsakades av både myndigheten och pensionären och utifrån återkravsbesluten har det inte gått att fastställa hur stor del av återkravet som beror på respektive orsak.

<sup>140</sup> Avser punktskattningar. En 95-procentig intervallskattning ger 6,2–8,7 månader där totalt 3 873–7 715 kr för mycket hinner utbetalas.

upptäckterna som gjordes i samband med handläggning av en ansökan var drygt 80 procent fortsättningsansökningar.

### 4.3 Ökad administrationskostnad och kortare handläggningstid

Pensionsmyndigheten har för de tre år myndigheten lämnat årsredovisning till regeringen bedömt att resultatet för handläggningen av tilläggsförmånerna inte varit tillfredställande. Myndigheten genomförde en intern genomlysning av handläggningen under 2010 och ett processorienterat arbetssätt infördes under första halvåret 2011. I årsredovisningen för 2011 konstaterades dock att myndigheten ”inte lyckats åstadkomma en tillräckligt snabb och effektiv ärendehandläggning. Orsakerna till detta är främst att processens arbetssätt och förmåga till förändring inte utvecklats på förväntat sätt och att vi har underskattat komplexiteten inom processen”.<sup>141</sup>

Problemen rör främst bostadstillägget eftersom det är den volymmässigt sett största av förmånerna. Att förmånen är svåradministrerad avspeglas också om man ser till verksamhetens kostnader. På tre år har förvaltningskostnaderna ökat med nästan 28 procent, från cirka 180 miljoner kronor 2010 till drygt 230 miljoner kronor 2012. Kostnadsökningen har också lett till att kostnaden per ärende för samma period har ökat från 625 till 779 kronor per ärende.<sup>142</sup> Till kostnadsmassan för handläggningen av tilläggsförmånerna bör även kostnader för att hantera felaktiga utbetalningar beaktas. Som tidigare nämntes i avsnitt 4.2 genererar felaktiga utbetalningar i bostadstilläggsärenden 75 procent av myndighetens återkrav och det betyder att bostadstilläggsärenden står för en ansevärd del av återkravsverksamhetens förvaltningskostnader. Kostnaderna för återkrav har för övrigt ökat från cirka 8 miljoner kronor 2010 till knappt 24 miljoner kronor 2012.<sup>143</sup> Det är därmed rimligt att hanteringen av återkravsärenden rörande bostadstillägg är en av flera förklaringar till att återkravsverksamheten blivit dyrare.

Administrationen av bostadstillägget var redan ansträngd innan Pensionsmyndigheten övertog verksamheten från Försäkringskassan 2010. Till följd av att Försäkringskassan genomförde en omfattande omorganisation 2008 klarade myndigheten inte av att handlägga inkommande fortsättningsansökningar utan var tvungen att fatta många provisoriska beslut.<sup>144</sup> Det påverkade i sin tur handläggningstiderna negativt och

<sup>141</sup> Pensionsmyndighetens årsredovisning 2011, s. 26.

<sup>142</sup> Pensionsmyndighetens årsredovisning 2012, s. 44–45.

<sup>143</sup> Pensionsmyndighetens årsredovisning 2012, s. 51.

<sup>144</sup> Försäkringskassans årsredovisning 2008, s. 64.

problematiken fortsatte under 2009.<sup>145</sup> Pensionsmyndigheten har därefter klarat att korta ned handläggningstiden men myndigheten har dragits med stora problem sedan start. Under 2012 var situationen akut och man hann inte med nya inkommande ärenden vilket medförde att risken för avbrott i utbetalningar var akut. Med anledning av denna risk fattade myndigheten tillfälliga beslut i cirka 25 000 fortsättningsansökningar.<sup>146</sup> I ärendena gjordes ingen sakprövning av lämnade uppgifter utan det fick göras i efterhand.

Under 2012 förlängde Pensionsmyndigheten även vissa beslut med beslutsperioder som var på väg att löpa ut. Förlängningarna skedde i avvaktan på att riksdagen skulle godkänna regeringens proposition om tills vidarebeslut och avsåg ärenden som bedömdes ha låg risk för felutbetalning. Efter att möjligheten att besluta tills vidare godkändes av riksdagen har Pensionsmyndigheten efter en riskbedömning låtit vissa av de förlängda ärendena maskinellt omvandlas till beslut tills vidare medan övriga ärenden manuellt kontrollerats inför omvandlingen till beslut tills vidare. Slutliga beslut i dessa ärenden kommer att fattas under 2013.

Om de tillfälliga besluten undantas har handläggningstiden blivit kortare. År 2010 fick pensionären vänta på ett beslut i 44 dagar och under 2012 hade tiden sjunkit till 35 dagar.

## 4.4 Pensionsmyndighetens insatser för att säkerställa effektiviteten i tilläggsförmånerna

### 4.4.1 Pensionsmyndigheten har arbetat med förenklingsarbete

I kapitel 2 beskrevs att Pensionsmyndigheten initierade ett förslag som slutligen ledde till riksdagens beslut om att bostadstillägget kan beviljas tills vidare i stället för tidsbegränsat. Bakgrunden till förslaget var att myndigheten bedömde att kvaliteten i handläggningen inte var tillfredsställande och möjligheten att besluta tills vidare skulle frigöra resurser för att kunna öka kvaliteten i besluten. Kvalitetsbristerna bestod av felaktiga beslut som ofta ledde till felaktiga utbetalningar. Enligt myndigheten beror felaktigheterna på kunskapsbrist liksom att bostadstillägget är svårt att utreda och beräkna.<sup>147</sup> För att förenkla för handläggarna har myndigheten tagit fram en beräknings- och journalföringsmall som underlättar beräkningar av kapitalinkomster, förmögenheter och inkomster.

<sup>145</sup> Försäkringskassans årsredovisning för 2009.

<sup>146</sup> Pensionsmyndighetens årsredovisning 2011.

<sup>147</sup> Pensionsmyndighetens årsredovisning 2011, s. 28 f.

Pensionsmyndigheten har även ändrat sina riktlinjer för hur beräkningen av bostadskostnaden ska gå till. Reglerna för vad som räknas som bostadskostnad har ändrats till att alla avgifter som finns på hyresavin numera utgör bostadskostnaden. Tidigare räknades till exempel avgift för kabel-tv och inglasad balkong bort då bostadstillägget ansågs kompensera endast för bostadskostnad och värme.<sup>148</sup> Tidigare påverkades beräkningen av bostadstillägget också av om pensionären delade bostad med en nära anhörig jämfört med om pensionären delade bostaden med en person som inte var nära anhörig. Denna skillnad har tagits bort från och med november 2012.

#### 4.4.2 *Kontroller är på plats, testas och planeras*

Riksdagens beslut om tills vidare-besluten för bostadstilläggsärenden innebär att Pensionsmyndigheten har gjort vissa insatser avseende kontrollverksamheten. Det var också en förutsättning för reformen och riksdagen uttryckte att förändringen innebär att det blir ännu viktigare än tidigare att det finns ett fungerande kontrollsystem. Att besluta tills vidare får inte ske på bekostnad av att felaktiga belopp betalas ut i större utsträckning.<sup>149</sup>

Myndigheten har utvecklat ett system som möjliggör en elektronisk uppgiftsinhämtning om taxerade uppgifter från Skatteverket. Uppgifterna från Skatteverket används som underlag i årliga efterkontroller där pensionärernas lämnade uppgifter om inkomster jämförs mot taxerade uppgifter.

Pensionsmyndigheten får också uppgifter om pensionärers tjänstepensioner elektroniskt överförda från de största tjänstepensionsinstituterna. Det möjliggör i sin tur kontroll av uppgifter om tjänstepensioner som lämnas av pensionären. I november 2012 kunde 90 procent av ärenden innehållande tjänstepensioner elektroniskt överföras till Pensionsmyndighetens handläggningssystem.<sup>150</sup>

Pensionsmyndigheten uppger också att de från och med november 2013 kommer att kunna genomföra automatiska kontroller mot lägenhetsregistret.

#### 4.4.3 *Effektivitetsvinsterna med att besluta tills vidare är oklara*

Pensionsmyndigheten lyfter fram att den största vinsten med att besluta om bostadstillägg tills vidare är att det underlättar för pensionärerna och att denna samhällsvinst är svår att värdera i pengar.<sup>151</sup> Det kan dock fastställas att det fortfarande kommer att finnas ett kompletteringsbehov bland de omräkningar

<sup>148</sup> Information från Pensionsmyndigheten, 2012-10-26.

<sup>149</sup> Bet. 2011/12:SfU16.

<sup>150</sup> Pensionsmyndighetens årsredovisning 2012.

<sup>151</sup> *Ekonomisk kalkyl av att besluta tills vidare*. Pensionsmyndigheten, 2012. (Pensionsmyndigheten PID118525)



som genomförs årligen och att det fortfarande kommer att finnas pensionärer som måste skicka in underlag och ansökningar årligen. Utöver att tills vidare-beslutet för bostadstillägg förenklar för pensionären är syftet med reformen att effektivisera Pensionsmyndighetens verksamhet. I regeringsförslaget om att lämna beslut tills vidare framförs att när de nya rutinerna är i full funktion beräknas försäkrings- och administrationskostnaderna minska med 32 miljoner kronor.<sup>152</sup> Beräkningarna avser inte bara vinster av att besluta tills vidare utan också andra insatser, som till exempel de maskinella kontrolluppgifter mot Skatteverket och elektronisk inhämtning av tjänstepensionsuppgifter som presenterades i avsnitt 4.4.2. Riksrevisionen bedömer att det är svårt att härleda vilka administrations- och försäkringsvinster som hade uppstått med samma elektroniska inhämtning av uppgifter och kontroll men med ett fortsatt tidsbestämt beslut.

Pensionsmyndigheten har påbörjat ett arbete med att beräkna de effektivitetsvinster som bland annat tills vidare-besluten för bostadstillägg väntas ge.<sup>153</sup> Enligt myndigheten är det dock osäkert hur återkravsverksamheten kommer att påverkas och att mycket beror på hur kontroller och efterkontroller utformas.<sup>154</sup> Avsaknaden av beräkningar för de ökade kostnaderna som uppstår till följd av efterkontrollerna var också något som Statskontoret uppmärksammade i sitt remissvar på promemorian om beslut tills vidare.<sup>155</sup> Det finns därför oklarheter i hur myndigheten löpande kommer att följa upp effekterna av reformen och riskerna med den. I ISF:s remissvar på promemorian om beslut tills vidare påtalades bland annat att felaktiga utbetalningar riskeras att ackumulera till betydande belopp innan de upptäcks vilket kan få stora konsekvenser för pensionärgruppen. ISF pekade också på att hanteringen av bostadstillägget har kännetecknats av många felaktiga beslut och felaktiga utbetalningar och att de därför såg stora risker med att besluta tills vidare.<sup>156</sup> Pensionsmyndighetens bedömning är att besluten tills vidare inte kommer att generera fler felaktiga utbetalningar än tidigare tack vare den elektroniska inhämtning och kontrollfunktion som finns. Myndigheten förväntar sig att kvaliteten i besluten kommer att öka och att arbetet kan koncentreras på relevanta kontroller och efterkontroller.

<sup>152</sup> Prop. 2011/12:152.

<sup>153</sup> Intervju med Pensionsmyndigheten 2012-11-23.

<sup>154</sup> E-postsvar från Pensionsmyndigheten 2013-03-25.

<sup>155</sup> *Enklare och effektivare handläggning av bostadstillägg*. Remissvar. Statskontoret, 2012. (Statskontoret dnr. 2012/71-4).

<sup>156</sup> *Enklare och effektivare handläggning av bostadstillägg, m.m.* Remissvar. ISF, 2012. (ISF dnr: 2012-071).

#### 4.4.4 *Beslut om att minska inströmningen av återkravsärenden*

Som nämndes i avsnitt 4.2.1 har Pensionsmyndigheten beslutat att effektivisera administrationen genom att införa ett administrativt beslut gällande felaktiga utbetalningar under 2 000 kronor.<sup>157</sup> Beslutet grundar sig på en bedömning avseende kostnadseffektivitet. Beslutet innebär att felaktiga utbetalningar under 2 000 kronor inte längre ska beaktas som ett återkravsärende och därför inte behöver utredas vidare för ställningstagande om återbetalningsskyldighet. Under 2011 var 59 procent av återkravsärendena felutbetalningar av belopp under 2 000 kronor. Vidare stod återkravsärenden under 2 000 kronor för knappt 7 procent av det totalt felaktigt utbetalda beloppet, vilket motsvarade ungefär 6 miljoner kronor. Av dessa 6 miljoner kronor beslutade myndigheten eftergift för cirka 3,3 miljoner kronor (för återkravsbelopp under 1 000 kronor). Sammantaget får beslutet följderna att myndigheten slipper att handlägga många återkravsärenden till priset av att ett något högre belopp inte återkrävs. Inom ramen för granskningen har Riksrevisionen inte funnit något stöd för att det administrativa beslutet skulle vara tillåtet att fatta. Riksrevisionen menar att felaktiga utbetalningar ska prövas enligt Socialförsäkringsbalken<sup>158</sup> och att myndigheten har fattat ett sådant administrativt beslut som inte kan härledas till den tillämpliga lagstiftningen. Vidare noterar Riksrevisionen att eftergift endast får beviljas om det finns särskilda skäl och där en individuell och sammanvägd bedömning bör göras utifrån bland annat orsak till felet, tid sedan utbetalningen samt den återbetalningsskyldiges sociala och ekonomiska förhållanden.<sup>159</sup>

## 4.5 **Regeringens insatser för att förbättra effektiviteten i tilläggsförmånerna**

### 4.5.1 *Regeringen har uppmärksammat problemen inom administrationen*

Regeringens målformuleringar i regleringsbrevet till Pensionsmyndigheten har minskat i antal och blivit mer övergripande på senare tid. Sedan 2011 har minskad handläggningstid inom bostadstillägget uttalats som ett preciserat mål. I regleringsbrevet för 2013 uttrycks också att kvaliteten i handläggningen ska öka.<sup>160</sup>

Mot bakgrund av att kvaliteten i hanteringen av bostadstilläggsärenden länge varit otillfredsställande har regeringen riktat ett särskilt fokus mot området genom särskilda återrapporteringskrav och uppdrag. I regleringsbrevet för 2012 fick Pensionsmyndigheten i uppdrag att återrapportera vilka åtgärder

<sup>157</sup> *Beloppsgränser i återkravsprocessen.* (Pensionsmyndigheten PID122098).

<sup>158</sup> 108 kap. § 2 Socialförsäkringsbalken (2010:110).

<sup>159</sup> 108 kap. § 11 Socialförsäkringsbalken (2010:110).

<sup>160</sup> Regleringsbrev för 2013 avseende Pensionsmyndigheten.

som gjorts för att förbättra kvaliteten. Pensionsmyndigheten skulle också rapportera sitt arbete med att förenkla arbetsätt, interna regelverk och informationsinhämtning samt resultatet av arbetet. Regeringen har även under 2011 och 2012 gett ISF uppdrag att mäta och analysera kvaliteten i handläggningen av bostadstillägg till pensionärer.

Vidare skulle Pensionsmyndigheten återrapportera hur förstärkningen av bostadstillägget med 170 kronor per månad har utfallit och hur antalet ansökningar har påverkats av förstärkningen under 2012.

#### 4.5.2 *Regeringen följer upp konsekvenser av tills vidare-beslut*

Pensionsmyndigheten fick genom regleringsbrevet för 2013 i uppdrag att redovisa effekter och erfarenheter av övergången till bostadstillägg som gäller tills vidare. Uppdraget ska redovisas senast den 1 november 2013.

Regeringen har också gett ett uppdrag till ISF om att följa upp hur övergången till tills vidare-beslutet har genomförts och hur övergången ger förutsättningar för god kvalitet. Uppdraget ska rapporteras i maj 2014 med en delrapportering i maj 2013.<sup>161</sup>

#### 4.5.3 *Fokus på felaktiga utbetalningar*

Regeringen har genom olika insatser haft fokus på felaktiga utbetalningar inom hela socialförsäkringssystemet. Bland annat tillsattes delegationen mot felaktiga utbetalningar 2007, och 2009 gav regeringen ett samverkansuppdrag till hur myndigheter hanterar omfattande transfereringar. I rapporten som sammanfattade samverkansuppdraget framhölls för övrigt att lagstiftningens utformning gör att risken för felaktiga bedömningar och beslut är stor.<sup>162</sup>

Pensionsmyndigheten fick även ett regeringsuppdrag under 2012 att redovisa hur myndigheten arbetar med kontrollrutiner. I rapporten, som presenterades i september 2012, identifierade Pensionsmyndigheten bland annat att felutbetalningar inom tilläggsförmånerna på grund av felaktiga eller utelämnade uppgifter angående förmögenhet och boendeförhållande är svåra att kontrollera och därför riskeras att förbli oupptäckta. Myndigheten uppgav i rapporten att de för tillfället saknar tillräcklig kunskap om felens omfattning och orsaker och att de därför avser att starta ett arbete för att kunna välja lämpliga åtgärder inom kontrollverksamheten.<sup>163</sup> Regeringen har i regleringsbrevet för 2013

<sup>161</sup> Regleringsbrev för 2013 avseende Pensionsmyndigheten. Regleringsbrev för 2011 avseende ISF.

<sup>162</sup> *Gemensam skrivelse: Samverkansuppdrag mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen 2010.* ESV, 2011. (ESV 2011:11), 91–92.

<sup>163</sup> Pensionsmyndighetens kontrollverksamhet 2012-09-26, PID122631.

gett ytterligare uppdrag till Pensionsmyndigheten att redovisa hur de arbetar med kontrollrutiner och hur arbetet för att säkerställa korrekta utbetalningar fortlöper.<sup>164</sup>

## 4.6 Sammanfattande iakttagelser

### Tilläggsförmånerna är svåra att handlägga

Pensionsmyndighetens administration påverkas i hög grad av de svårigheter pensionärer har att lämna rätt uppgifter till myndigheten. Det beror i sin tur på ett komplicerat regelverk. Myndigheten har svårt att hålla en hög kvalitet i handläggningen och har redovisat att de inte lyckats åstadkomma en effektiv hantering av förmånerna. Som en följd av detta har myndigheten genomfört en akut åtgärd i form av tillfälliga beslut.

### Förvaltningskostnaderna har ökat kraftigt sedan 2010

Förvaltningskostnaderna uppgick 2012 till 230 miljoner kronor och har ökat med 28 procent sedan 2010. Även förvaltningskostnaden för återkravsärenden har ökat vilket till stor del bedöms ha orsakats av bostadstilläggsärenden. Detta går i motsatt riktning mot de effektiviseringsmål som uttalades när Pensionsmyndigheten bildades.

### Tilläggsförmånerna är svåra att förstå

Reglernas komplexitet och att myndigheten inte kan redovisa grunderna för besluten leder sammantaget till att pensionärerna inte har möjlighet att förstå eller kontrollera underlaget för beslutet. Pensionären kan exempelvis inte kontrollera om det utbetalda beloppet stämmer eller vad som är orsak till ett avslag.

### Bostadstillägg tills vidare innebär vissa risker för felaktiga utbetalningar

Riksrevisionens aktgranskning visar att Pensionsmyndigheten upptäckte felaktiga utbetalningar på 85 miljoner kronor under 2011. Den omfattningsstudie som gjorde för samma år uppskattade felaktiga utbetalningar till ett betydligt högre belopp vilket indikerar att många felaktiga utbetalningar inte upptäcks. Med möjligheten att besluta om bostadstillägg tills vidare är behoven än högre på att myndigheten utför kontroller. Vissa felorsaker kan komma att ackumuleras till höga belopp eftersom de uppstår under ett besluts giltighetstid och därmed blir svåra för Pensionsmyndigheten att kontrollera. Riskerna är störst för de felutbetalningar som orsakas av att pensionären inte uppgett sammanboende eller inneboende eller att uppgiften inte har registrerats av

<sup>164</sup> Pensionsmyndighetens regleringsbrev för 2013.

myndigheten. Även felaktig utbetalning orsakad av felaktig bostadskostnad som inte beror på flytt kan komma att ackumuleras till betydande belopp. Tillsammans skattades feLEN uppgå till ungefär 28 miljoner kronor under 2011.

Genom att tjänstepensioner omräknas maskinellt årsvis kommer felaktiga utbetalningar som beror på felaktig tjänstepensionsuppgift att minska. Många andra inkomstförändringar kommer sannolikt att upptäckas i efterhand genom årliga kontrolluppgifter från Skatteverket. Att fler fel än tidigare upptäcks med de maskinella kontrollerna kan leda till minskade försäkringskostnader och färre antal felaktiga utbetalningar som inte upptäcks. De felaktiga utbetalningar som upptäcks riskerar dock att skapa fler återkravsärenden och ökade kostnader för den delen av administrationen.

Varken dessa effekter eller möjligheten till andra effektivitetsvinster till följd av tills vidare-beslutet har utretts tillräckligt av regeringen trots remisskritik. Däremot har regeringen gett uppdrag till Pensionsmyndigheten och ISF att följa upp hur kvaliteten utvecklas. Pensionsmyndigheten har ännu inte beslutat om inriktning och omfattning av den kontrollverksamhet som ska införas.

### **Fortsatt stort kompletteringsbehov**

Möjligheten att besluta bostadstillägg tills vidare underlättar sannolikt för såväl myndigheten som för pensionären genom att fortsättningsansökningar inte längre behöver göras. När pensionären ansöker för första gången eller vid ändrade förhållanden måste dock många uppgifter fortfarande styrkas med olika underlag. Med möjligheten att besluta tills vidare ändrades också regelverket i Socialförsäkringsbalken så att förändringar av förmögenhet ska anmälas. Det innebär att många pensionärer fortfarande måste skicka in en ansökan efter varje årsskifte om förmögenheten förändrats.



## 5 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat socialförsäkringens tilläggsförmåner till ålderspensionen. Granskningen har haft två syften. För det första har Riksrevisionen undersökt om ålderspensionens tilläggsförmåner fungerar i enlighet med riksdagens intentioner och för det andra om regeringen och Pensionsmyndigheten har åstadkommit en effektiv hantering av tilläggsförmånerna.

Vid reformeringen av bostadstillägget 2003 delade riksdagen regeringens uttalande att bostadstillägget ”i princip endast ska utges till personer som är i behov av förmånen för att klara sin huvudsakliga försörjning och ett acceptabelt boende”. Riksdagen betonade samtidigt att ”de ändringar som föreslås i propositionen måste i vissa avseenden bedömas som omfattande. Med hänsyn härtill anser utskottet det närmast självklart att det nya systemet för bostadstillägg noga följs upp och utvärderas när det varit i kraft en tid”<sup>165</sup>.

Riksrevisionen noterar att förändringarna 2003 var relativt stora i lagstiftningen men samtidigt behölls de grundläggande utgångspunkterna för förmånerna. Riksrevisionens övergripande slutsats är att systemet för ålderspensionens tilläggsförmåner fungerar dåligt och ställer sig vidare tveksam till om förmånerna och grundskyddet i sin helhet är ändamålsenligt utformade. Riksrevisionen har genom granskningen konstaterat att ålderspensionens tilläggsförmåner inte fungerar i enlighet med dess intentioner och att regeringen och Pensionsmyndigheten ännu inte åstadkommit en effektiv hantering av förmånerna.

Riksrevisionen noterar vidare att kostnaderna för tilläggsförmånerna är relativt låga ur statsfinansiell synpunkt, vilket dock delvis beror på bristerna i träffsäkerhet och transparens. Ett mer generellt system skulle sannolikt vara dyrare eftersom de nuvarande reglerna är utformade så att kretsen av berättigade begränsas till en ungefär femtedel av landets pensionärer och det genomsnittliga beloppet per person och år uppgår till ungefär 30 000 kronor. Det finns således ett visst motsatsförhållande mellan att ha ett enkelt system, ett träffsäkert system och statsfinansiella aspekter. Riksrevisionen konstaterar att dagens system väl tillgodoser statsfinansiella krav men i mindre utsträckning uppnår önskemål om träffsäkerhet och enkelhet.

<sup>165</sup> Bet. 2001/02:SfU3, s. 12.

## 5.1 Systemet för ålderspensionens tilläggsförmåner fungerar dåligt

### 5.1.1 *Tiotusentals pensionärer går miste om förmånerna*

Tilläggsförmånerna betalas ut till pensionärer med låga inkomster och relativt små förmögenheter. Ett allvarligt problem är dock att det är många pensionärer som inte får de tilläggsförmåner de har rätt till och Riksrevisionen har i granskningen visat att denna grupp är av betydande storlek. Det så kallade mörkertalet för bostadstillägg skattas i Riksrevisionens undersökning till 37 procent och det har ökat kraftigt sedan 2006 då motsvarande mörkertal var 17 procent. Även om undersökningen, i likhet med tidigare mörkertalsundersökningar, innehåller osäkerheter och ett exakt antal inte kan fastställas indikerar punktskattningen att 140 000 pensionärer går miste om bostadstillägg. Hälften av pensionärerna som ingår i mörkertalet går miste om belopp över 930 kronor per månad vilket måste betraktas som betydande belopp. Att så många pensionärer går miste om stora belopp är enligt Riksrevisionen särskilt allvarligt eftersom tilläggsförmånernas betydelse för det totala ekonomiska grundskyddet successivt ökat för pensionärer med de lägsta inkomsterna genom att garantipension är kopplad till prisindex.<sup>166</sup> Att garantipensionen är kopplad till prisutvecklingen innebär att den uppräknas till ett lägre belopp än inkomstpensionen, som är kopplad till inkomstutvecklingen<sup>167</sup>, och att dess värde i förhållande till arbetsinkomster och inkomstpensioner minskar med tiden. Riksrevisionens undersökning indikerar också att mörkertalet för gruppen pensionärer som är berättigade till äldreförsörjningsstöd är ännu större. Gruppen tillhör sannolikt de ekonomiskt mest utsatta pensionärerna och att många går miste om stödet bör betraktas som särskilt allvarligt.

Pensionsmyndigheten och regeringen har ingen aktuell information om mörkertalen och Riksrevisionens undersökning visar att det outnyttjade beloppet skattas till så mycket som tre miljarder kronor. Även om skattningen av det outnyttjade beloppet innehåller osäkerheter bör det ändå noteras att beloppet motsvarar 35 procent av de nuvarande försäkringsutgifterna för tilläggsförmånerna.

### 5.1.2 *Mörkertalet beror på flera orsaker*

Riksrevisionen har i granskningen sökt förklaringar till mörkertalet och ökningen av den samma. Kunskapsbrist tycks vara den dominerande orsaken till att många inte ansöker om förmånerna. Även de som känner

<sup>166</sup> 66 kap. 16–24 §§ och 67 kap. 21–26 §§ Socialförsäkringsbalken (2010:110).

<sup>167</sup> 58 kap. 10–28 §§ Socialförsäkringsbalken (2010:110).



till att förmånerna finns har i många fall svaga kunskaper om vilka regler som gäller. Att de som känner till förmånerna inte ansöker tycks bero på missuppfattningar om vilka reglerna är. Till det kommer även att administrationen av förmånerna uppvisar brister som också bidrar till mörkertalet. I det följande redovisas sannolika förklaringar till resultaten i Riksrevisionens mörkertalsundersökning.

### **Såväl regeringen som pensionsmyndigheten har varit passiva**

Riksrevisionens sammanfattande slutsats är att regeringen och pensionsmyndigheten har varit passiva i arbetet med att minska mörkertalet. Att det funnits ett betydande mörkertal inom bostadstillägget har varit känt sedan 2005. Regeringen gav också uppdrag till Försäkringskassan om att utreda orsakerna till mörkertalet som visade att många inte kände till bostadstillägget. Regeringen uppger att det fördes diskussioner hur problemet med mörkertalet skulle hanteras men några nya uppdrag eller mål har inte förts fram efter 2007 och ingen ny mörkertalsundersökning har genomförts. Regeringen har således inte aktivt arbetat med att minska mörkertalet. Pensionsmyndigheten presenterade nya uppgifter om mörkertalet under 2010 baserade på Försäkringskassans tidigare undersökning. Myndigheten har också presenterat information om tilläggsförmånerna på sin webbplats och skapat en räknedur där ett preliminärt bostadstillägg kan beräknas. Riksrevisionen bedömer det som sannolikt att många äldre har svårt att ta till sig denna information.

I Pensionsmyndighetens ansökningsblankett och beslutsbrev om ålderspension framgår ingen information om möjligheten till tilläggsförmån. En annan informationskanal som når alla blivande pensionärer är det orange kuvert som skickas årligen, men inte heller denna kanal har använts för att informera om tilläggsförmånerna. Dessa kanaler kan vara kostnadseffektiva för information om tilläggsförmånerna men har inte utnyttjats. Vidare har många av de informationskampanjer som genomförts utelämnat information om tilläggsförmånerna. I propositionen om äldreförsörjningsstödet påpekades att det var viktigt att informationsinsatserna om stödet anpassades till målgruppen. Pensionsmyndigheten har sammanfattningsvis genomfört vissa förbättringar gällande informationen men i många avseenden inte arbetat för att minska mörkertalet.

Att myndigheten inte prioriterat mörkertalet beror sannolikt på att de sedan bildandet haft stora problem inom handläggningen av förmånen, och prioriterat att säkerställa utbetalningar till de som har bostadstillägg före arbetet med att informera om tilläggsförmånerna. Myndigheten har prioriterat fortsättnings- och ändringsansökningar för att undvika glapp i pågående utbetalningar samt undvika det merarbete långa handläggningstider kan leda till i form av felaktiga utbetalningar och ökad arbetsbelastning för kundtjänst. Det finns således en

viss konflikt mellan att hålla en god kvalitet i handläggningen och att arbeta med att minska mörkertalet. En bred informationsinsats till alla pensionärer riskerar även leda till att många som inte är berättigade till förmånerna kommer att söka. Detta kan även orsaka en ökad arbetsbelastning för administrationen.

Trots ovanstående problematik bedömer Riksrevisionen att det inte är rimligt att pensionärer riskerar att gå miste om tilläggsförmåner på grund av att de inte känner till regelverket eller ens har vetskap om att tilläggsförmånerna finns. Mörkertalsundersökningen visar dessutom att det finns ett stort antal pensionärer som går miste om betydande belopp. Behovet av en tilläggsförmån kan vara väl så viktig för denna grupp som för de som redan har bostadstillägg.

### **Omvärldsfaktorer bidrar till ökat mörkertal**

Hur många pensionärer som är berättigade till en tilläggsförmån, och till vilket belopp, påverkas av flera olika omvärldsfaktorer. En rimlig förklaring till ett ökat mörkertal är att fler pensionärer blivit berättigade till en förmån efter den ekonomiska krisen 2008. En annan förklaring kan vara att antalet utlandsfödda pensionärer har ökat.

Pensionärer var en av de grupper som påverkades mest av den ekonomiska krisen och den efterföljande lågkonjunkturen. Detta fick till följd att den så kallade balanseringen (bromsen) i ålderspensionssystemet aktiverades. Inkomstpensionerna sänktes med 3 procent under 2010. Effekten av balanseringen följde med även under 2011. Balanseringen leder till att inkomstpensionerna sjunker vilket innebär att fler pensionärer blir berättigade till tilläggsförmånerna. Antal pensionärer som hade bostadstillägg minskade dock från 260 000 till 255 000 personer under 2010.

Balanseringen påverkar sannolikt mörkertalet på marginalen. Det innebär att de nya pensionärer som på grund av balanseringen ingår i mörkertalet främst går miste om lägre belopp.

Som tidigare påtalats indikerar Riksrevisionens mörkertalsundersökning att en väldigt stor andel av pensionärerna som är berättigade till äldreförsörjningsstöd inte erhåller förmånen. Pensionärer med äldreförsörjningsstöd består till stor del av personer som inte kvalificerat sig till full garantipension. Full garantipension kräver i sin tur 40 års försäkringstid (bosättning i Sverige) och gruppen som uppbär stödet består därför till stor del av utlandsfödda. Pensionärer med äldreförsörjningsstöd har endast ökat från 12 000 personer 2003 till 14 000 personer 2010. Gruppen utrikesfödda pensionärer har däremot under samma period ökat från 159 000 till 201 000 personer vilket motsvarar en tiondel av alla pensionärer.<sup>168</sup> Vidare uppgick gruppen till 217 000

<sup>168</sup> SCB:s befolkningsstatistik.

pensionärer under 2012. Sammanfattningsvis indikerar uppgifterna att en stor grupp utlandsfödda pensionärer går miste om förmåner de har rätt till.

### **Regelförändringar bidrar till ökat mörkertal**

Ökningen av mörkertalet kan delvis förklaras av de regelförändringar som skett inom tilläggsförmånerna. I januari 2007 höjdes den högsta godtagbara bostadskostnaden från 4 850 kronor till 5 000 kronor. När en högre bostadskostnad beaktas blir fler pensionärer berättigade till tilläggsförmånerna. Pensionärer som tidigare inte varit berättigade till tilläggsförmån, på grund av att deras inkomster var för höga i förhållande till deras bostadskostnad, blev i och med regeländringen i högre utsträckning berättigade.

Sedan den tidigare undersökningen har även arbetsinkomstens påverkan på tilläggsförmånerna minskat. Som en arbetsstimulerande åtgärd ändrades arbetsinkomstens påverkan till att i lägre grad påverka tilläggsförmånen från och med 2008. En rimlig effekt av detta är att arbetande pensionärer som tidigare inte varit berättigade till bostadstillägg nu i högre utsträckning kan ha rätt till förmånen.

Riksrevisionens undersökning visar hur mörkertalet såg ut 2010, vilket är de senaste uppgifterna som finns att tillgå. Sedan dess har ytterligare två regelförändringar skett som Riksrevisionen bedömer påverkar mörkertalet. Från och med januari 2013 tillkommer ett tillägg på 170 kronor per månad till den som är gift och 340 kronor per månad för den som är ogift. Pensionärer som ingår i mörkertalet är således berättigade till högre belopp nu än vad de var 2010. I likhet med de andra regelförändringarna innebär det också att nya pensionärer blivit berättigade till tilläggsförmåner och att mörkertalet därmed ökat. Mörkertalet kan alltså vara ännu högre än vad som framgår av Riksrevisionens undersökning.

I grupperna som påverkats av regelförändringarna kan det både finnas pensionärer som tidigare inte ansökt och pensionärer som ansökt men fått avslag och inte vet om att de numera är berättigade. Slutsatsen är att regelförändringar är en förklaring till mörkertalet men att förändringar av regelverket, i likhet med balanseringen, endast påverkar mörkertalet på marginalen. Det innebär att de nya pensionärer som efter regelförändringarna ingår i mörkertalet främst går miste om lägre belopp. Det innebär också att de pensionärer som även tidigare ingått i mörkertalet nu går miste om än högre belopp.

### **En grupp i mörkertalet avstår medvetet från att ansöka**

Riksrevisionen har visat att det finns pensionärer som ingår i mörkertalet inom bostadstillägget som går miste om mindre belopp. Granskningen visar också att regelverket möjliggör för pensionärer med betydande förmögenheter att fortfarande vara berättigade till en tilläggsförmån. En tidigare undersökning om orsaker till att berättigade inte ansökt visade att 8 procent uppgav att de inte hade behov av förmånen. Det därför möjligt att gruppen pensionärer som går miste om låga belopp bedömer att de inte är behov av förmånen och att de medvetet avstår från att söka.

#### **5.1.3 *Kostnaden för administrationen av tilläggsförmånerna underskattades från början***

Kostnadsberäkningarna för administrationen inför bildandet av Pensionsmyndigheten var mycket osäkra. Kostnadsökningar för hanteringen av förmånerna har varit betydande. En del av kostnadsökningen kan förklaras av en oväntat hög telefonbelastning under myndighetens första halvår samt att myndigheten fick ta över stora ärendebalanser från Försäkringskassan. Myndigheten har inte lyckats hantera tilläggsförmånerna inom befintlig resursram och tvingats ta till akuta åtgärder för att klara av utbetalningarna av tilläggsförmånerna. Pensionsmyndigheten beskriver själv att hanteringen av tilläggsförmånerna inte är effektiv. Den processorienterade handläggning som myndigheten infört har ännu inte lett till önskade resultat. Med möjligheten att besluta tills vidare bedömer dock Pensionsmyndigheten att effektiviteten i administrationen kommer att öka.

Riksrevisionens bedömning är att regeringen underskattade resursbehovet för tilläggsförmånerna. Både regeringen och Pensionsmyndigheten bedöms vidare ha överskattat effektiviseringsmöjligheterna inom det dåvarande regelverket.

#### **5.1.4 *Möjligheter och risker med att besluta tills vidare***

Riksrevisionen bedömer att möjligheten att kunna besluta om bostadstillägg tills vidare sannolikt ger förutsättningar för att effektivisera verksamheten men att kompletteringsbehovet och återkravsverksamheten även fortsättningsvis kan komma att vara omfattande.

För att beslut tills vidare ska vara effektivt krävs att kontrollen inför och under löpande beslut är god. Vissa rutiner som myndigheten aviserat är inriktade på kontroll i efterhand vilket ökar risken för att många återkrav behöver hanteras. Det finns därför risk att de resursbesparingar som görs i handläggningen av besluten i stället leder till ökad resursåtgång i återkravsverksamhet. Riksdagen har uttalat att särskild uppmärksamhet bör riktas mot att felaktiga utbetalningar inte

hinner ackumuleras till större belopp.<sup>169</sup> Det finns även en risk att vissa felorsaker upptäcks i mindre utsträckning än tidigare. Riksrevisionen bedömer att risken är särskilt stor i de ärenden där kostnaden för befintlig bostad ändras eller registreras fel eller där pensionären har en inneboende som inte anmäls eller registreras. Dessa fel kommer inte att upptäckas i den befintliga maskinella kontrollen. Pensionsmyndigheten kommer att sätta gränser för inkomstdifferenser inom den maskinella kontroll som genomförs mot taxerad inkomst. Bostadstillägget beslutas på aktuella månadsinkomster för de månader pensionären har bostadstillägg. Den taxerade inkomsten kan således vara missvisande. Risken är att gränserna sätts för högt vilket leder till att felaktiga utbetalningar inte upptäcks eller sätts för lågt vilket leder till ökat antal återkravsutredningar. För att effektivt använda de elektroniska uppgifterna från Skatteverket är det viktigt att de gränsnivåerna i de maskinella kontrollerna noga utvärderas.

Pensionsmyndigheten avser att överföra en del av de resurser som frigörs av tills vidare-beslutet till att öka kvaliteten bland förstagsbesluten. Med en ökad kvalitet i besluten kommer sannolikt felaktiga utbetalningar minska och att handläggningstiderna förbättras. Problemet med den höga andel ärenden som behöver kompletteras kvarstår dock vilket innebär merarbete för både myndigheten och pensionären. Riksrevisionen bedömer därför att kompletteringsbehovet även fortsättningsvis kan bli omfattande.

#### 5.1.5 *Rättsenligheten har åsidosatts inom administrationen*

Under granskningens gång har Riksrevisionen noterat att Pensionsmyndigheten infört ett administrativt beslut om hanteringen av felaktiga utbetalningar under 2 000 kronor. Genom att ärenden under 2 000 kronor hanteras med stöd av ett internt administrativt beslut prövas inte felutbetalningarna enligt lagstiftningen om återbetalningsskyldighet.

Riksrevisionen har i aktgranskningen visat att 59 procent av de återkravsärenden som beslutades under 2011 handlade om belopp understigande 2 000 kronor och att dessa endast stod för en mindre del av det totalt felaktigt utbetalda beloppet. Åtgärden kan därför uppfattas vara god ur effektivitetshänseende. Riksrevisionen kan dock inte hitta stöd för att åtgärden skulle vara förenlig med bestämmelserna i Socialförsäkringsbalken (2010:110). Eftergiftsbedömning och formellt beslut ska fattas i varje enskilt ärende om felaktig utbetalning. Vidare medför det administrativa beslutet att felaktiga utbetalningar under 2 000 kronor inte statistikförs och myndigheten kan därför inte bedöma hur stora de felaktiga utbetalningarna är.

Bestämmelserna om återbetalning är generella och avser alla förmåner beslutade enligt Socialförsäkringsbalken. I sammanhanget bör det

<sup>169</sup> Bet. 2011/12:SfU16.

uppmärksammas att Försäkringskassan, som administrerar flertalet av socialförsäkringsförmånerna, inte har infört något liknande beslut. Det betyder att tillämpningen skiljer sig åt mellan myndigheterna.

## 5.2 Det är tveksamt om grundskydden är ändamålsenligt utformade

Riksrevisionen bedömer i granskningen att träffbilden är god bland de pensionärer som får en tilläggsförmån. Samtidigt konstaterar Riksrevisionen att väldigt många pensionärer går miste om tilläggsförmåner de har rätt till. Träffbilden bland alla pensionärer som har rätt till förmånerna måste därför betraktas som dålig. Förmånerna är vidare svåra för Pensionsmyndigheten att handlägga och svåra för ålderspensionärer att förstå. Dessa brister och andra förändringar leder till att förmånernas funktion som grundskydd inte är tillfredsställande. Det finns därmed goda skäl till att tilläggsförmånerna bör ses över.

Tilläggsförmånerna tillsammans med garantipensionen innebär att det finns fyra förmånsslag som utgör grundskyddet för pensionärer. Garantipensionen utgör grunden och betalas ut till pensionärer över 65 år som saknar eller har låg inkomstpension. Tilläggsförmånerna syftar till att ge pensionärer med låga inkomster möjlighet att bo i en väl fungerande bostad av god standard och därutöver till att garantera en skälig levnadsnivå om inkomsten är mycket låg. Garantipensionen har inte varit föremål för denna granskning, men många som har garantipension har även en eller flera tilläggsförmåner. Drygt 200 000 pensionärer får både garantipension och bostadstillägg. Garantipensionen syftar i likhet med tilläggsförmånerna att tillgodose pensionärens grundläggande behov och det kan ifrågasättas om det behövs fyra olika förmåner för att uppnå syftet.

Det kan därför finnas skäl att en översyn av tilläggsförmånerna även inkluderar garantipensionen.

Riksrevisionen pekar därutöver på ett antal förhållanden som tillsammans talar för att tilläggsförmånerna bör ses över.

Dagens tilläggsförmåner bygger på ett mycket komplicerat regelverk som i stora delar har sitt ursprung från det tidigare kommunala bostadstillägget. Olika regelförändringar har genom åren medfört att regelverket kan liknas vid ett lapptäcke. En konsekvens av regelverket är att det nästan är omöjligt för pensionären att räkna ut vilket belopp pensionären är berättigad till och hur olika regeländringar och inkomständringar påverkar rätten till förmånen. Såväl regelförändringar som förändringar i inkomst- och garantipensionen påverkar dessutom mörkertalet för förmånerna.

Riksrevisionen kan även notera att förmögenhetsprövningens roll är problematisk och kan ifrågasättas. Legitimitetsproblem uppstår eftersom endast vissa förmögenheter beaktas vid prövning av tilläggsförmåner. Dessutom påverkas storleken på tillägget av hur förmögenheten är placerad. Det finns även möjlighet att personer kan minska sin förmögenhet för att bli berättigad till en tilläggsförmån. Ett alternativ att överväga i syfte att förenkla förmögenhetsprövningen är att beräkna förmögenheten utifrån deklarerad kapitalavkastning.

Det särskilda bostadstillägget har tidigare utretts och ifrågasatts. För ålderspensionärer har det särskilda bostadstillägget ingen funktion eftersom äldre försörjningsstödet kan ersätta dess plats.

Bostadstillägget infördes för drygt 60 år sedan då det råde betydande bostadsbrist och bostadsstandarden för många var mycket låg. Situationen är idag i mångt och mycket en annan, men behovet av väl fungerande tilläggsförmåner kvarstår. Detta eftersom förmånerna har stor ekonomisk betydelse för många äldre med låga eller inga pensioner. Riksrevisionens sammanfattande slutsats är därför att det av ovanstående skäl kan vara motiverat för regeringen att se över utformningen av hela det grundskydd som gäller för pensionärer. En sådan översyn har redan aktualiserats av Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi i en rapport om grundtryggheten i välfärdssystemen.<sup>170</sup>

## 5.3 Rekommendationer

Med anledning av Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser lämnar Riksrevisionen följande rekommendationer.

### 5.3.1 Till regeringen

#### **Överväg en översyn av ålderspensionens grundskydd**

Regeringen bör överväga att utreda tilläggsförmånerna och garantipensionen som tillsammans utgör det allmänna pensionssystemets grundskydd. Tilläggsförmånernas regelverk är komplicerat och leder till många felutbetalningar och stort mörkertal.

<sup>170</sup> Enkelt och effektivt – En ESO-rapport om grundtryggheten i välfärdssystemet (DS 2010:8).

**Återuppta arbetet med mörkertalet**

Regeringen bör återuppta arbetet med att minska mörkertalet. Regeringen har tidigare gett ansvariga myndigheter uppdrag att mäta storleken på och orsakerna till mörkertalet. Sedan 2007 har inga mål eller återrapporteringskrav för tilläggsförmånernas täckningsgrad getts.

**Se över hanteringen av eftergift**

Regeringen bör förtydliga och förenkla regelverket för eftergift och vad som ska prövas som en felaktig utbetalning enligt Socialförsäkringsbalken i syfte att uppnå en enhetlig rättstillämpning. Till följd av Pensionsmyndighetens administrativa beslut avseende felaktiga utbetalningar under 2 000 kronor skiljer sig numera hanteringen av felaktiga utbetalningar mellan Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan.

**5.3.2 Till Pensionsmyndigheten****Förbättra informationen om tilläggsförmånerna**

Pensionsmyndigheten bör utforma en åtgärdsplan för hur information om förmånerna ska förbättras och nå de grupper som i dag inte söker. Pensionsmyndigheten har inte använt lättillgängliga och kostnadseffektiva kanaler för att informera om tilläggsförmånerna. Riksrevisionens bedömning är vidare att informationen om tilläggsförmånen bör inriktas mot att vara så utförlig att pensionären själv kan bedöma rättigheten till tilläggsförmånen.

**Säkerställ kontrollrutiner vid beslut tills vidare**

Pensionsmyndigheten bör i det pågående arbetet utforma kontrollrutinerna för tilläggsförmånerna så att även felorsaker som inte fångas upp i de maskinella kontrollerna beaktas. Kontrollrutinerna bör också utformas så att gränsvärdena inte medför att felaktiga utbetalningar blir för höga.



## Källförteckning

### Riksdag och regering

- Bet. FiU 1978/79:35 om den kommunala ekonomin m.m.  
 Bet. 1986/87:SfU10 om folkpensioner m.m.  
 Bet. 1993/94:SfU16 Bostadstillägg till pensionärer  
 Bet. 1993/94:SfU24 Reformering av det allmänna pensionssystemet  
 Bet. 2001/02:SfU3 Reformerade regler för bostadstillägg till pensionärer m.fl.  
 Bet. 2001/02:SfU4 Äldreförsörjningsstöd  
 Bet. 2006/07:FiU20 Riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken  
 Bet. 2007/08:SfU1 Utgiftsområdena 10, 11 och 12 inom socialförsäkringsområdet  
 Bet. 2009/10:SfU5 Beräkning av förmögenhet vid fastställande av vissa förmåner  
 Bet. 2011/12:SfU1 Utgiftsområdena 10, 11 och 12 inom socialförsäkringsområdet  
 Bet. 2011/12:SfU16 Enklare och effektivare handläggning av bostadstillägg m.m.  
 Bet. 2012/13:SfU1 Utgiftsområdena 10, 11 och 12 inom socialförsäkringsområdet  
 Dir 1991:25 Översyn av systemet med kommunala bostadstillägg (KBT)  
 Dir. 1997:150 Översyn av systemet för inkomstprövning av bostadstillägg till pensionären m.m.  
 Prop. 1975/76:145 om ändrade regler för bostadstillägg  
 Prop. 1978/79:95 om den kommunala ekonomin  
 Prop. 1986/87:100 med förslag till statsbudget för budgetåret 1987/88  
 Prop. 1993/94:173 Bostadstillägg till pensionärer  
 Prop. 1993/94:250 Reformering av det allmänna pensionssystemet  
 Prop. 2000/01:136 Äldreförsörjningsstöd  
 Prop. 2000/01:140 Reformerade regler för bostadstillägg till pensionärer m.fl.  
 Prop. 2006/07:100 2007 års ekonomiska vårproposition  
 Prop. 2007/08:26 Slopad förmögenskatt m.m.  
 Prop. 2008/09:203 Beräkning av förmögenhet vid fastställande av vissa förmåner  
 Prop. 2011/12:1 Budgetpropositionen för 2012  
 Prop. 2011/12:152 Enklare och effektivare handläggning av bostadstillägg, och vissa andra frågor  
 Prop. 2012/13:1 Budgetproposition för 2013  
 Rskr 1978/79:335 Riksdagsskrivelse  
 Rskr. 1993/94:305 Riksdagsskrivelse  
 Rskr. 1993/94:439 Riksdagsskrivelse  
 Rskr 2001/02:10 Riksdagsskrivelse  
 Rskr. 2001/02:13 Riksdagsskrivelse  
 Rskr. 2006/07:220 Riksdagsskrivelse  
 Rskr. 2007/08:68 Riksdagsskrivelse

Rskr. 2009/10:17 *Riksdagsskrivelse*

Rskr. 2011/12:85 *Riksdagsskrivelse*

Rskr. 2011/12:86 *Riksdagsskrivelse*

Rskr. 2012/13:2 *Riksdagsskrivelse*

Rskr. 2012/13:114 *Riksdagsskrivelse*

### **Lagar och förordningar**

Budgetlagen (2011:203)

Förordning (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten

Lag (1994:308) om bostadstillägg till pensionärer

Lag (2009:1053) om förmögenhet vid beräkning av vissa förmåner

Myndighetsförordningen (2007:515)

Regeringsformen (2011:109)

Socialförsäkringsbalken (2010:110)

### **Regleringsbrev och årsredovisningar**

Försäkringskassans årsredovisning 2005, 2008 och 2009

Pensionsmyndighetens årsredovisning 2011 och 2012

Regleringsbrev för budgetåren 2010–2013 avseende Pensionsmyndigheten

Regleringsbrev för budgetåret 2003 avseende Riksförsäkringsverket

Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende Försäkringskassan

Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Inspektionen för Socialförsäkringen

### **Övrigt**

*Analys av träffsäkerheten av reglerna om Äldreförsörjningsstöd.* Försäkringskassan, 2005.

(Försäkringskassan dnr. S2005/5473/SF)

*Avskaffande av det särskilda bostadstillägget till pensionärer m.fl.* (SBTP).

Försäkringskassan, 2008. (Försäkringskassan dnr. 51437-2008)

*Beloppsgränser i återkravsprocessen.* (Pensionsmyndigheten PID122098)

Ds 2010:8. *Enkelt och effektivt – en ESO-rapport om grundtryggheten i välfärdssystemen*

*Ekonomisk kalkyl av att besluta tills vidare.* Pensionsmyndigheten, 2012.

(Pensionsmyndigheten PID118525)

*Enklare och effektivare handläggning av bostadstillägg, m.m.* Remissvar. ISF, 2012. (ISF dnr. 2012-071)

*Enklare och effektivare handläggning av bostadstillägg.* Remissvar. Statskontoret, 2012.

(Statskontoret dnr. 2012/71-4)

Förslag framställt av Försäkringskassan, 2008. (Försäkringskassan dnr. 51744-2208)

Förslag framställt av Pensionsmyndigheten, 2010. (Pensionsmyndigheten dnr. PAD 2010-536)

*Gemensam skrivelse: Samverkansuppdrag mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* 2010. ESV, 2011. (ESV 2011:11)

*Handläggning av bostadstillägg.* ISF, 2012. (ISF 2012:3)

*Information till pensionssparare och pensionärer om pensionen.* Försäkringskassan, 2009. (Försäkringskassan dnr. 3465-2009)

*Kommunikation på andra språk – alla som arbetar och betalar skatt i Sverige har rätt till pension,* [www.pensionsmyndigheten.se/5684.html](http://www.pensionsmyndigheten.se/5684.html) hämtat 2013-03-05

*Mörkertalet och BTP.* Försäkringskassan, 2007. (Försäkringskassan dnr. 39635-2007)

*Beräkningar av mörkertalet i BTP för pensionärer och äldre försörjningsstödet för pensionärer.* SCB, 2013

*Ny beräkning av mörkertal för BTP.* Försäkringskassan, 2008. (Försäkringskassan dnr. 39635-2007)

*Pensionsmyndighetens kontrollverksamhet.* Pensionsmyndigheten, 2012 (PID122631)

*Samverkansuppdrag om utveckling av metoder för och redovisning av resultat av arbetet mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.* Regeringsbeslut 2009-03-05 (Fi2009/2137)

SOU 1945:46. *Utredning och förslag angående lag om folkpensionering.* Betänkande av Socialvårdskommittén

SOU 1977:48. *Översyn av de speciella statsbidragen till kommunerna.* Betänkande av 1976 års bostadsekonomiska utredning

SOU 1992:21. *Bostadsstöd till pensionärer.* Betänkande av KBT-utredningen

SOU 1999:52. *Inkomstprövning av bostadstillägg till pensionärer.* Betänkande av BTP-utredningen

SOU 2008:74. *Rätt och riktigt – Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.* Betänkande av Delegationen mot felaktiga utbetalningar

*Uppskattning av mörkertalet i BTP.* Försäkringskassan, 2005. (Försäkringskassan redovisar 2005:2)

*Varför blir det fel? Orsaker till felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen.* Resultat från expertseminarier. Delegationen mot felaktiga utbetalningar, 2007. (Delegationen mot felaktiga utbetalningar, rapport 5)

*Åtgärder i ärenden med mindre felutbetalda belopp.* Pensionsmyndigheten, 2012 (Juridikavdelningen informerar 2012-3)

### **Statistik, intervjuer och övriga kontakter**

E-postsvar från Pensionsmyndigheten 2013-03-25

E-postsvar från Socialdepartementet 2013-03-15

Intervju med representanter för Försäkringskassan 2012-03-30

Intervju med representanter för Pensionsmyndigheten 2012-11-12

Intervju med representanter för Pensionsmyndigheten, 2012-11-23

Pensionsmyndighetens produktionsstatistik

SCB:s befolkningsstatistik



## Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

Alla Riksrevisionens tidigare utgivna rapporter finns tillgängliga på [www.riksrevisionen.se](http://www.riksrevisionen.se)

2012	2012:1	Klimatrelaterade skatter – Vem betalar?
	2012:2	Svensk klimatforskning – Vad kostar den och vad har den gett?
	2012:3	DO och diskrimineringsfrågorna
	2012:4	Att styra självständiga lärosäten
	2012:5	Besparingar i försvarets materielförsörjning. Regeringens genomförandegrupp 2008
	2012:6	Regelförenkling för företag – regeringen är fortfarande långt från målet
	2012:7	Infrastrukturplanering – på väg mot klimatmålen?
	2012:8	Citybanans regionala medfinansiering
	2012:9	Effektivitetsmätning som metod för att jämföra arbetsförmedlingskontor
	2012:10	Statens försäljningar av apotek
	2012:11	Den nordiska stridsgruppen – Nordic Battlegroup 2011
	2012:12	Tandvårdsreformen 2008 – når den alla?
	2012:13	Skattekontroll av företag – urval, volymutveckling och uppföljning
	2012:14	Trafikverkets upphandling av vägar och järnvägar – leder den till hög produktivitet?
	2012:15	Staten på spelmarknaden – når man målen?
	2012:16	Vem tar ansvar? – Statens tillsyn av information på tjänstepensionsmarknaden
	2012:17	Godkänd? – Skolinspektionens prövningar av ansökningar från enskilda som vill bli skolhuvudmän
	2012:18	Bemanningen av marinens och flygvapnets stående insatsförband
	2012:19	SBAB – mervärde, mångfald och konkurrens?
	2012:20	Statens insatser inom ambulansverksamheten
	2012:21	Statens satsningar på transportinfrastruktur – valuta för pengarna?
	2012:22	Mer att förenkla! Administration i strukturfondsprojekt
	2012:23	Början på något nytt – Etableringsförberedande insatser för asylsökande

- 2012:24 Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2013  
– tydlig och transparent?
- 2012:25 Den kommunala ekonomin och hållbara offentliga finanser
- 2012:26 Etablering genom företagande – är statens stöd till företagare  
effektiva för utrikes födda?
- 2012:27 Utsläppshandel för att begränsa klimatförändringen – fungerar det?
  
- 2013 2013:1 Svensk rymdverksamhet – en strategisk tillgång?
- 2013:2 Statliga myndigheters skydd mot korruption
- 2013:3 Staten på elmarknaden – insatser för en fungerande elöverföring
- 2013:4 Mer patientperspektiv i vården – är nationella riktlinjer en metod?
- 2013:5 Staten på telekommarknaden
- 2013:6 Ungdomars väg till arbete – individuellt stöd och matchning mot  
arbetsgivare

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se



Riksrevisionen har granskat regeringens och Pensionsmyndighetens hantering av tilläggsförmånerna till ålderspensionen (bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd).

Granskningen visar att de ålderspensionärer som får en tilläggsförmån huvudsakligen har svaga ekonomiska förhållanden, men många pensionärer går miste om förmånerna. Kunskapsbrist tycks vara den dominerande orsaken till att många inte ansöker om tilläggsförmånerna. Regeringens och Pensionsmyndighetens passivitet har bidragit till att många inte ansöker. Regelverket är komplicerat och det är svårt för pensionären att förstå hur reglerna påverkar rätten till förmånerna.

Riksrevisionen konstaterar att systemet för tilläggsförmånerna fungerar dåligt. Vidare bedömer Riksrevisionen att både regeringen och Pensionsmyndigheten överskattade effektiviseringsmöjligheterna när Pensionsmyndigheten bildades. Den nya möjligheten att kunna besluta om bostadstillägg tills vidare ger sannolikt förutsättningar att effektivisera verksamheten. I granskningen noteras också att Pensionsmyndigheten inte prövar felaktiga utbetalningar av mindre belopp mot lagstiftningen om återbetalningsskyldighet.

Riksrevisionen anser att regeringen bör återuppta arbetet med att öka kunskaperna om förmånerna och se över hanteringen av eftergift. Vidare bör regeringen överväga att utreda tilläggsförmånerna och det allmänna pensionssystemets grundskydd. Pensionsmyndigheten bör förbättra informationen om tilläggsförmånerna och säkerställa kontrollrutinerna.

ISSN 1652-6597

ISBN 978 91 7086 315 8

Beställning:

[www.riksrevisionen.se](http://www.riksrevisionen.se)

[publikationsservice@riksrevisionen.se](mailto:publikationsservice@riksrevisionen.se)

Riksrevisionens publikationsservice

114 90 Stockholm

