

# Ny Pension – Ny Administration

*Betänkande av  
Pensionsadministrationsutredningen*

*Stockholm 2006*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

**SOU 2006:111**

# Till Statsrådet Cristina Husmark Pehrsson

Regeringen beslutade den 20 december 2005 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över myndighetsstrukturen för administrationen av den allmänna ålderspensionen.

Samma dag förordnade chefen för Socialdepartementet generaldirektör Hans-Eric Holmqvist som särskild utredare. Att som sakkunniga biträda utredningen förordnades fr.o.m. den 3 mars 2006 avdelningschefen Johan Hellman, ämnesrådet Liso Norman, avdelningschefen Ole Settergren, ämnessakkunnige Sture Wallmon, ämnesrådet Lena Westin och kanslirådet Mikael Åsell. Att som experter biträda utredningen förordnades fr.o.m. den 3 mars 2006 förbundsekonomen Marie Hosinsky, kanslirådet Tomas Forenius och avdelningsdirektören Anna Pauloff. Den 2 juni 2006 entledigades avdelningsdirektören Anna Pauloff och avdelningsdirektören Lila Ericsson förordnades samma dag att vara expert i utredningen.

Till huvudsekreterare i utredningen utsågs ämnesrådet Ola Hedin fr.o.m. den 15 februari 2006 och till sekreterare utsågs departementssekreteraren Richard Tornberg fr.o.m. den 1 april 2006.

Utredningen, som antagit namnet Pensionsadministrationsutredningen, överlämnar härmed betänkandet Ny pension – Ny administration (SOU 2006:111 ). Uppdraget är härmed slutfört.

Särskilt yttrande har lämnats av sakkunnige Sture Wallmon och experten Tomas Forenius samt sakkunnige Ole Settergren.

Stockholm i december 2006

Hans-Eric Holmqvist

/Ola Hedin  
Richard Tornberg

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>11</b>
<b>1 Utredningens direktiv och arbete</b> .....	<b>15</b>
1.1 Utredningsarbetet.....	15
1.2 Betänkandets disposition.....	17
<b>2 Den allmänna ålderspensionen - bakgrund</b> .....	<b>19</b>
2.1 Pensionssystemet och den allmänna ålderspensionen.....	19
2.1.1 Inledning .....	19
2.1.2 Den allmänna ålderspensionen .....	20
2.1.3 Angränsande socialförsäkringsförmåner till den allmänna ålderspensionen.....	24
2.1.4 Tjänstepension .....	26
2.1.5 Bedömd utveckling av den allmänna ålderspensionen och angränsande socialförsäkringsförmåner.....	27
2.1.6 Tjänstepensionens inverkan på kommande pensionärens inkomst .....	30
2.2 Allmänt om administrationen av pensionerna .....	31
2.2.1 Myndigheter som deltar i administrationen av den allmänna ålderspensionen.....	31
2.1.7 Försäkringskassans roll i pensionsadministrationen .....	32
2.2.3 PPM:s roll i pensionsadministrationen .....	34
<b>3 Problembeskrivning</b> .....	<b>37</b>
3.1 Inledning.....	37

3.2	Krav på förvaltningen.....	37
3.3	Tidigare utredningar och identifierade problem .....	38
3.3.1	Inledning.....	38
3.3.2	ANSA-utredningen .....	39
3.3.3	Premiepensionsutredningen.....	42
3.3.4	Statskontoret.....	44
3.3.5	Riksrevisionsverket och Riksrevisionen.....	46
3.4	Utredningsdirektivets problembeskrivning.....	48
3.5	Sammanfattning.....	49
<b>4</b>	<b>Pensionsadministrationen ur ett medborgarperspektiv ....</b>	<b>53</b>
4.1	Allmänhetens problemuppfattning.....	53
4.1.1	Inledning.....	53
4.1.2	Undersökning om den allmänna pensionen och det orangea kuvertet .....	54
4.1.3	Undersökningar om hur blivande pensionärer upplever processen att ansöka om ålderspension.....	55
4.1.4	Fokusgruppsundersökning avseende förtroendet för myndigheter .....	56
4.1.5	Telefonundersökning avseende människors preferenser avseende kontaktvägar med myndigheter .....	57
4.2	Sammanfattning.....	64
<b>5</b>	<b>Alternativa lösningar på pensionsadministrationen .....</b>	<b>67</b>
5.1	Inledning.....	67
5.2	Alternativet där nuvarande organisation av pensionsadministrationen behålls .....	68
5.2.1	Kommande rationalisering inom Försäkringskassan .....	68
5.2.2	Fortsatt samordning mellan Försäkringskassan och PPM – kundservice och information.....	69
5.2.3	Utveckling av myndighetsrollen på pensionsområdet .....	72

5.2.4	Bedömning av kostnader och kostnadsminskningar inom en oförändrad pensionsadministration .....	73
5.3	All administration av den allmänna ålderspensionen inordnas i socialförsäkrings-administrationen .....	76
5.3.1	En sammanhållen socialförsäkringsadministration ....	76
5.3.2	Närmare om förslagets utformning.....	78
5.3.3	Fondverksamheten kvar i egen myndighet .....	82
5.4	Administrationen av ålderspensionen förs till en särskild ålderspensionsmyndighet .....	83
5.4.1	Utformningen av och uppdraget för en särskild ålderspensionsmyndighet.....	83
5.4.2	Närmare om förslagets utformning.....	85
5.4.3	Renodling till inkomstgrundad pension.....	90
5.5	Genomgång av kostnadsberäkningar i respektive huvudalternativ.....	91
5.5.1	Inledning .....	91
5.5.2	Personalkostnader .....	92
5.5.3	IT-kostnader .....	93
5.5.4	Ofinansierade samkostnader i försäkringskassan om ålderspensionen bryts ut och överförs till en SÅP.....	94
5.6	Statskontorets bedömning av konsekvenser på IT-system .....	96
5.6.1	Inledning .....	96
5.6.2	Särskilt om IT-kostnader .....	98
<b>6</b>	<b>Överväganden .....</b>	<b>101</b>
6.1	Utgångspunkter .....	101
6.2	Ålderspensionen ur ett livscykelperspektiv.....	106
6.3	Hur påverkar olika egenskaper och behov hos medborgarna valet av organisatorisk lösning? .....	108
6.4	Följden av att administrationen av den allmänna ålderspensionen fortsatt är ett delat myndighetsansvar .....	114

6.5	Följden av att administrationen av den allmänna ålderspensionen inordnas i Försäkringskassan.....	117
6.5.1	Fördelarna med huvudalternativet.....	117
6.5.2	Nackdelarna med huvudalternativet.....	119
6.5.3	Underalternativ till huvudalternativet.....	120
6.5.4	Värdering av huvudalternativets för- respektive nackdelar.....	121
<b>7</b>	<b>Förslag och motiv.....</b>	<b>123</b>
7.1	Skälen för utredningens förslag.....	123
7.1.1	Inledning.....	123
7.1.2	Helhet kontra fokus.....	125
7.1.3	Möjligheter till styrning och uppföljning.....	128
7.1.4	Ökad medborgarnytta genom automatisering och koncentrerings.....	131
7.1.5	Kompletterande möjligheter till lokal service.....	132
7.1.6	Finansieringsprinciperna bör tydligare avspeglas i myndighetsstrukturen.....	135
7.1.7	Reducerade administrationskostnader.....	136
7.1.8	Ökad administrativ renodling.....	138
7.1.9	Samverkansbehov och kontaktytor.....	140
7.1.10	Etableringen av en ny organisation.....	143
7.1.11	Myndighetsrollen vid beaktande av samband inom olika politikområden.....	145
7.1.12	Nuvarande IT-administrativa rutiner bör inte vara styrande för pensionsadministrationens framtida utformning.....	146
7.2	Redovisningsprinciper.....	148
7.3	Allmänna ombudets roll.....	149
<b>8</b>	<b>Konsekvensbeskrivningar.....</b>	<b>151</b>
8.1	Inledning.....	151
8.2	Ekonomiska konsekvenser.....	152
8.2.1	Inledning.....	152
8.2.2	Avvecklingskostnader.....	154
8.3	Konsekvenser för personal som i dag arbetar inom pensionsadministrationen.....	155

8.4	Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män	157
8.5	Konsekvenser på IT-system .....	158
<b>9</b>	<b>Författningskommentar .....</b>	<b>161</b>
9.1	Lag (1962:381) om allmän försäkring.....	163
9.2	Lag (1998:1465) om ersättning och ledighet för närståendevård.....	163
9.3	Lag (1989:225) om ersättning till smittbärare .....	163
9.4	Lag (1984:989) om socialförsäkringsväsendet under krig och krigsfara .....	163
9.5	Förslag till lag om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.....	164
9.6	Förslag till lag om ändring i lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension .....	164
9.7	Förslag till lag om ändring i lagen (1998:702) om garantipension .....	166
9.8	Förslag till lag om ändring i socialförsäkringslagen (1999:799) .....	166
9.9	Förslag till lag om ändring i lagen (2003:763) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration .....	166
	<b>Författningsförslag .....</b>	<b>169</b>
	<b>Särskilda yttranden .....</b>	<b>203</b>
	<b>Bilagor</b>	
<i>Bilaga</i>	Kommittédirektiv 2005:151 .....	211



# Sammanfattning

Pensionsadministrationsutredningen har haft regeringens uppdrag att utvärdera nuvarande uppdelning av administrationen av den allmänna ålderspensionen mellan Försäkringskassan och Premiepensionsmyndigheten (PPM). Utifrån utvärderingen har utredningen haft i uppdrag att lämna förslag till förändring i nuvarande administrationsstruktur med utgångspunkt i två motstående huvudalternativ. Det ena har varit att samla hela administrationen inom Försäkringskassan. Det andra har varit att bilda en särskild ålderspensionsmyndighet. Utredningens arbete har utgått från en bedömning av vad som är pensionspararnas och pensionärernas bästa.

Utredningen föreslår att en ny myndighet – Ålderspensionsmyndigheten – bildas för att administrera den allmänna ålderspensionen. Administrationen ska inkludera inkomst-, tilläggs-, premie- samt garantipensionen, vilka är de pensioner som omfattas av fempartiöverenskommelsen om ålderspensionsreformen. Förslaget medför att Ålderspensionsmyndigheten övertar ansvaret för administrationen av inkomst-, tilläggs- och garantipensionen från Försäkringskassan och administrationen av premiepensionen från PPM. Som en följd av detta läggs PPM ned.

Den allmänna ålderspensionen omfattar årliga utbetalningar om ca 200 miljarder kronor och en balansomslutning för den inkomstgrundade ålderspensionen om ca 6 700 miljarder kronor. Den inkomstgrundade ålderspensionen är ett autonomt system vid sidan av statsbudgeten.

Medborgarnas behov av information är större i det nya pensionssystemet än i det gamla. Det förutsätter en effektiv informationsverksamhet som på ett enkelt och lättillgängligt sätt kan förmedla grundläggande kunskap om pensionssystemet, t.ex. livsinkomstprincipen, och dess konsekvenser för den enskilde. Väl

informerade medborgare främjar även förtroendet för den allmänna ålderspensionen.

Den inkomstgrundade ålderspensionen innebär ett livslångt intjänande där den enskilde har en fordran på staten som ackumuleras varje år. Under arbetslivet förutsätts medborgarna aktivt påverka sin framtida pension, både utifrån sitt arbetsutbud och på vilket sätt och med vilken risk han eller hon vill pensionsspara. Den inkomstgrundade ålderspensionen skiljer sig därigenom från andra socialförsäkringar. Vidare har avtalade tjänstepensioner en stor betydelse för ekonomisk trygghet vid ålderdom. För att säkerställa att den enskilda medborgaren fattar väl avvägda beslut krävs ett förstärkt samarbete mellan myndigheter och pensionsinstitut.

Den allmänna ålderspensionen utgör en central del av statens åtaganden, vars betydelse i än högre grad ökar i takt med att befolkningen som helhet åldras. Utredningen anser att detta talar för att större fokus riktas mot ålderspensionsområdet, såväl externt mot medborgarna som internt inom statsförvaltningen. Detta sker enligt utredningen, bäst genom att inrätta en separat ålderspensionsmyndighet i jämförelse med om ålderspensionsområdet skulle utgöra en del av en större socialförsäkringsmyndighet. Därmed skapas en administration för pensionsspararnas och pensionärernas bästa.

Genom inrättandet av en separat ålderspensionsmyndighet skapas en tydligare administrationsstruktur som underlättar styrning och uppföljning. Detta gäller både för regeringens styrning och uppföljning gentemot myndigheten och för det myndighetsinterna arbetet.

Den allmänna ålderspensionen är med hänsyn till sin utformning väl lämpad för en automatiserad handläggning. En separat ålderspensionsmyndighet medger möjlighet till en automatisering och koncentreringsarbete som inte är avhängig Försäkringskassans pågående omstruktureringsarbete. Enligt utredningens bedömning medför bildandet av en separat ålderspensionsmyndighet att genomförandet av en organisatorisk förändring kan ske säkrare och snabbare än om premiepensionsadministrationen skulle integreras i Försäkringskassan.

Utredningens förslag till en ny ålderspensionsmyndighet skapar förutsättningar för väsentligt minskade framtida administrationskostnader jämfört med idag. Utredningen bedömer även att bildandet av en ålderspensionsmyndighet minskar risken för att

ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten belastas med andra administrationskostnader än sina egna.

Den nya myndigheten ska fullt ut ta tillvara möjligheterna med den nya informationstekniken. Elektroniska tjänster och telefonbaserad kundtjänst ska utgöra de huvudsakliga kanalerna för medborgarnas kontakter med myndigheten. Det bör därtill finnas viss kompletterande service på lokal eller regional nivå. Den senare typen av service bör tillhandahållas genom samarbete med statliga myndigheter, kommuner eller andra aktörer.

Genom att samla administrationen av den allmänna ålderspensionen i en myndighet skapas förutsättningar för en effektiv informationsverksamhet. Att endast en myndighet har informationsansvar för den allmänna ålderspensionen medför även ökade förutsättningar för att bidra till att pensionsspararna får en helhetsbild över sin totala ålderspension, dvs. den allmänna ålderspensionen, tjänstepensionen samt eventuellt privat sparande.

Utredningen föreslår även att den nya myndigheten bör ha rollen som expert- och statistikmyndighet i frågor som rör den allmänna ålderspensionen.

De författningsförslag som utredningen föreslår är i huvudsak en följd av att administrationen av tilläggs-, inkomst-, premie- och garantipension förs över till en ny myndighet. Det är således inte fråga om materiella ändringar för de nämnda pensionslagen. Utöver de lagförslag som utredningen föreslår kommer det även att krävas ytterligare författningsändringar. Detta avser bl.a. att genomföra rena namnändringar, men även andra ändringar av mer materiell karaktär som är avhängigt det uppdrag den nya myndigheten ges. Utredningen bedömer att det främst är fråga om förordningsändringar men utesluter inte att det även kan finnas behov av ytterligare lagändringar. Mot bakgrund av att ärenden rörande den inkomstgrundade pensionen samt garantipension saknar inslag av behovsbedömningar anser utredningen att behovet av prejudikat är litet. Utredningen föreslår därför att något allmänt ombud för den nya myndigheten inte inrättas.

Utredningen föreslår att den nya myndigheten inrättas den 1 juli 2008 och att en organisationskommitté bör bildas för att förbereda inrättandet av myndigheten. Organisationskommittén bör bl.a. få i uppdrag att bestämma den nya myndighetens interna organisation och uppdrag samt utifrån detta utarbeta ett förslag till myndighetsinstruktion. Kommittén bör även få i uppdrag att utreda hur informationsutbytet mellan den nya ålderspensionsmyndigheten

och andra berörda myndigheter ska säkerställas samt upprätta en plan för vilka IT-system – utifrån ekonomiska, praktiska och tekniska utgångspunkter – som ska migreras respektive integreras med den nya myndighetens IT-plattform.

# 1 Utredningens direktiv och arbete

Av direktiven till utredningen *Översyn av myndighetsstrukturen för administrationen av den allmänna ålderspensionen* (dir. 2005:151) framgår att utredningen ska utvärdera nuvarande uppdelning av administrationen av ålderspensionen mellan Försäkringskassan och Premiepensionsmyndigheten (PPM). Utvärderingen ska innehålla en analys av den nuvarande administrationsstrukturens för- och nackdelar och utredningen ska utifrån sin utvärdering och analys lämna förslag till förändringar i den nuvarande myndighetsstrukturen. Utredningen ska ta sin utgångspunkt i, men är inte begränsad till, två motstående huvudalternativ – bildandet av en särskild ålderspensionsmyndighet respektive att samla hela administrationen inom Försäkringskassan. Utredningens förslag ska utgå ifrån vad som är bäst för pensionärerna och pensionsspararna. Av direktiven följer även att utredningen ska pröva andra alternativ till administrationsstrukturer om de två huvudalternativen bedöms medföra sådana kostnader eller andra nackdelar att en förändring av nuvarande administrationsstruktur kan ifrågasättas.

Utredningens uppdrag innefattar bl.a. att beakta och redovisa de förändrade kostnader, på kort och lång sikt, som kan uppstå för såväl pensionärer och pensionssparare som statsbudgeten. Utredningens förslag ska präglas av långsiktighet och uthållighet. Vidare ska en bedömning göras i vilken omfattning IT-stöden för pensionsadministrationen behöver anpassas i förhållande till förslagen och de effekter som detta kan medföra för såväl kostnadsutvecklingen som effektiviteten i administrationen.

## 1.1 Utredningsarbetet

Utredningen har hållit 14 sammanträden. I mars 2006 uppdrog utredningen åt Försäkringskassan och PPM att gemensamt inkomma med en redovisning av ett alternativ för pensions-

administrationen som innebär ett fortsatt delat ansvar mellan myndigheterna (nollalternativet). Myndigheterna redovisade uppdraget i maj 2006. Samtidigt med detta uppdrag uppdrogs Försäkringskassan att redovisa det huvudalternativ som innebär att pensionsadministrationen samlas inom Försäkringskassan. Premiepensionsmyndigheten uppdrogs att redovisa det huvudalternativ som innebär att pensionsadministrationen samlas inom en särskild ålderspensionsmyndighet. Uppdragen redovisades i juni och augusti 2006. Ett sammandrag av dessa redovisningar återfinns i kapitel 5. Under arbetets gång har sekretariatet haft fortlöpande kontakt med Försäkringskassan och PPM.

I april hölls en hearing med berörda myndigheter och organisationer. Under våren genomfördes studiebesök vid Försäkringskassans IT-avdelning i Sundsvall, Försäkringskassans lokalkontor i Rinkeby samt PPM:s kundservice i Söderhamn. Vidare har möten hållits med bl.a. Skatteverket, Finansinspektionen, Konsumentverket och pensionsportalen minpension.se. Utredaren har informerat berörda arbetstagarorganisationer samt pensionärsorganisationer om utredningens arbete.

Utredningen har haft löpande utbyte med Statskontoret med anledning av regeringsuppdraget att granska pensionsadministrationens kostnader. Utredningen har även givit Statskontoret i uppdrag att granska huvudalternativen avseende den förslagna IT-verksamheten. Revisions- och konsultföretaget Ernst & Young har anlåtats för att granska fullständigheten och rimligheten av myndigheternas kalkylunderlag och de olika förslagens kostnadsnivå.

I samverkan med Försäkringskassan och PPM har två marknadsundersökningar genomförts. Den första innebärande en s.k. fokusgruppsundersökning med syfte att få reda på människors förtroende för och inställning till myndigheter inklusive PPM och Försäkringskassan, samt dito vad gäller den allmänna ålderspensionen. Den andra innebärande en telefonundersökning vars syfte var att få ökad kunskap om hur allmänheten, icke svensktalande och funktionshindrade hanterar och genomför sina kontakter med myndigheter, särskilt avseende Försäkringskassan och PPM. Den senare undersökningen sökte även få svar på hur människor ser på sina generella myndighetskontakter, kontakter om pensionsfrågor, potentiella kontakter om pensionsfrågor och informationsbehov i pensionsfrågor.

## 1.2 Betänkandets disposition

Betänkandet inleds (kapitel 2) med en kort bakgrundsbeskrivning av hur det allmänna ålderspensionssystemet är uppbyggt samt beskrivning av de förmåner som ingår i den allmänna ålderspensionen, andra former av ålderspension som tjänstepension samt till ålderspensionssystemet angränsande socialförsäkringsförmåner. Vidare redovisas vissa i sammanhanget viktiga ekonomiska och demografiska data. I kapitel 3 görs en inventering och beskrivning av de problem som är förknippade med dagens pensionsadministration. I det följande kapitel 4 redovisas bl.a. de marknadsundersökningar som utredningen tillsammans med Försäkringskassan och PPM företagit. Härfter följer i kapitel 5 en sammanfattning av de redovisningar om de olika alternativ till pensionsadministration som Försäkringskassan och PPM inkommit med till utredningen. Samtliga dessa delar av betänkandet är av deskriptiv karaktär. De fullständiga rapporterna finns i utredningens arkiv.

I kapitel 6 redovisas utredningens överväganden. I kapitel 7 återfinns utredningens förslag och tillhörande motiv. Konsekvenserna av utredningens förslag beskrivs i kapitel 8 och, slutligen, återfinns författningskommentarerna i kapitel 9. Utredningens författningsförslag återfinns i slutet av betänkandet.

## 2 Den allmänna ålderspensionen - bakgrund

### 2.1 Pensionssystemet och den allmänna ålderspensionen

#### 2.1.1 Inledning

Den allmänna ålderspensionen består sedan 2003 av tre inkomstgrundade komponenter: inkomstpension, tilläggs-pension och premiepension. Dessa utgör den autonoma delen av det allmänna pensions-systemet, vilka redovisas vid sidan av statsbudgeten och bär sina egna kostnader. Därutöver ingår ett ej inkomstgrundat ekonomiskt grundskydd för personer med låg eller ingen inkomstgrundad allmän pension: garantipension. Med dessa fyra komponenter ersattes den till och med 2002 gällande ordningen med folkpension och allmän tilläggs-pension (ATP) m.m.<sup>1</sup> Övergångsformer och åtaganden hänförliga till tidigare existerande pensionsformer kommer dock att under lång tid att löpa parallellt med den nya allmänna ålderspensionen. Den allmänna ålderspensionen omfattar alla som deklarerar inkomster eller bor i Sverige.<sup>2</sup>

Den allmänna ålderspensionen utgör grunden för den ekonomiska försörjningen vid ålderdom. Utöver den allmänna pensionen har de flesta (ca 90 % av alla blivande pensionärer) en tillkommande tjänstepension genom sitt arbete, som i flertalet fall har väsentlig betydelse för nivån på den sammanlagda pensionen. Tjänstepensionen består av utfästelser om pension från en arbetsgivare till en anställd. Vanligen är dessa reglerade genom kollektivavtal men det finns även individuella avtal om tjänstepension.

Vidare har många personer ett privat pensionssparande, alltså sådana avsättningar som den enskilde gör på eget initiativ. Det sker

---

<sup>1</sup> Angående reformeringen av det allmänna ålderspensionssystemet se bl.a. prop. 1993/94:250.

<sup>2</sup> Ett undantag finns vad gäller bostättning i EU/EES-land samt de länder Sverige har slutit konventioner med. Dessa kan även få garantipension även om de inte längre är bosatta i Sverige.



vanligen genom s.k. traditionell pensionsförsäkring eller genom sparande i värdepappersfonder, s.k. individuellt pensionssparande, men kan även ske i andra former av sparande.

Den enskilde medborgarens totala pensionsersättning är således normalt summan av den allmänna pensionen, tjänstepensionen och eventuellt privat pensionssparande. Vidare finns olika former av efterlevandepensioner. Den ekonomiskt mest omfattande av dessa är änkepension, en förmån som är under långsam avveckling. Änkepensioner kommer att utbetalas fram till omkring 2050.

Ålderspensionärer med låg sammanlagd pension enligt ovan kan efter prövning vara berättigade till förmåner som är kombinerbara med den allmänna ålderspensionen, t.ex. bostadstillägg eller äldre-försörjningsstöd.

### 2.1.2 Den allmänna ålderspensionen

Riksdagen beslöt med anledning av en principproposition 1994 att reformera den allmänna ålderspensionen. Det då gällande pensions-systemet, med ATP och folkpension, var ett förmånsbestämt system som innebar att nivån på pensionen fastställdes i förväg och att avgiftssatsen därefter anpassades till förmånsnivån för att avgifterna skulle täcka pensionsutgifterna.

Reformen innebar en genomgripande förändring av den allmänna pensionen. Genom denna infördes ett avgiftsbestämt pensionssystem där pensionsbehållningen följer inkomstutvecklingen istället för den allmänna prisutvecklingen, som fallet var med ATP. En annan väsentlig skillnad mellan de olika pensionssystemen är att dagens allmänna pension bygger på den s.k. livsinkomstprincipen, dvs. vad som årligen intjänats under hela yrkeslivet<sup>3</sup>. ATP-systemet innebar i stället att pensionen beräknades på de 15 bästa inkomståren samt med ett krav på 30 år med inkomst för oavkortad pension.<sup>4</sup>

Som nämnts består den reformerade allmänna ålderspensionen av tre delar: inkomstpension, med övergångsformen tilläggspension för personer födda före 1954, premiepension och garantipension. Inkomstpensionen och tilläggspensionen är ett fördelningssystem.

---

<sup>3</sup> Det finns dock ett årligt tak där den pensionsgrundande inkomsten inte kan överstiga 7,5 basbelopp.

<sup>4</sup> Angående reformens huvudsakliga inriktning se prop. 1993/94:250 s.45ff.

Förenklat innebär detta att de i dag yrkesverksamma finansierar pensionerna för dagens pensionärer genom ålderspensionsavgifter.<sup>5</sup>

Den enskildes framtida inkomstgrundade pension baseras på under yrkeslivet intjänade pensionsrätter vilka i sin tur baseras på den årliga taxerade inkomsten m.m. med vissa justeringar. Pensionsrätten för varje år motsvaras av en sammanlagd ålderspensionsavgift på 18,5 % av pensionsunderlaget.

Premiepensionen är ett fonderingssystem där individen, utifrån fastställda pensionsrätter, kan placera medel i värdepappersfonder som denne själv kan välja. Införandet av ett fonderingssystem parallellt med fördelningssystemet är ytterligare en viktig skillnad mot ATP-systemet.

Garantipensionen skiljer sig från inkomstpensionen och premiepensionen genom att den inte är inkomstgrundad utan utgör ett grundskydd för den som haft låg eller ingen livsinkomst.<sup>6</sup> En annan viktig skillnad gentemot inkomst- och premiepensionen är att garantipensionen skattefinansieras via statsbudgeten och inte genom ålderspensionsavgifter.

Både det tidigare och det reformerade ålderspensionssystemen kommer under en övergångsperiod tillämpas parallellt, men där intjänandet av pensionspoäng enligt det gamla systemet successivt kommer att fasas ut till 2018. Utbetalningarna som grundas på delar från det gamla pensionssystemet förväntas dock ske in på 2050-talet. Således sker pensionsutbetalningar idag, och för lång tid framåt, utifrån båda systemen. De olika formerna inom den allmänna ålderspensionen beskrivs mer i detalj nedan.

### *Inkomstpension och tilläggspension*

Inkomstpensionen utgör huvuddelen av den inkomstgrundade pensionen i det nya pensionssystemet och beräknas på pensionsrätter som tjänas in under hela livet<sup>7</sup>. Av den sammanlagda ålderspensionsavgift på 18,5 % av pensionsunderlaget hänförs 16 procentenheter till inkomstpensionen.

Personer födda tidigare än 1938 omfattas helt av det äldre förmånsbestämda pensionssystemet (ATP och folkpension) vad gäller intjänandet och beräkningen av pensionen. För dessa åldersklasser

<sup>5</sup> Angående övervägandena kring den inkomstgrundade pensionen se bl.a. prop.1997/98:151.

<sup>6</sup> Se bl.a. prop. 1993/94:250 s.48f och prop. 1997/98:152 s.37.

<sup>7</sup> Se prop. 1997/98:151, bet. SfU13, rskr. 1997/98:315).

benämns den inkomstgrundade pensionen tilläggspension. Tilläggspensionen baseras på de pensionspoäng som tillgodoräknats under en persons yrkesverksamma liv. Tilläggspensionen indexeras årligen med förändringen i inkomstindex minus 1,6 procentenheter, s.k. följsamhetsindexering. ATP och folkpensionen indexerades med prisförändringen.

De personer som är födda under åren 1938–1953 får sin ålderspension beräknad med ett ökat antal tjugondelar enligt reglerna för det nya systemet och resterande del enligt reglerna för det gamla systemet. Dessa åldersklasser uppbär alltså en kombination av inkomstpension och tilläggspension. Det reformerade pensionsystemet tillämpas till fullo på personer födda 1954 och senare och denna grupp uppbär således inte tilläggspension utan enbart inkomstpension och premiepension samt i vissa fall garantipension.

### *Premiepension*

Premiepensionen utgör den del av den inkomstgrundade pensionen som individen själv får besluta om hur den skall placeras. Till premiepensionen avsätts 2,5 procentenheter av de ovan nämnda ålderspensionsavgifterna.

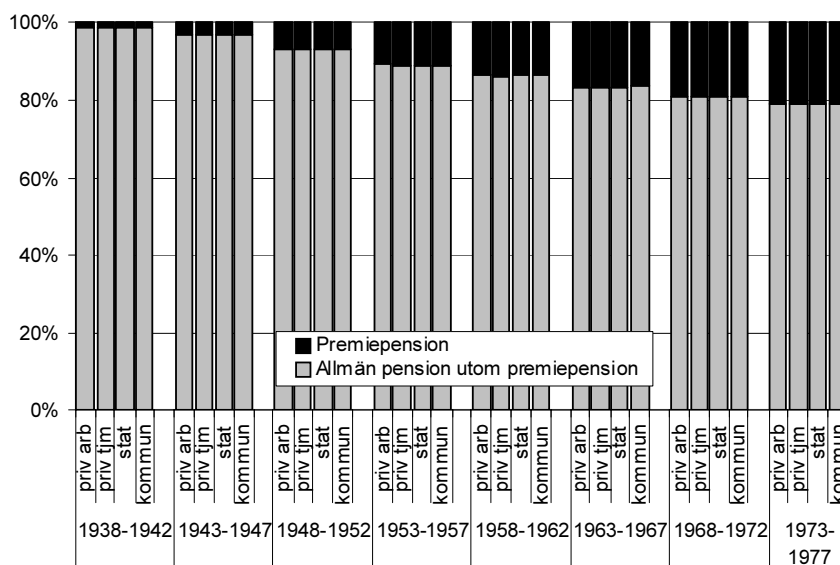
Före tidpunkten för pensioneringen är fondförsäkring (sparande i värdepappersfonder) den enda möjliga försäkringsformen. En övergång till s.k. traditionell livförsäkring (livränta med garanterat nominellt belopp) kan ske när pensionsspararen tar ut sin pension. Samtidigt med ansökan om premiepension kan pensionsspararen ansöka om efterlevandeskydd. Efterlevandeskydd innebär att premiepensionen fortsätter att betalas ut till den medförsäkrade även efter det att pensionstagaren avlidit. Premiepensionen kan tas ut i form av fondförsäkring eller traditionell försäkring med eller utan efterlevandeskydd. I fondförsäkringen placeras medel motsvarande fastställda pensionsrätter i värdepappersfonder.

Premiepensionens framtida storlek beror bl.a. på hur fondernas värde utvecklas. Pensionsspararna kan fritt flytta delar eller hela sitt innehav mellan olika fonder. Premiepensionens andel av den allmänna ålderspensionen kommer att öka för de yngre åldersgrupperna, se nedan<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Premiepensionen införs gradvis, där födda 1954 är den första årskullen som helt tjänar in ålderspensionsrätter i det nya pensionssystemet. I beräkningarna har ett antagande gjorts om att den allmänna ålderspensionen utom premiepensionen ökar med den allmänna

**Diagram 2.1 Premiépensionens andel av den allmänna ålderspensionen för födda 1938-1977, per avtalsområde**



Källa: Finansdepartementet (Fördelningsanalysenheten)

### Garantipension

Garantipensionen utgör grundskyddet i den allmänna ålderspensionen och är som ovan nämnts inte inkomstgrundad utan baseras istället på den bosättningsperiod som kan tillgodoräknas individen. Garantipensionen är avsedd att trygga konsumtionen för pensionärer utöver boendet.<sup>9</sup> För att ha rätt till garantipension måste man ha bott minst tre år i Sverige och för att få full garantipension krävs att man bott i Sverige minst 40 år. Har man bott i Sverige kortare tid än 40 år minskas garantipensionen proportionellt.

Garantipensionen reduceras med inkomst- och tilläggspension, änkepension samt enligt särskilda regler med utländsk allmän pension. Däremot påverkar som huvudregel inte eventuella kapital-

löneutvecklingen (2 % realt) medan premiépensionen följer utvecklingen på de finansiella marknaderna (3 % realt).

<sup>9</sup> Av prop. 1993/94:250 s.166 framgår att det inte ansågs möjligt att konstruera garantipensionen på ett sådant sätt att även bostadskostnaden skulle omfattas.

inkomster, tjänstepensioner eller privata pensionsförsäkringar beräkningen av garantipensionens storlek. För personer födda 1937 eller tidigare kan emellertid garantipensionen reduceras av tjänstepensionen.

Garantipensionen är prisindexerad och såväl utbetalningar som administration finansieras som ovan nämnts via statsbudgeten.

### 2.1.3 Angränsande socialförsäkringsförmåner till den allmänna ålderspensionen

#### *Bostadstillägg*

Bostadstillägg (BTP) är ett inkomstprövat tillägg som kan kombineras med bl.a. allmän ålderspension. När basnivån för garantipensionen bestämdes skedde det med beaktande av att någon form av bostadstillägg skulle finnas.<sup>10</sup> BTP är en del av det grundläggande skyddet för personer som får allmän ålderspension eller sjuk- eller aktivitetsersättning (f.d. förtidspension).<sup>11</sup>

Bostadskostnad och inkomst påverkar bostadstilläggets storlek. BTP kan 2006 uppgå till 93 % av bostadskostnaden per månad och kan betalas ut tillsammans med allmän ålderspension från 65 år. Bostadstillägg kan också betalas ut i kombination med sjuk- och aktivitetsersättning samt till vissa änkor med änkepension.

Omkring 300 000 ålderspensionärer, dvs. ca 18 %, har BTP och ca 130 000 personer med sjuk- eller aktivitetsersättning har BTP. BTP är särskilt vanlig i de äldre åldersgrupperna, främst i åldrarna över 80 år. I åldersgruppen 80–84 år är det 23% som har BTP och i gruppen 85–89 år 32%. Av dem som är 65 år idag och som i samband med att de uppnår denna ålder tar ut sin allmänna pension får cirka 8 % BTP. Regeringen skriver i budgetpropositionen för 2007 att antalet pensionärer som får BTP har minskat de senaste åren och att trenden väntas hålla i sig. Anledningen till att antalet pensionärer med BTP minskar är att de nyblivna pensionärerna, i genomsnitt, har högre pension jämfört med dem som redan uppbär pension. Utvecklingen motverkas dock av genomförda och föreslagna förbättringar av bostadstillägget.

---

<sup>10</sup> Prop. 2000/01:140 s.32.

<sup>11</sup> Prop. 2000/01:140 s.36.

De som uppbär BTP måste i de flesta fall ansöka om förmånen en gång per år. I övrigt räknas förmånen om när ändringar sker av andra ersättningar som personen uppbär.

**Tabell 2.1 Ålderspensionärer med BTP 2006**

	ÅP	BTP	BTP %
samtliga	1 644 592	288 748	18
65–69	431 147	39 086	9
70–74	370 773	42 253	11
75–79	326 599	51 560	16
80–84	266 081	61 575	23
85–89	168 687	54 269	32
90–94	64 755	29 839	46
95–99	14 966	9 064	61
100–	1 584	1 102	70

Källa: Försäkringskassan

### *Äldreförsörjningsstöd*

Äldreförsörjningsstöd uppbärs av ca 11 000 personer och kan beviljas till den som har fyllt 65 år, är bosatt i Sverige och har låg eller ingen pension. Förmånen har samma regler för inkomstprövning som BTP och ska garantera en skälig levnadsnivå efter avdrag för skälig bostadskostnad för samtliga personer som uppfyller ovanstående kriterier. Förmånen infördes 2003 för att bryta utvecklingen av att socialbidrag i vissa fall tenderat att bli en permanent försörjningskälla för vissa äldre personer. Därmed skulle socialtjänstens försörjningsstöd återställas till att vara ett individuellt behovsprövat stöd som är föranlett av tillfälliga ekonomiska problem. Förmånen utgör det yttersta ekonomiska skyddsnätet för pensionärer och omprövas varje år.

Äldreförsörjningsstödet reduceras med hänsyn tagen till alla inkomster den sökande har.

### *Efterlevandepension*

Efterlevandepension kan ges i form av barnpension och efterlevandestöd till barn, omställningspension samt änkepension.

Barnpension och efterlevandestöd kan betalas ut till barn som förlorat sin ena eller båda sina föräldrar. En kvinna eller en man som förlorat sin partner kan få s.k. omställningspension.

Änkepensionen avskaffades i princip år 1990 men betalas ut till kvinnor som var gifta vid utgången av år 1989. Änkepensionen är den största efterlevandeförmånen och uppbärs av ca 370 000 kvinnor, varav de flesta är över 65 år. Änkepensionen är följsamhetsindexerad och samordnas med utbetalning av ålderspension. Alla efterlevandepensioner beräknas på ett underlag som grundar sig på den avlidnes pensionsrätter eller pensionspoäng.

#### 2.1.4 Tjänstepension

De flesta anställda har tjänstepension. Tjänstepensioner är ett komplement till den allmänna ålderspensionen och kan bygga på kollektivavtal eller individuella pensionsavtal. För egenföretagare finns möjlighet att teckna en privat pensionsförsäkring. De s.k. tiotaggarlösningarna för de som tjänar över tio inkomstbasbelopp innebär att dessa personer kan välja en individuell lösning för den del av lönen som överstiger 7,5 inkomstbasbelopp.

En tjänstepension är en utfästelse om pension till den anställde. Det vanligast är att pensioner tryggas genom försäkring. Pensioner kan också tryggas i arbetsgivarens egen regi, genom skuldföring i förening med kreditförsäkring eller genom en pensionsstiftelse. Det förstnämnda används främst av de största bolagen.

I fråga om försäkring kan sådana tecknas i ett försäkringsbolag eller i en understödsförening. Det finns drygt 40 liv- och fondförsäkringsbolag i Sverige. Premieinkomsten för tjänstepensionsförsäkringen i de svenska livförsäkringsbolagen uppgick 2004 till knappt 100 miljarder kronor och 2005 till drygt 102 miljarder kronor. Utbetalningarna från tjänstepensionsförsäkringar var 2004 ca 21,6 miljarder kronor och för 2005 ca 22,4 miljarder kronor<sup>12</sup>.

I det fall pensionsförsäkring tecknats i en understödsförening kallas föreningen för pensionskassa. I en pensionskassa får endast en definierad krets personer vara medlemmar. Det finns ett ca 20 pensionskassor som 2004 förvaltade ca 84 miljarder kronor<sup>13</sup>. Som exempel på pensionskassor kan nämnas försäkringsföreningarna

---

<sup>12</sup> Försäkringsförbundet.

<sup>13</sup> Svenska föreningen för partsförvaltade institut för risk- och pensionsplaner (SIRP).

Konsumentkooperationens pensionskassa, Kåpan pension och Svenska kyrkans pensionskassa.

Vad gäller pensionsstiftelser finns det ca 2 800 som bedöms ha en sammanlagd kapitalförvaltning om ca 117 miljarder kronor<sup>14</sup>.

Tjänstepensionskapitalet uppgick 2000 till ca 57 % av BNP.<sup>15</sup>

### *Minpension.se*

Pensionsportalen minpension.se ägs och administreras av Min pension i Sverige AB som är ett dotterbolag till Sveriges försäkringsförbund. Pensionsportalen tillkom genom ett samarbete mellan Försäkringskassan, PPM, Statens Pensionsverk (SPV) och pensionsbolagen och finansieras till hälften av de statliga myndigheterna och till hälften av pensionsbolagen. I Min pension i Sverige AB:s styrelse är tre av ledamöterna utsedda av respektive statlig myndighet och tre från pensionsbolagen.

Syftet med tjänsten är bl.a. att pensionssparare ska kunna få en personlig prognos över hela sin ålderspension. I dagsläget kan inte alla pensionssparare få en prognos, bl.a. för att alla pensionsbolag inte har anslutit sig till tjänsten. Nya institut ansluter sig dock successivt och tjänsten utvecklas kontinuerligt genom att pensionsprognoserna förbättras och fler funktioner läggs till.

### **2.1.5 Bedömd utveckling av den allmänna ålderspensionen och angränsande socialförsäkringsförmåner**

Den allmänna ålderspensionen är i ekonomiska termer den enskilt största posten inom socialförsäkringsområdet. Balansomslutningen för inkomst- och premiepensionen, dvs. summan av intjänade pensionsrätter, var 2005 ca 6 730 miljarder kronor, en ökning från 2004 med 307 miljarder kronor eller 5 %. Samma år var utgifterna för den allmänna ålderspensionen ca 190 miljarder kronor och motsvarade ca 45 % av socialförsäkringens totala utgifter. I tabell 2.2 redovisas hur utgifterna fördelas på olika former av ålderspension.

---

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> SOU 2004:101 *Genomförande av tjänstepensionsdirektivet*.



Tabell 2.2 Utgifter för olika former av ålderspension 2005

	<i>Utgift 2005, mnkr</i>
Tilläggs pension	162 563
Inkomst pension	6 507
Premie pension	103
Garanti pension	22 431
	191 604

*Källa:* Försäkringskassan

Antalet som har minst en form av ålderspension uppgick 2005 till 1 684 000 personer. Volymmässig omfattade administrationen av pensionerna bl.a. ca 20 miljoner utbetalningar. Antalet kontohavare för inkomst pension respektive sparare av premie pension uppgick 2005 till ca 5 500 000, vilka årligen mottar information om den allmänna ålderspensionen i det s.k. orangea kuvertet. Antalet kontohavare 2025 bedöms uppgå till ca 7 150 000.

Som nämnts ovan finns såväl inkomstprövade som icke inkomstprövade socialförsäkringsförmåner som angränsar till allmän ålderspension. År 2005 utbetalades BTP till 294 000 ålderspensionärer till en total utgift om ca 11 miljarder kronor. Änkepension utbetalades 2005 till 329 000 ålderspensionärer till en sammanlagd utgift om ca 13 miljarder kronor. Härutöver finns ett stort antal förmåner som kan uppträda i många kombinationer med ålderspension, dock med väsentligt färre mottagare än de nu nämnda förmånerna. Exempelvis hade 2005 ca 11 000 personer äldreförsörjningsstöd till en total utgift om 483 miljoner kronor.

Sett över tiden kommer antalet personer som har en viss ålderspension att ändras. Dels av demografiska skäl, dels för att allt fler individer fasas in i det nya pensionssystemet. Det senare hindrar dock inte att äldre pensionsformer och vissa andra till den allmänna ålderspensionen kombinerbara förmåner, t.ex. änkepension, kommer att fortsätta att utbetalas under lång tid. På samma sätt kommer de som har tilläggs pension att dominera antalet mottagare de närmaste 10–15 åren. En framskrivning av antalet mottagare för olika former av ålderspension följer nedan.

**Tabell 2.3 Antalet mottagare av olika former av allmän ålderspension 2005, 2015 och 2025**

	<i>Mottagare 2005</i>	<i>Mottagare 2015</i>	<i>Mottagare 2025</i>
Inkomstpension	297 000	1 430 000	2 195 000
Tilläggs pension	1 506 000	2 029 000	1 514 000
Premiepension	239 000	1 442 000	2 207 000
Garantipension	845 200	796 000	791 000

*Källa:* Försäkringskassan

Då en ålderspensionär kan ha två eller flera former av pension i kombination med varandra är antalet ålderspensionärer färre än summan av de olika formerna av pension, se tabell 2.4 nedan.

**Tabell 2.4. Antalet ålderspensionärer 2005, 2015 och 2025, tusental**

	<i>2005</i>		<i>2015</i>		<i>2025</i>	
Antal med minst en form av ålderspension	1 684		2 201		2 514	
Varav antal med endast inkomstgrundad pension	839	50%	1 405	64%	1 723	69%
Varav antal med inkomstgrundad pension och garantipension	684	41%	697	32%	712	28%
Varav antal med endast garantipension	161	9%	99	5%	79	3%

*Källa:* Försäkringskassan

Prognosen för den allmänna ålderspensionen utveckling pekar på att det framgent sker en tydlig inbördes förskjutning mellan dess former. Då allt fler fasas in i det nya pensionssystemet ökar mottagare av inkomst- och premiepension både i absoluta och relativa tal. År 2025 beräknas 97 % av samtliga pensionärer ha inkomstgrundad pension mot 91 % 2005. Antalet som endast har inkomstgrundad pension beräknas fördubblas och dess andel av pensionärskollektivet öka från ca 50 till ca 70 %.

Antalet som både har inkomstgrundad pension och garantipension minskar som andel av kollektivet från ca 50 till ca 30 %, även om denna grupp uttryckt i absoluta tal är ungefär lika stor.

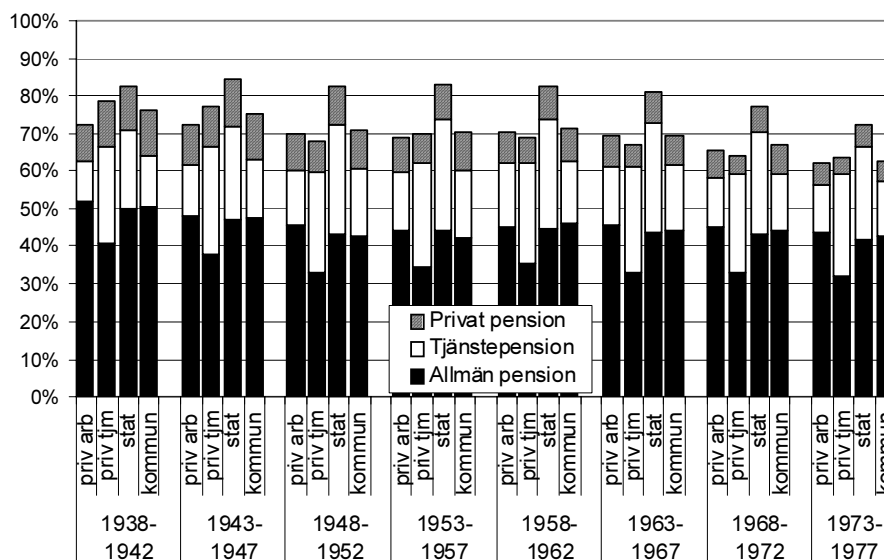
Utveckling är dock osäker och prognoserna bygger på oförändrade regler.

### 2.1.6 Tjänstepensionens inverkan på kommande pensionärs inkomst

Som ovan nämnts utgör den allmänna ålderspensionen en av flera komponenter i den enskilde individens sammanlagda ålderspension. Detta förhållande kommer att förstärkas framgent. Nio av tio arbetstagare bedöms idag omfattas av kollektivavtalade tjänstepensioner. Därutöver har många ett privat pensionssparande.

Nedan redovisas genomsnittlig kompensationsgrad för individer ur olika åldersgrupper uppdelat på avtalsområde respektive allmän ålderspension, tjänstepension samt privat pensionssparande.

**Diagram 2.2 Genomsnittlig kompensationsgrad för födda 1938–1977, per avtalsområde uppdelad på allmän, tjänste- och privat pension**



Källa: Finansdepartementet (Fördelningsanalysenheten)

Som framgår minskar den genomsnittliga kompensationsgraden för de yngre åldersklasserna<sup>16</sup>. Detta beror i huvudsak på att beräkningarna bygger på antaganden om en pensionsåldern ligger kvar på 65 år trots att livslängden antas öka. Detta medför att den årliga pensionen blir lägre eftersom pensionskapitalet ska spridas över fler år som pensionär. Vidare är det för närvarande så att de som kvarstår i arbete till 65 år har en högre lön än personer som går i pension tidigare. Av det skälet blir kompensationsgraden relativt sett lägre. I takt med den ökade livslängden krävs således att individen kvarstår i arbetslivet under längre tid för att komma upp i samma kompensationsgrad som tidigare generationer. Vidare bör noteras att tjänstepensionerna kommer att utgöra en allt större andel av den sammanlagda ålderspensionen för de senare åldersklasserna i diagrammet. För statligt anställda och privata tjänstemän födda 1953–1957 kommer summan av tjänstepension och privat pensionssparande vara nästan lika stor som den allmänna ålderspensionen.

## 2.2 Allmänt om administrationen av pensionerna

### 2.2.1 Myndigheter som deltar i administrationen av den allmänna ålderspensionen

I denna utredning behandlas främst Försäkringskassans och Premiépensionsmyndighetens (PPM) uppgifter inom pensionsadministrationen. Då även andra myndigheter har viktiga uppgifter inom pensionsadministrationen beskrivs inledningsvis dessa.

*Skatteverkets* uppgifter avser uppbörden av den allmänna pensionsavgiften. Detta sker dels genom arbetsgivarnas månatliga inbetalning av arbetsgivaravgifterna, dels genom att debitera egenförtagare motsvarande avgifter. Som en del i beskattningsverksamheten beräknar myndigheten därutöver den enskildes pensionsgrundande inkomst. Beräkningarna sker som en integrerad del av taxeringsarbetet. Skatteverket har dessutom *Kronofogdemyndig-*

<sup>16</sup> Beräkningarna utgår från LINDA-databasen och Finansdepartementets beräkningsmodell (SESIM), som innehåller ett representativt urval om 100 000 personer. Kompensationsgraden definieras som relationen mellan den taxerade inkomsten som ålderspensionär vid 65 år och den taxerade inkomsten som arbetande vid 64 år. Beräkningen har avgränsats till personer som befinner sig i arbetskraften vid 64 års ålder. Löneutvecklingen har antagits vara 2 % per realt per år och utvecklingen av sparandet 3 % realt.

beten knutet till sig, vars uppgift i detta sammanhang är att driva in obetalda pensionsavgifter.

*De allmänna pensionsfonderna* (första till fjärde samt sjätte AP-fonderna) förvaltar inkomstpensionens buffertkapital. Första-Fjärde AP-fonden erhåller en fjärdedel av pensionsavgifterna och finansierar på motsvarande sätt en fjärdedel av pensionsutbetalningarna. Första till Fjärde samt Sjätte AP-fondernas buffertkapital uppgick vid utgången av 2005 sammanlagt till drygt 750 miljarder kronor. AP-fonderna och kostnader för kapitalförvaltning omfattas inte av utredningens uppdrag. *Konjunkturinstitutet* har vissa uppgifter inom pensionsadministrationen, dock av verksamhets- och kostnadsmässigt liten omfattning.

De sammanlagda administrationskostnaderna (exklusive AP-fondernas kostnader för kapitalförvaltning) för den allmänna ålderspensionen fördelas enligt nedan.

**Tabell 2.5 Administrationskostnaderna för den inkomstgrundade ålderspensionen, mnkr**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Försäkringskassan (RFV)	352	617	718	861	807	796
Skattemyndigheten	214	217	245	286	330	335
Kronofogdemyndigheten	9	7	5	11	10	9
SPV och KPA	19	13	13	24	0	0
Konjunkturinstitutet	0	0	0,1	0	0	0
PPM <sup>17</sup>	407	650	479	593	371	349
<b>Summa</b>	<b>1001</b>	<b>1504</b>	<b>1460</b>	<b>1775</b>	<b>1518</b>	<b>1489</b>

Källa: Dir. 2005:151

### 2.1.7 Försäkringskassans roll i pensionsadministrationen

Försäkringskassan bildades den 1 januari 2005 genom att de tidigare regionala försäkringskassorna och Riksförsäkringsverket (RFV) sammanfördes inom en och samma statliga myndighet. Försäkringskassan är en central förvaltningsmyndighet och administrerar de försäkringar och bidrag som ingår i socialförsäkringen. Av de sammanlagda socialförsäkringskostnaderna 2005 om ca 425

<sup>17</sup> Kostnaderna för PPM är exklusive kapitalförvaltningskostnaderna för de fonder som pensionsspararna valt.

miljarder kronor avsåg ca 191 miljarder kronor utbetalningar av inkomstgrundad pension och garantipension.

Försäkringskassan hade 2005 ca 14 750 årsarbetare varav 665 årsarbetare inom myndighetens länsorganisation kan hänföras till administrationen av ålderspensionen. På huvudkontoret arbetar ca 25 personer på pensionsavdelningen. Utöver detta tillkom 2005 indirekta kostnader för personal, dels vid huvudkontoret om ca 50 mnkr, dels vid IT-avdelningarna om ca 110 mnkr.

Inom ålderspensionssystemet ansvarar Försäkringskassan för administrationen av inkomstpensionen, tilläggspensionen och garantipensionen. Vidare administrerar Försäkringskassan samtliga utbetalningar av ålderspensionen, dvs. även utbetalningen av premiepensionen.

Ett pensionsärende initieras med att en ansökan om pension skickas till Försäkringskassan, eller att förändrade förhållanden från en individ som redan har pension kommer till Försäkringskassans kännedom. Försäkringskassans hantering av ansökan sker för närvarande av handläggare vid kontoren i länsorganisationen, som med hjälp av IT-stöd utför bedömning och beräkning av ärendet. Försäkringskassans handläggning och kundtjänst ska dock omstruktureras de närmaste åren, se kap. 5.

Den mest tidskrävande handläggningen utgörs av de ansökningar som kommer från personer som bott eller arbetat utomlands. Dessa ärenden utgör ca 20 % av ärendemängden men tar ca 50 % av handläggningstiden. Anledningen till att denna typ av ärenden är tidskrävande är att det krävs att Försäkringskassan i det enskilda fallet gör en utredning tillsammans med den berörda utländska pensionsmyndigheten.<sup>18</sup> Till den del dessa ärenden innebär att Försäkringskassan lämnar information om svensk pension avser informationen även premiepension.

Försäkringskassan räknar årligen om pensionerna för de ca 1,6 miljoner personer som uppbär ålderspension med hänsyn till nytt prisbasbelopp och inkomstindex. Pensionerna räknas även om med hänsyn till t.ex. civilståndsåndring samt ändrade pensionspoäng eller pensionsrätter. Utöver detta fattar Försäkringskassan beslut

---

<sup>18</sup> Inom EU pågår ett arbete för att utbytet av information mellan medlemsstaterna skall ske elektroniskt och inte som idag genom att skicka pappersblanketter. Redan idag har Sverige månadsvis maskinellt utbyte av personuppgifter med Finland och Norge. Motsvarande utbyte skall även inledas med Tyskland, Danmark och Nederländerna även om detta utbyte endast skall ske kvartalsvis.

om andra förmåner som individen under vissa förutsättningar kan kombinera med den allmänna ålderspensionen, t.ex. BTP, efterlevandepension och äldreförsörjningsstöd.

Försäkringskassan handlägger även frågor som rör den tid då medborgarna tjänar in till sin ålderspension liksom att med utgångspunkt från bl.a. Skatteverkets underlag fastställa individuella pensionsrätter. Vidare tar Försäkringskassan fram pensionsprognoser, där PPM bidrar med information om premiepensionen, där den största delen utgörs av den årliga prognos som skickas i det s.k. orangea kuvertet med individens pensionsbehållning, men även de prognoser som minpension.se tillhandahåller. På begäran beräknar Försäkringskassans handläggare varje år även ca 80 000 enskilda pensionsprognoser. Denna prognos kan beakta fler individrelaterade förhållanden eller önskemål än den som lämnas i det orange kuvertet. Det finns även möjlighet att göra en personlig pensionsprognos på Försäkringskassans hemsida.

Pensionärer som är bosatta utomlands måste en gång per år bekräfta sina personuppgifter. Försäkringskassan administrerar hanteringen av levnadsintyg som varje år undertecknas av försäkrade bosatta i länder med vilka Sverige saknar maskinellt utbyte av personuppgifter. Information från levnadsintygen används också för att utbetala premiepensionen.

Utöver handläggningsuppgifterna är Försäkringskassan ansvarig för att en årsredovisning för pensionssystemet tas fram med bl.a. resultat- och balansräkning för inkomst-, tilläggs- samt premiepension. Årsredovisningen syftar till att sprida information och kunskap om pensionssystemet, dess finansiella ställning och utveckling. Årsredovisningen innehåller även en framskrivning av pensionssystemets finansiella utveckling samt de pensionsnivåer som följer av reglerna och de antagna demografiska och ekonomiska utvecklingsförloppen.

### 2.2.3 PPM:s roll i pensionsadministrationen

I samband med reformeringen av ålderspensionssystemet beslöts att premiepensionen skulle handhas av en nyinrättad statlig myndighet – Premiepensionsmyndigheten.

Bakgrunden till bildandet av PPM var att det vid den aktuella tidpunkten inte ansågs finnas någon då befintlig myndighet, med hänsyn till organisationsstruktur, kompetens och arbetsuppgifter,

som var given som försäkringsgivare. Det ansågs inte lämpligt att lägga försäkringsfunktionen på de allmänna försäkringskassorna med hänsyn till de täta kontakter med ett stort antal fristående fondförvaltare som skulle krävas. Vidare ansågs det inte lämpligt att lägga försäkringsfunktionen på dåvarande RFV, med hänsyn till att denna verksamhet skulle vara svårförenlig med verkets roll som central lednings- och tillsynsmyndighet inom socialförsäkringsadministrationen. Med undantag för kapitalförvaltningen och den försäkringstekniska verksamheten, skulle dock PPM stå under tillsyn av RFV.

Inom ålderspensionssystemet är PPM försäkringsgivare för premiepensionen och bedriver försäkringsrörelse avseende fondförsäkring och traditionell försäkring. Myndighetens verksamhet skall bedrivas enligt försäkringsmässiga principer.

Premiepensionsmyndighetens huvudsakliga uppgifter är att hantera individuella konton för premiepensionsmedel i olika värdepappersfonder, att besluta om och medverka vid utbetalning av premiepension, att tillhandahålla efterlevandeskydd under pensionstiden samt att informera om premiepensionssystemet. Ansökan om ålderspension görs på en gemensam blankett som skannas av PPM i Söderhamn. Efter skanning skickas blanketten till Försäkringskassans handläggande lokalkontor. Premiepensionsmyndigheten fattar därefter beslut om uttag av premiepension. Varje månad överför PPM utbetalningsinformation angående premiepensionen till Försäkringskassan som därefter samordnar utbetalningen av ålderspensionen, inklusive premiepension. Vid varje årsskifte erhåller PPM information om ny fastställd pensionsrätt för premiepensionen från Försäkringskassan. Årligen sker en datakörning vid vilken inläsning av nya pensionsrätter, fördelning av återbetalda fondavgifter, tilldelning av arvsvinster samt uttag av PPM:s driftskostnader sker.

Varje ny pensionssparare får information i det orangea kuvertet och möjlighet att genomföra ett första val. PPM administrerar även förändrade val av fonder.

PPM ansvarar även för förvaltningen av de preliminära avgiftsmedel som Försäkringskassan månadsvis för över till Riksgäldskontoret till dess att pensionsrätterna fastställs och medlen placeras i de fonder som pensionsspararna har valt. Vid sidan om den tillfälliga förvaltningen ansvarar PPM även för förvaltningen av det kapital som löpande överförs till den traditionella försäkringen.



Liksom Försäkringskassan har även PPM planerat förändringar inom administrationen och dessa finns till största del upptagna i verksamhetsplaneringen fram t.o.m. 2009. Arbetet pågår för att förbättra beslutsstödet under sparandetiden och inför pensioneringen. Detta beslutsstöd skall präglas av enkelhet och långsiktighet samt i första hand utformas för webbkanalen. Som exempel på beslutsstöd nämns PPM-lotsen, återställning av vald fördelning<sup>19</sup> och väckarklockefunktion<sup>20</sup>. PPM bygger upp kapacitet för att snabbt kunna vidta åtgärder för att omsätta Premiépensionsutredningens förslag. I sammanfattning kan sägas att PPM:s verksamhet – handläggning av pensionsansökningar samt fondbyten – i allt väsentligt är automatiserad och koncentrerad, både vad gäller kundtjänst och handläggning.

---

<sup>19</sup> Med detta avses att den aktuella fondfördelningen återställs till den ursprungligt valda. Eftersom olika typer av fonder bär olika risk kommer de också ha olika avkastning. Fördelningen mellan fonderna i portföljen kommer därför inte vara konstant. Syftet med en rebalanseringstjänst är att risknivån i portföljen återställs till den som beslutats vara långsiktigt önskvärd för portföljen utan att pensionsspararen själv behöver agera.

<sup>20</sup> En väckarklockefunktion innebär att ett meddelande automatiskt skickas till pensionsspararna vid en viss händelse. Det kan t.ex. innefatta pensionsspararna upplyses om att det skett negativa värdeförändringar på deras konton som är stora antingen i absoluta tal eller i relation till någon jämförelsenorm som valts, eller att den valda risknivån är hög i förhållande till en relevant jämförelsenorm.

## 3 Problembeskrivning

### 3.1 Inledning

I detta kapitel görs en inventering och beskrivning av de problem som kan anses vara förknippade med dagens pensionsadministration. Kapitlet tjänar också som en utvärdering av nuvarande uppdelning av administrationen av ålderspensionen mellan Försäkringskassan och PPM enligt vad som ingår i utredningens uppdrag.

En problembeskrivning avseende pensionsadministrationen bör ses i ljuset av den omfattande omstrukturering som Försäkringskassan för närvarande genomgår. Denna medför att utredningen i vissa delar måste förhålla sig till en pågående, och i vissa fall endast en nyligen påbörjad eller t.o.m. endast en beslutad, process.

För att få en bakgrund till den problembeskrivning som tecknas nedan, inleds kapitlet med att i korthet återge nuvarande inriktning och prioriteringar inom förvaltningspolitiken. Därefter följer en inventering av beskrivna problem utifrån tidigare utredningar och rapporter samt utredningens direktiv.

### 3.2 Krav på förvaltningen

I budgetpropositionen för 2007 har regeringen angivit att den avser att genomföra en översyn av den statliga förvaltningen syftande till att effektivisera förvaltningen och få till stånd en tydligare och mera överskådlig förvaltningsstruktur. I översynen ska bl.a. övervägas om det finns behov av förändringar i uppgiftsfördelningen mellan olika myndigheter i syfte att renodla vissa verksamheter och undvika rollkonflikter.

Vidare anges i bugetspropositionen att regeringen avser främja en ökad lokal samverkan mellan myndigheter och stimulera inrättandet av lokala servicekontor. Orsaken till detta är den koncentrationen av sin verksamhet till större orter som myndigheter gjort

sedan 1990-talet. Denna koncentring har gjorts utifrån behovet av att effektivisera förvaltningen. Det är dock samtidigt viktigt att myndigheter har en sådan lokal närvaro att de kan ge god service till såväl medborgare som företag. Ett sätt att upprätthålla kostnadseffektiviteten och servicen är att i högre grad samverka med andra myndigheter.

I fråga om utvecklingen av den elektroniska förvaltningen ska denna förenkla samverkan mellan myndigheter samt förenkla för medborgare och företag att utöva sina rättigheter och fullgöra sina skyldigheter gentemot förvaltningen. Regeringen avser stärka styrningen av den förvaltningsgemensamma utvecklingen där prioriterade insatsområden bl.a. är utbyte av registerinformation, standardiserad informationshantering, säker kommunikation och dokumentation.

### 3.3 Tidigare utredningar och identifierade problem

#### 3.3.1 Inledning

Frågan om var ansvaret för pensionsadministrationen ska ligga har behandlats vid ett flertal tillfällen, senast av Premiepensionsutredningen i betänkande *Svårnavigerat – Premiepensionssparande på rätt kurs* (SOU 2005:87) och ANSA-utredningen i sitt slutbetänkande *Försäkringskassan – den nya myndigheten* (SOU 2003:106).

Även Statskontoret har i olika sammanhang utvärderat pensionsadministrationen, bl.a. i rapporten *Bättre styrning av socialförsäkringens administration*, Statskontoret 2002:26. I april 2006 gav regeringen Statskontoret i uppdrag att analysera och granska administrationskostnaderna för ålderspensionssystemet. Detta uppdrag ska rapporteras till regeringen den 15 december 2006. Dåvarande Riksrevisionsverket gjorde på regeringens uppdrag 2003 en granskning av administrationskostnaderna för den inkomstrelaterade pensionen, RRV 2003:21. Även Riksrevisionen har genomfört granskningar som berör pensionsadministrationen.

### 3.3.2 ANSA-utredningen

I ANSA-utredningens slutbetänkande behandlades fyra olika alternativ för den framtida pensionsadministrationen. De fyra alternativen som övervägdes var:

1. En oförändrad ansvarsfördelning mellan RFV och PPM i den nya socialförsäkringsmyndigheten.
2. En fristående pensionsmyndighet bildas som administrerar inkomstpension, tilläggspension, garantipension, premiepension, efterlevandepension, äldreförsörjningsstöd och bostadstillägg till pensionärer samt vissa andra pensionsersättningar som t.ex. den frivilliga försäkringen.
3. En ålderspensionsmyndighet bildas som administrerar inkomstpension, tilläggspension, garantipension och premiepension.
4. PPM sammanförs med den nya socialförsäkringsmyndigheten.

ANSA-utredningen gav RFV och PPM i uppdrag att sammanställa underlag och inkomma med synpunkter på dessa fyra alternativen. Respektive myndighets slutsats var att den framtida pensionsadministrationen bör samlas inom en myndighet. Myndigheterna var dock inte eniga om vilket alternativ som var att föredra. RFV förespråkade att ansvaret för administrationen skulle samlas inom den nya socialförsäkringsmyndigheten (dvs. Försäkringskassan), medan PPM förespråkade det alternativ som innebar att en särskild ålderspensionsmyndighet skulle bildas.

Till skillnad från myndigheterna föreslog emellertid ANSA-utredningen att ingen ändring i ansvarsfördelningen mellan RFV och PPM skulle göras vad avser pensionsadministrationen. Utredningens främsta argument för detta var samma argument som låg till grund för bildandet av PPM, dvs. att PPM:s verksamhet styrs av kapitalmarknadsbestämmelser och försäkringslagstiftning och att myndighetens särart även markerats av det faktum att den hör till Finansdepartementets område och inte Socialdepartementets.

En annan faktor var vikten av en tydlig skillnad mellan offentliga åtaganden och individens eget ansvar. En sådan åtskillnad åstadkoms på ett bättre sätt genom en separat premiepensionsmyndighet. Enligt ANSA-utredningen borde premiepensionen kunna betraktas som en obligatorisk privatpension. PPM:s uppgifter kan, när det gäller fondval fram till pensionering, därmed jämföras med ett uppdragsförhållande gentemot spararen snarare

än en myndighetsroll. Detta uppdragsförhållande kvarstår även efter pensioneringen då den enskilde kan fortsätta att spara i fonder eller övergå till traditionell försäkring. Utredningen lämnade dock öppet för en förändring av pensionsadministrationen i framtiden om det skulle visa sig att PPM:s arbetsuppgifter allt mindre skulle fokusera på fondverksamhet och allt mer på pensionsutbetalningar.

Utredningen påtalade dock att *ansvarsuppdelningen mellan RFV och PPM medförde problem avseende styrning och ledning* av den samlade pensionsadministrationen. Den negativa effekt detta förde med sig var *svårigheterna med att ge en samlad information till medborgarna*. ANSA-utredningen ansåg dock att samverkansproblemen mellan RFV och PPM kunde mildras på andra sätt än genom organisatoriska förändringar, bl.a. påpekades att förändrade arbetsmetoder och rutiner samt förtydligande av ansvar var åtgärder som borde prövas.

Vidare föreslog utredningen att myndigheterna skulle ges i uppdrag att ta fram gemensamma mål, strategier och planer för att samarbetet mellan myndigheterna skulle förbättras. Utredningen föreslog bl.a. att de berörda myndigheterna skulle ges i uppdrag att utarbeta gemensamma strategier för informationsarbetet och skapa en gemensam kundservice. Vidare skulle myndigheterna utreda vilka fördelar som kan nås genom samverkan mellan dem när det gäller drift, förvaltning och utveckling av IT-stöd, samt utreda om det skulle gå att renodla myndigheternas uppgifter genom att föra över viss administration och myndighetsutövning från PPM till socialförsäkringsmyndigheten (Försäkringskassan).

Slutligen föreslog ANSA-utredningen att frågan om ett samlat myndighetsansvar bör tas upp på nytt om det fortfarande fanns skäl att rikta kritik mot pensionsadministrationen efter det att utredningens förslag genomförts.

Ett flertal remissinstanser yttrade sig över ANSA-utredningens betänkande i denna del. Många, däribland de flesta länsvisa försäkringskassorna och Pensionärernas riksorganisation, ansåg att PPM borde inordnas i den nya myndigheten Försäkringskassan. Vissa, bl.a. SPV, ansåg att nuvarande myndighetsuppdelning kunde bestå enligt utredningens förslag. Inte heller RFV hade några invändningar mot att nuvarande uppdelning av pensionsadministration kvarstod. RFV ändrade därmed sin tidigare framförda uppfattning till ANSA-utredningen att den framtida pensionsadministrationen skulle samlas inom den nya socialförsäkringsmyndigheten (Försäkringskassan). Andra, som Statskontoret och PPM, ansåg dock att

en särskild pensionsmyndighet borde bildas. En ytterligare grupp bestående av bl.a. Sveriges pensionärsförbund ansåg att frågan borde utredas vidare och för- och nackdelar vägas mot varandra.

### *Åtgärder och fortsatt problembeskrivning efter ANSA-utredningens förslag*

Utifrån de problem som ANSA-utredningen identifierade föreslog utredningen att RFV/Försäkringskassan och PPM skulle få ett antal uppdrag för att förbättra samarbetet mellan myndigheterna. Detta förslag ledde till att regeringen i regleringsbrevet från och med 2004 gav myndigheterna gemensamma mål och uppdrag att i samråd utveckla de administrativa rutinerna. Vidare uppdrogs myndigheterna att redovisa en gemensam strategi för hur information om premiepension och inkomstpension skulle ges till allmänheten, samt att genomföra en kartläggning och analys av förutsättningarna att starta en gemensam kundservice avseende det reformerade ålderspensionssystemet. Myndigheterna avrapporterade de tre uppdragen till regeringen under hösten 2004.

I budgetpropositionen för 2005 uttalade regeringen att det var angeläget att samarbetet mellan Försäkringskassan och PPM fortsatte att utvecklas och fördjupas med hänsyn till de *ökade administrationskostnaderna för ålderspensionssystemet* samt vikten av att värna om en sammanhållen hantering av den allmänna pensionen.

Mot bakgrund av detta beslöt Försäkringskassan och PPM att inrätta ett myndighetsgemensamt program vars utgångspunkt är att bredda, fördjupa och vidareutveckla samverkan mellan myndigheterna. För att närmare reglera grunderna för detta program antogs riktlinjer för det i december 2004.

Syftet med upprättandet av det myndighetsgemensamma programmet var att samordningen skulle leda till en effektiv och väl fungerande ålderspensionsverksamhet där medborgarna står i fokus. Genom att utarbeta övergripande målformuleringar, identifiera förbättringsbehov och presentera lösningar baserade på väl underbyggda beslutsunderlag är avsikten att programmet – utöver att det ska vara effektivt och väl fungerande med fokusering på de försäkrade – ska leda till att de försäkrade uppfattar den allmänna pensionen som ett sammanhållet system oavsett om ansvaret är uppdelat på två myndigheter samt möjliggöra att ansvaret samlas hos en myndighet inom fem år.

Utöver redan då pågående utvecklingsarbete mellan myndigheterna i form av gemensamt årligt beslut, samordnat årsräkningsbesked, ömsesidig systemåtkomst, utbetalning av pension, leverans av pensionsrätter och personuppgifter, pensionsportalen minpension.se samt prognosmodell för Försäkringskassans hemsida, identifierades även nya utvecklingsområden. Dessa var sju till antalet och inkluderade kartläggning av ålderspensionsprocessen samt behov av författningsändringar, vidareutveckling av Försäkringskassans Internettjänst för pensionsansökan, utveckling av en gemensam blankett för ansökan om allmän pension och skanning, utarbetande av förslag på ett gemensamt alternativt samordnat ärendehanteringssystem, genomförande av en förstudie för en gemensam kundservicefunktion samt framtagande av beslutsunderlag för en gemensam kommunikationsplan.

Av verksledningarnas direktiv till det myndighetsgemensamma programmet framgår bl.a. att kraftsamling inledningsvis ska ske mot områdena försäkringsadministration, kundservice och kommunikation. I en gemensam rapport till regeringen 2005 om förbättrade administrativa rutiner identifierades emellertid ett antal *hinder mot ytterligare ökad kundnytta och effektivitet* i pensionsadministrationen. De hinder som identifierats beror bl.a. på att *förvaltningsuppdraget är uppdelat mellan myndigheterna vilket medför såväl organisatoriska som juridiska komplikationer*. Enligt förstudierna kräver en ökad samordning att myndigheternas handläggning ytterligare integreras genom att beslut som innebär myndighetsutövning även kan fattas av den andra myndigheten. För att detta ska vara möjligt krävs författningsändring. Vidare har osäkerheten kring den framtida pensionsadministrationen inneburit att myndigheterna valt att inte genomföra förslag som troligen skulle leda till både ökad kundnytta och en effektivare administration. Skälet till detta är att myndigheterna inte vill investera och lägga ned arbete på lösningar som riskerar att stå i strid med den framtida administrationen.

### 3.3.3 Premiepensionsutredningen

Som refererats i utredningens direktiv behandlade Premiepensionsutredningen även frågan om organisationen av pensionsadministrationen med hänvisning till kostnadseffekter och de svårigheter som finns med informationen. Till skillnad från ANSA-utredningen

föreslog Premiepensionsutredningen att en självständig och separat myndighet med ansvar för pensionsadministrationen borde bildas.

Premiepensionsutredningens bedömning var att de *problem som föranledde ANSA-utredningens uppdrag* att se över pensionsadministrationens organisation *fortfarande kvarstod* eller i vart fall inte kommer att kunna lösas på ett helt tillfredsställande sätt med nuvarande ansvarsuppdelning. Inrättandet av en fristående pensionsmyndighet skulle öka effektiviseringen av pensionsadministrationen och de problem som finns inom administrationen skulle i allt väsentligt kunna avhjälpas genom bildandet av en självständig och separat ålderspensionsmyndighet.

Det gemensamma program som myndigheterna arbetar med för att förbättra samordningen av pensionsadministrationen har varit ett steg i rätt riktning. Det finns dock enligt utredningen en risk för att detta arbete inte kan genomföras eller att det väsentligen fördröjs med hänsyn till hinder av olika slag. Premiepensionsutredningen uppfattning var att det fanns bl.a. *juridiska hinder mot en ökad samordning* samt att det även fanns begränsningar i det gemensamma programmet som innebär att *investeringskostnaderna ska minimeras intill dess organisationsfrågan slutligen har lösts*.

Det som ANSA-utredningen framförde om PPM:s särart kunde enligt Premiepensionsutredningen inte längre utgöra något avgörande skäl för att behålla ansvarsfördelningen. Istället ansågs de ovan nämnda frågorna om informationsbehov och kostnadseffektivitet vara överordnat detta argument.

De utgångspunkter för ett kommande förändringsarbete som Premiepensionsutredningen såg framför sig inkluderade bl.a. följande. Ålderspensionen är delvis artskild från andra förmåner inom socialförsäkringen. Handläggningen av ålderspensionen är, enligt utredningen, inte på ett avgörande sätt beroende av annan socialförsäkringshandläggning och saknar i allt väsentligt inslag av prövning och är i större omfattning än för andra förmånsslag automatiserad och maskinell. Enligt Premiepensionsutredningen borde utgångspunkten vara medborgarperspektivet, vilket innebär att det ställs höga krav på pensionsadministrationen avseende service och tillgänglighet till de tjänster som medborgarna har rätt att förvänta sig. Utredningen påtalade även *svårigheten med den nuvarande administrativa ordningen att ge en samlad bild av pensionssystemet* till allmänheten, där en förklaring ligger i det delade ansvar som PPM och Försäkringskassan har för pensionsadministrationen.



De remissinstanser som yttrade sig över utredningens förslag erinrade antingen om att regeringen beslutat om direktiv att utreda frågan eller var positiva till att inrätta en ny pensionsmyndighet.

### 3.3.4 Statskontoret

Statskontoret har under senare år i flera fall haft i uppdrag att granska organiseringen av socialförsäkringens administration. I en rapport 2002<sup>1</sup> tog man bl.a. upp frågan om möjligheterna till att avknoppa vissa uppgifter från de dåvarande försäkringskassorna och RFV. Rapporten konstaterade inledningsvis att socialförsäkringsadministrationen fungerar och att den dessutom fungerar till en rimlig låg administrativ kostnad. Samtidigt konstaterades att det fanns sådant som fungerade mindre bra.

Bakgrunden till ifrågasättandet av verksamhetsomfånget var att socialförsäkringsadministrationen (RFV/försäkringskassorna och PPM), enligt Statskontorets bedömning, hade ett allt för omfattande och blandat ansvar. Enligt Statskontorets rapport borde det vara svårt, sannolikt omöjligt, att i en så stor organisation samtidigt hålla fokus på sakfrågor, underhålla och utveckla komplicerade IT-system, prioritera bland mängden mål och resultatkrav, samarbeta väl med kommuner, landsting och andra statliga organisationer, etc. Alternativa organisationslösningar borde enligt Statskontoret övervägas.

Flera socialförsäkringsslag och arbetsuppgifter borde följdenligt kunna övervägas för avknoppning, däribland den allmänna ålderspensionen. Statskontoret ansåg att ålderspensionen delvis är artskild från andra förmåner inom socialförsäkringen. Den är i hög grad styrd av två parametrar: ålder och pensionsrätt. Vidare är det nya IT-systemet för ålderspensionen till stora delar skilt från de system som hanterar de andra förmånerna inom socialförsäkringen.

Statskontoret sammanfattade med att *socialförsäkringsadministrationen redan har så stora och komplicerade uppgifter att storleken och mångfalden i sig blir ett problem*. För att med rimlig förbrukning av energi styra systemet med fokus på det mest väsentliga, kan det därför enligt Statskontorets mening vara ett självändamål att renodla uppgifterna genom avknoppning.

---

<sup>1</sup> Bättre styrning av socialförsäkringens administration – Kartläggning granskning och förslag, Statskontoret 2006:26.

Statskontoret har även i senare rapporter och yttranden återkommit till likartade bedömningar. Inom ramen för ANSA-utredningen uppdrogs till Statskontoret att redovisa erfarenheter från granskningar av IT-verksamheten inom socialförsäkringsadministrationen. I en PM till utredningen konstaterades att en samordning mellan så många skilda verksamheter som socialförsäkringsadministrationen för närvarande hanterar, i sig medför risk för ineffektivitet och suboptimeringar. Därutöver specificerades en rad problem och hinder som under en följd av år hade kunnat iakttagas.

I remissyttrandet till ANSA-utredningens betänkande återkom Statskontoret till uppfattningen att det skulle ligga ett egenvärde i att låta andra ta hand om en del av den nya myndighetens uppgifter, dvs. Försäkringskassan, med syfte att göra verksamheten mindre mångfaldig, mer hanterlig och lättare styrbar. Det kunde gälla den allmänna ålderspensionen, arbetsskador eller rehabiliteringssamordning. Vad gäller den allmänna ålderspensionen förordade Statskontoret att regeringen tog initiativ till att utveckla ett alternativ med en särskild ålderspensionsmyndighet.

Regeringen gav 2005 Statskontoret i uppdrag att granska Försäkringskassans förändringsarbete. Den första delrapporten överlämnades till regeringen i mars 2006. Statskontoret konstaterar där att Försäkringskassan genom den nya organisationen har givits nya förutsättningar för att uppnå regeringens mål om ett tydligt ledningsansvar, nationell samsyn och likformighet samt fokus på gemensam verksamhetsutveckling. Helt avgörande för om detta ska lyckas är dock att Försäkringskassans myndighetsledning kommer till rätta med de *problem som finns i den interna mål- och resultatstyrningen i dag*. Rapporten behandlar inte särskilt pensionsadministrationen.

#### *Nytt uppdrag till Statskontoret att granska pensionsadministrationskostnaderna*

Som ovan nämnts uppdrog regeringen i april 2006 Statskontoret att göra en förnyad granskning av kostnaderna för pensionsadministrationen. Statskontoret har valt att bl.a. granska Skatteverkets och Försäkringskassans kostnader, men anser inte att deras uppdrag omfattar PPM:s verksamhet.

I sin granskning och analys av Försäkringskassans kostnader för ålderspensionsadministrationen framgår bl.a. följande. Den kraftiga

ökningen av administrationskostnaderna är en konsekvens av genomförandet av det nya ålderspensionssystemet. Med ett undantag avseende en dubbelbokföring om ca 15 mkr har Statskontoret inte kunnat finna några fel i Försäkringskassans beräkningar.

Det är dock svårt enligt Statskontoret att få en helhetsbild av Försäkringskassans beräkningsmodell. Detta beror bl.a. på att uträkningarna sker utifrån viss fördelningsnycklar som i sig är svåråtkomliga. Vidare saknas en samlad dokumentation av beräkningsmodellen vilket försvårar en fortlöpande omprövning av modellen. När fördelningsnycklar tillämpas är det även viktigt att dessa ses över med jämna mellanrum. Vissa fördelningsnycklar har setts över under senare år medan vissa härstammar från år 2000.

### 3.3.5 Riksrevisionsverket och Riksrevisionen

Riksrevisionsverket genomförde 2003 på regeringens uppdrag en granskning av administrationskostnaderna för den inkomstrelaterade allmänna pensionen (RRV 2003:21). Med administrationskostnader avsågs i granskningen alla kostnader som uppkommer för att hantera den allmänna ålderspensionen, alltså även sådana kapitalförvaltningskostnader som inte ingår i Pensionsadministrationsutredningens uppdrag.

RRV konstaterade att *administrationskostnaderna för pensionsystemet ökat kraftigt*: från drygt 0,9 miljarder kronor 1999 till ca 2,4 miljarder 2002. RRV hade dock inte underlag för att hävda att administrationskostnaderna var orimligt höga, samtidigt som man menade på att det vara sannolikt att det på vissa områden skulle gå att reducera kostnaderna. RRV menade vidare att kostnadsredovisningen och kontrollen i systemet kunde förbättras.

Ett resultat av RRV:s granskning var att beräkningsmodellen för Skatteverkets kostnader för pensionsadministrationen omarbetades, med effekten att kostnaderna steg de efterföljande åren i jämförelse med 2002.

Riksrevisionen har även granskat Försäkringskassans interna styrning och kontroll av informationssäkerheten.<sup>2</sup> Riksrevisionen ansåg att ledningens informationssäkerhetsarbete har tre huvudsakliga brister: överblicken, riskanalysen och uppföljningen. Dessa

---

<sup>2</sup> Granskning av Försäkringskassans interna styrning och kontroll av informationssäkerheten, Revisionsrapport 2006-04-28, dnr 32-2005-06555.

brister påverkar enligt Riksrevisionen ledningens förmåga att uppnå och vidmakthålla eftersträvad informationssäkerhet i Försäkringskassan. Den bedömning som Riksrevisionen gör är att Försäkringskassan inte fullt ut arbetar systematiskt med sin informationssäkerhet utifrån gängse normer.

I rapporten *Styrning och kontroll av regeltillämpningen inom socialförsäkringen*<sup>3</sup> framhåller Riksrevisionen att regeringen under flera år betonat att regeltillämpningen ska göras mer enhetligt. Trots detta visar granskningen att så inte blivit fallet i Försäkringskassan. Den kontrollstrategi som Försäkringskassan arbetar efter bygger enligt Riksrevisionen inte alltigenom på systematiska analyser. Analyserna är för allmänt hållna och täcker inte alla förmåner. För att Försäkringskassan ska kunna styra kontrollinsatserna till de områden där risken för fel och fusk är störst behöver myndighetens risk- och väsentlighetsanalyser förbättras. Riksrevisionen gör bedömningen att Försäkringskassans ledning hittills har ställt tydligare krav på åtgärder när produktionsmålen inte uppfylls, än när målen för kvalitén i handläggningen brister. Försäkringskassan har dock vidtagit åtgärder för att förbättra kvaliteten i regeltillämpningen som välkomnas av Riksrevisionen. Riksrevisionens sammantagna bedömning är att myndighetsledningen saknar överblick för att kunna styra inriktningen på kontrollverksamheten.

I sammanhanget bör dock nämnas att Riksrevisionens granskning är översiktlig och omfattar socialförsäkringen som helhet och inte enskilda förmåner. Försäkringskassan anser för sin del att det inte finns några problem avseende varken underlag, beslut eller uppföljning/omprövning av ålderspension och särskilt pensions-tillägg till ålderspension eller ålderspension och garantipension till änkepension.

I sin granskningsrapport *Premiepensionens första år* påtalade Riksrevisionen att informationsverksamheten inte helt infriat målen att främja medvetna val, underlätta spararnas förvaltning av pensionsmedlen och öka deras kunskap om premiepensionen och fondförvaltningen<sup>4</sup>. Av denna rapport framgår även att det funnits brister i samordningen av informationsinsatser mellan de berörda myndigheterna.

---

<sup>3</sup> RiR 2006:20.

<sup>4</sup> RiR2004:16.

### 3.4 Utredningsdirektivets problembeskrivning

En övergripande problembeskrivning, som anknyter till de tidigare utredningarna och rapporterna, finns i utredningens direktiv. I direktiven pekas bl.a. på behovet av att granska om nuvarande uppdelning av pensionsadministrationen mellan Försäkringskassan och PPM är rationell sett utifrån pensionärernas och pensionsspararnas bästa. Direktiven påtalar att det i begreppet pensionärernas och pensionsspararnas bästa ryms olika aspekter. Utöver låga administrationskostnader, som är centrala och viktiga, kan även olika kvalitetsaspekter som tillgänglighet, enkelhet, snabb hantering, god information och en väl fungerande kundservice vara nog så viktiga för pensionärerna och pensionsspararna. Nuvarande uppdelning av pensionsadministrationen har visat sig skapa *gränsdragningsproblem* och det har även visat sig vara *svårt att få samordningen mellan myndigheterna att fungera helt tillfredsställande*.

Av direktiven framgår vidare att en samordning av pensionsadministrationen skulle medföra fördelar gentemot nuvarande organisation. Dels skulle detta innebära att medborgaren endast skulle möta en myndighet i pensionsfrågor, dels skulle administrationen kunna bedrivas mer effektivt. Utöver detta påtalas i direktiven att det även finns juridiska aspekter på hur långt samarbetet mellan Försäkringskassan och PPM kan utvecklas. Exempelvis nämns att regler om myndighetsutövning kan vara gränssättande för en vidareutveckling av samordningen av Försäkringskassans och PPM:s verksamheter.

Som nämnts i kapitel 2 är den inkomstgrundade ålderspensionen ett autonomt system vid sidan av statsbudgeten som ska bära sina egna kostnader. I direktiven påtalas att det finns skäl att följa upp reformen och dess kostnader i syfte att säkra en så *kostnadseffektiv verksamhet* som möjligt, till nytta för pensionärer och pensionssparare. Ålderspensionens administrationskostnader har ökat kraftigt sedan pensionsreformen introducerades. Med hänsyn till att systemets stabilitet kan sägas förutsätta att administrationen alltid verkar för pensionärernas och pensionsspararnas bästa genom en kostnadseffektiv hantering av deras medel är denna ökning oroväckande.

Mot bakgrund av att den inkomstgrundade pensionen, till skillnad från övriga socialförsäkringsförmåner som finansieras via statsbudgeten, bär sina egna kostnader är ett särskilt problem vid granskningen av det allmänna ålderspensionssystemets administra-

tionskostnader *svårigheten att säkerställa att enbart kostnader som är hänförliga till den inkomstgrundade pensionen belastar denna*. Denna aspekt ska t.ex. vägas gentemot de effektivitets fördelar som kan finnas i kontaktytorna mellan ålderspensionen och andra åldersrelaterade förmåner.

Utredningen anordnade i inledningen av sitt arbete en hearing för att kartlägga de problem som upplevs med nuvarande administrativa ordning. I mångt och mycket bekräftade hearingen den problembild som beskrivits i direktiven. Bland de frågor som särskilt lyftes fram var problem med att skapa *en ensad och effektiv informationsverksamhet*, synpunkter på *bristande kostnadseffektivitet* i administrationen samt *svårigheterna för de blivande pensionärerna att få en heltäckande bild över sin framtida pension*.

### 3.5 Sammanfattning

Inledningsvis kan utredningen konstatera att de *problem* som tas upp kring pensionsadministrationen *främst kretsar kring de skeden i livet som individen tjänar in och sparar till sin ålderspension*, snarare än det skede när ålderspensionen betalas ut. Det har alltså inte framkommit, från myndighetshåll eller på annat sätt, att det skulle finnas systematiska problem med t.ex. felaktiga pensionsberäkningar eller försenade utbetalningar. De problem som framkommit handlar istället om kunskap och informationsbehov hos individen, tillhörande informationsgivning från myndigheterna samt myndigheternas inbördes samordning. Därtill har administrationskostnaderna stigit kraftigt. Denna bild är med några variationer relativt entydig och det förefaller inte som något väsentligt problem har utelämnats i den tidigare redogörelsen.

Utredningen kan således konstatera att den övergripande inventering som gjorts i utredningens direktiv i allt väsentligt tar upp de problem som gått igen i utredningens arbete; vid hearingen samt av de olika utredningar och rapporter som utredningen tagit del av. I direktiven nämns tillgänglighet, enkelhet, snabb hantering, god information och en väl fungerande kundservice som aspekter som måste vägas in vid en samlad bedömning om vad som kan ses som den bästa administrationslösningen för pensionärerna och pensionsspararna. Dessutom ligger de allmänna förvaltningspolitiska kraven som en grund att utgå ifrån.

Några problem, t.ex. svårigheterna att ensa informationsverksamheten, består i *samordnings- och samverkansproblem mellan de inblandade myndigheterna*. Detta kan delvis förklaras av olikheter i tolkning och prioritering av myndigheternas uppdrag. Men det kan också härstamma från det faktum att hos Försäkringskassan är pensionsadministrationen, om än beloppsmässigt stor, en verksamhet bland många andra och hos PPM är pensionsadministrationen den enda verksamheten. Dessa olikheter återspeglas även i vissa organisationskulturella skillnader mellan de olika myndigheterna.

Utredningen har under arbetets gång erfarit att tidigare rapporter av pensionsadministrationen delvis givit en förenklad bild av vissa frågor. En sådan förenkling är att endast ålderspensionsförmåner skulle vara lämpliga att automatisera. I själva verket är även vissa andra delar av socialförsäkringen automatiserade som barnbidrag och tillfällig föräldrapenning.

Till detta ska läggas att det, som framgår av direktivet ovan och av redovisningen i kapitel 5, finns vissa juridiska hinder mot en fördjupad samordning. Det gäller främst om myndighetsutövning skulle föras över från den ena myndigheten till den andra. Som framgår ovan har osäkerheten inom myndigheterna om administrationens framtida organisation därutöver medfört att myndigheterna avvaktat med att göra investeringar som i sig skulle kunna öka kundnyttan redan med nuvarande organisation.

Av de undersökningar som redovisas i kapitel 4 framgår bl.a. att det finns ett statistiskt positivt samband mellan de försäkrades uppfattning av sin kunskap om den allmänna pensionen och deras förtroende för systemet. Det är genom kunskap som individen själv kan ta ansvar och fatta välavvägda beslut, vilka kan påverka den framtida allmänna pensionen. Kunskap behövs också för att bedöma behovet av annat pensionssparande. Osäkerhet om hur stor pension individen kommer att få medför risk för att denne drar fel slutsatser och pensionssparar privat utan att sådant behov föreligger eller inte pensionssparar när ett sådant behov föreligger. Detta är till nackdel, inte enbart för individen utan även sannolikt för samhällsekonomin som helhet.

Bristen i myndighetssamordning gör att *informationsverksamheten inte blir så effektiv* som den skulle kunna bli. Det ofta framförda behovet av att kunna få en helhetsbild över sin totala ålderspension – den allmänna pensionen, tjänstepensionen och eventuellt privat pensionssparande – ger ytterligare en dimension till samord-

ningsproblemet. En sådan heltäckande informationsgivning fordrar nämligen samverkan mellan såväl berörda myndigheter som med försäkringsbolag, banker och arbetsmarknadens parter. Informationen kan också bli otydlig med två myndigheter som informerar om den allmänna pensionen.

Härutöver är kostnadseffektivitet en central och viktig fråga vid valet av administrationsorganisation, inte minst mot bakgrund av att det inkomstgrundade pensionsystemet är självfinansierande. Den markanta *ökningen av administrationskostnaderna* som skett sedan pensionsreformen introducerades bör hävas och kostnaderna bör med beaktande av tidigare kvalitativa aspekter sänkas. Ju lägre administrationskostnader är desto högre pensioner, allt annat lika.

Med anledning av det som ovan anförts kan det konstateras att de samordnings- och samverkansproblem mellan myndigheterna som påtalats är till nackdel för medborgarna. De två problemområden som återkommer i utredningar och rapporter är dels informationsverksamheten, dels att nuvarande organisation av pensionsadministrationen inte skapar förutsättningar för effektiviseringar. Det kan konstateras att dessa problem kvarstår trots det fördjupade samarbete som myndigheterna har inlett (se ovan).

Någon enkel lösning som kan tillgodose alla de kvalitativa aspekter som kan ställas på en pensionsadministration och som skulle innebära en optimal pensionsadministration som skulle vara det bästa för alla pensionssparare och pensionärer finns inte. I vissa fall måste kompromisser ske, inte minst när kraven på kostnadseffektivitet ska vägas in. De olika alternativen till pensionsadministrationslösning har alla sina respektive för- och nackdelar. En central fråga kommer enligt utredningen att vara hur sammanvägning av de ovan nämnda aspekterna bör ske för att därigenom kunna skapa den administration som ger bäst förutsättningar för att tillgodose alla de krav som kan ställas av såväl pensionärer som pensionssparare.



## 4 Pensionsadministrationen ur ett medborgarperspektiv

### 4.1 Allmänhetens problemuppfattning

#### 4.1.1 Inledning

Av utredningens uppdrag framgår att utredningen ska lägga fram ett förslag som gynnar pensionärernas och pensionsspararnas bästa. I denna ordalydelse ingår, som ovan nämnts, ett flertal aspekter. Utöver den viktiga frågan om kostnadseffektivitet ska även andra aspekter som t.ex. rättssäkerhet, tillgänglighet och god informationsgivning vägas in.

Utredningen har ansett att det funnits ett behov av att undersöka frågor om förtroendet för den allmänna ålderspensionen, hur allmänheten sköter sina myndighetskontakter, hur man söker information om pensionsfrågor, preferenser avseende kontaktvägar med myndigheter, IT-användning m.m. Detta för att få en uppfattning om hur organisationen av pensionsadministrationen kan utformas utifrån pensionsspararnas och pensionärernas bästa.

Försäkringskassan och PPM har i samverkan med utredningen låtit genomföra två undersökningar: en fokusgruppsundersökning och en kvantitativ marknadsundersökning. Det övergripande syftet med fokusgruppsundersökningen var att få reda på människors förtroende för myndigheter i allmänhet, men särskilt vad avser Försäkringskassan och PPM. Undersökningen genomfördes på uppdrag av Försäkringskassan och PPM och gjordes i fyra fokusgrupper uppdelade efter ålder (18–30, 31–49, 50–64 och 65–75) med 6–8 deltagare i varje fokusgrupp. Undersökningen genomfördes i maj 2006.

Den kvantitativa marknadsundersökningens syfte var att ge utredningen ökad kunskap om hur allmänheten i stort (nedan refererad till som allmänheten), icke svensktalande (nedan refererad till som språkgruppen) och funktionshindrade sköter sina kontakter med myndigheter och aktörer på pensionsområdet, och då särskilt

avseende Försäkringskassan och PPM.<sup>1</sup> En viktig aspekt i denna undersökning var att få kunskap om hur grupper med särskilda behov sköter sina myndighetskontakter. Undersökningen genomfördes i form av telefonintervjuer under juni 2006.

Utöver de ovan nämnda undersökningarna har utredningen även tagit del av de undersökningar som Försäkringskassan och PPM låtit genomföra dels avseende den allmänna pensionen och det orangea kuvertet dels avseende hur de personer som står i begrepp att ansöka om pension eller har ansökt om pension upplever processen att ansöka om ålderspension.

Nedan följer en sammanfattning av resultaten från de olika undersökningarna.

#### 4.1.2 Undersökning om den allmänna pensionen och det orangea kuvertet

Försäkringskassan och PPM har sedan införandet av det nya pensionssystemet låtit genomföra undersökningar av personer mellan 18 och 62 år i direkt anslutning till att det orangea kuvertet skickats ut. Genom att ett flertal av frågorna är återkommande har det varit möjligt att jämföra förändringar i människors attityder och kunskaper om pensionssystemet.

Av den senaste undersökningen kring det orangea kuvertet som genomfördes under våren 2006 uppger 91 % att de erinrar sig ha fått kuvertet. En tydlig skillnad finns mellan åldersgrupper, där endast ca 75 % av dem som är yngre än 30 år kan erinra sig ha fått kuvertet medan motsvarande siffra för de över 30 år är ca 95 %. Av dem som öppnat och tagit del av innehållet i det orangea kuvertet uppger 15 % att de läst "merparten" av innehållet och 9 % uppger att de läst hela informationen. Den förstnämnda siffran har i de senaste undersökningarna legat på denna nivå, medan den senare är en minskning från föregående år där siffran legat relativt konstant kring 12 %. Andelen som svarade att de läst "valda delar" ökade från ca 35 % till 40 % och de som svarade "tittade bara" uppgår till 30 %. Vid frågor kring kännedomen om den allmänna pensionen uppgav 12 % att de inte alls hade någon kännedom, 50 % att de hade ganska dålig, 33 % ganska god och 5 % att de hade mycket

---

<sup>1</sup> För att ingå i språkgruppen krävdes att individen i fråga påtalat att denne har ett annat modersmål än svenska och att de skulle underlätta om de vid sina kontakter med myndigheter skulle kunna tala sitt modersmål. I fråga om gruppen funktionshindrade bör hållas i åtanke att medelåldern i denna grupp var högre än i övriga grupper.

god kännedom. Dessa siffror är relativt stabila vid en jämförelse med tidigare undersökningar. I de genomförda undersökningarna finns ett mönster att den upplevda kunskapsnivån är högre hos män än kvinnor respektive hos äldre jämfört med yngre. Vid frågor om förtroendet för vissa informationskällor visar undersökningen att 70 % har ganska eller stort förtroende för det orangea kuvertet. Denna siffra har sjunkit något de senaste åren men är fortfarande den informationskälla som människor hyser störst tilltro till.

Cirka 60 % uppger att de har förtroende för PPM, en minskning från 65 % i förhållande till föregående år. Det uppgivna förtroende för Försäkringskassan var 53 % 2006, vilket innebär en minskning jämfört med föregående år då 60 % uppgav att de hade förtroende för Försäkringskassan. Som jämförelse kan nämnas att förtroendet för banker ligger på 52 %.

#### **4.1.3 Undersökningar om hur blivande pensionärer upplever processen att ansöka om ålderspension**

I början av 2006 lät PPM och Försäkringskassan genomföra en undersökning om hur blivande pensionärer upplever processen att ansöka om att ta ut sin pension. Undersökningen visar att ett stort antal kontakter tas med Försäkringskassan via telefon eller besök på lokalkontor i ärenden av enkelt slag, t.ex. blankettbeställning eller hjälp att fylla i blanketter. Av undersökningen framgår att 26 % använde sig av någon självbetjäningsskanal för att hämta blanketter, medan 39 % beställde via telefon och 31 % besökte Försäkringskassans lokalkontor.

Av dem som ansökt om pension behövde 15 % mer information eller stöd från Försäkringskassan eller PPM för att få hjälp att fylla i blanketterna. Merparten av dessa besökte Försäkringskassans lokalkontor för att få sådan hjälp.

I juni genomfördes ytterligare en undersökning. Av denna framgår bl.a. att 13 % ansåg att det var ganska eller mycket svårt att hantera sin ansökan om ålderspension, medan 11 % svarade varken eller, 59 % att det var ganska lätt och 14 % uppgav att det var mycket lätt.

Vad avser förtroendet för den allmänna ålderspensionen uppgav 47 % att de hade ganska eller mycket stort förtroende medan 39 % uppgav att de hade litet eller inget förtroende. De blivande pensionärerna har en mer positiv uppfattning än allmänheten i stort där

ca 35 % har ganska eller mycket stort förtroende för den allmänna ålderspensionen. Värt att notera är att 58 % uppgav att de känner till den allmänna pensionen ganska eller mycket väl jämfört med ca 40 % bland allmänheten i övrigt. Av undersökningen framgår att det finns ett tydligt samband mellan kunskap och förtroende, där uppgiven kunskap samvarierar positivt med ökat förtroende. Av de två undersökningarna kan konstateras att det är 10–15 % av de som ansöker om allmän ålderspension som behöver stöd och hjälp för att ansöka om pension eller förstå beslutet.

I den senare undersökningen ställdes även frågor om de blivande pensionärernas Internetanvändning. I undersökningen uppgav 46 % att de aldrig använde Internet tiden strax innan de gick i pension, 27 % angav att de använt Internet varje dag, 14 % någon eller några gånger i veckan och 8 % uppgav att de någon eller några gånger i månaden använt sig av Internet.

#### **4.1.4 Fokusgruppsundersökning avseende förtroendet för myndigheter**

Av undersökningen framgår bl.a. att förtroendet för myndigheter i allmänhet i stor utsträckning beror på dels egna erfarenheter, dels anhörigas och bekantas erfarenheter. Generellt kan sägas att det finns ett grundläggande förtroende för myndigheter i den yngre gruppen (18–30 år), medan inställningen är mer varierad i de övriga grupperna (31–74 år). Det som påverkar förtroendet negativt är otrevligt bemötande, dålig tillgänglighet och bristande kompetens hos en myndighets personal. Ökat förtroende skapas genom hög tillgänglighet, kompetens, professionellt bemötande, snabb service samt öppenhet och insyn.

Vid diskussionerna om behovet av att engagera sig i pensionsfrågor fanns det en övervägande majoritet som ansåg att detta var viktigt. Genomgående för samtliga grupper var att man hade ett dåligt samvete avseende sitt engagemang i pensionsfrågor. Den yngsta gruppen (18–30 år) ansåg att det var för tidigt att engagera sig och nästa grupp (31–49 år) ansåg att de inte hade tid och prioriterade annat. För den grupp som var närmast pensionen (50–64 år) ansågs det vara för sent att engagera sig för att det skulle påverka pensionen i någon väsentlig utsträckning. Pensionärerna (65–75) ansåg att de yngre behöver uppmuntras att engagera sig i pensionsfrågor. En majoritet ansåg att det är svårt att ta reda på vad

de kommer att få i pension och att det krävs tid, engagemang och kunskap för att kunna sätta sig in i pensionssystemet. En majoritet ansåg också att de hade dåliga kunskaper om pensionssystemet som uppfattades som krångligt och tråkigt. I tre av de fyra grupperna uttryckte merparten av deltagarna att de inte litar på att det finns pengar så det räcker. De flesta tror dock att det kommer att finnas någon typ av grundpension, men att denna kommer att vara för låg för att man ska kunna få en bra levnadsstandard. En majoritet ansåg även att pensionssystemet var orättvist, där de som har kunskap att göra bra placeringar gynnas medan de som saknar denna förmåga missgynnas. Vidare framkom uppfattningen att kvinnor missgynnas då de ofta är hemma med barn och har lägre löner.

#### **4.1.5 Telefonundersökning avseende människors preferenser avseende kontaktvägar med myndigheter**

Av undersökningen framgår bl.a. följande. Vid frågor angående myndighetskontakter uppgav 60–70 % i samtliga grupper att de varit i kontakt med någon myndighet under det senaste året. Kontaktmönstret mellan grupperna skiljer sig emellertid åt. Hos allmänheten uppgav 45 % att de ringde, 18 % att de skickat e-post och 36 % att de besökt en myndighet. Språkgrupperna har haft fler myndighetskontakter än allmänheten (i genomsnitt 2 myndighetskontakter jämfört med 1,4 för allmänheten) och det är vanligare i denna grupp att besöka en myndighet (53 %) än att ringa (43 %) eller skicka e-post (13 %) till den. I gruppen funktionshindrade besöker man myndigheten (54 %) lika gärna som man ringer till den (52 %) och denna grupp använder även e-post i större utsträckning än övriga grupper (25 %).

Vad som görs vid besöken skiljer sig också åt mellan grupperna. Allmänheten utnyttjar besökskontakter i högre grad för att hämta broschyrer och blanketter samt få hjälp med att fylla i dem (33 %), medan telefonkontakter (47 %) och e-post (45 %) används för att få allmän information eller svar på specifika frågor. Språkgrupperna å sin sida använder i lika hög utsträckning besök (25 %) som telefonkontakter (24 %) när de söker allmän information medan det i gruppen funktionshindrade inte finns någon större skillnad vilka ärenden som hanteras vid ett besök eller via en telefonkontakt.

När det gäller kontakter om pensionsfrågor är det främst banker, och inte myndigheter, som allmänheten vänder sig till (35 %).

Värt att uppmärksamma är att nästan hälften av dem som är mellan 18 och 49 år hade vänt sig till en bank. I denna grupp hade endast 3 % vänt sig till Försäkringskassan. Av samtliga hade 12 % vänt sig till Försäkringskassan medan 6 % vände sig till PPM. För språkgrupperna ser resultatet annorlunda ut. Här uppgav 32 % att de vänt sig till Försäkringskassan och 6 % till PPM, medan 26 % uppgivit att de kontaktat en bank.

#### *Var man vill söka information om pensionsfrågor*

I undersökningen ställdes en hypotetisk fråga om var man skulle vilja söka information om pensionsfrågor (se diagram 4.1). Här uppgav 35 % av allmänheten att de i första hand skulle vilja kontakta en bank eller ett försäkringsbolag, medan 28 % uppgav att de skulle kontakta en myndighet (Försäkringskassan, PPM eller SPV). I språkgrupperna är bilden annorlunda. Närmare hälften, 46 %, skulle i första hand kontakta en myndighet medan endast 8 % i första hand skulle vända sig till en bank eller ett försäkringsbolag. Detta mönster går igen också i gruppen funktionshindrade där 55 % i första hand skulle kontakta en myndighet medan 16 % skulle vända sig till en bank eller ett försäkringsbolag.

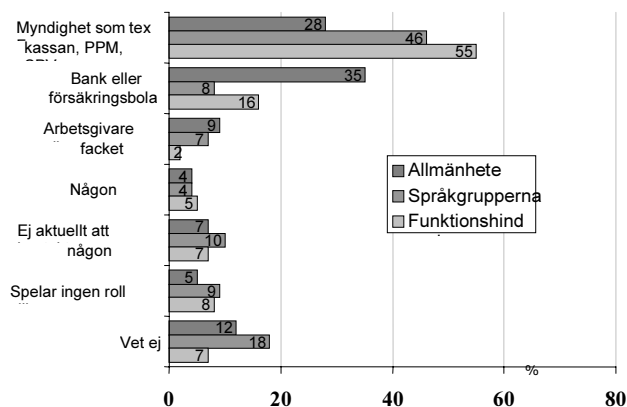
Vidare kan konstateras att de i allmänheten som skulle vända sig till myndigheter är överrepresenterade bland de äldre (50 år och uppåt) och lågutbildade, medan de som skulle vända sig till en bank eller ett försäkringsbolag är överrepresenterade i åldersspannet 30–49 år, bland förvärvsarbetare och landortsbor.

Värt att uppmärksamma är att få i samtliga grupper (9 % i allmänheten, 7 % i språkgrupperna och 2 % i gruppen funktionshindrade) skulle ta kontakt med sin arbetsgivare eller med sin fackförening.

#### Diagram 4.1 Val av kontaktvägar för pensionsfrågor

Om du idag skulle vilja söka information för att få svar på frågor om pension, skulle du helst vilja vända dig till... (ENDAST ETT ALT)

Bas: Allmänheten (1000) språkgrupperna (200) handikappade



Källa: Demoskop 2006

#### Hur man vill kontakta myndigheter m.fl. i pensionsfrågor

Hur, i meningen på vilket sätt, man vill kontakta myndigheter eller banker/försäkringsbolag i fråga om pensionsfrågor skiljer sig åt. Allmänheten föredrar i större utsträckning att kontakta en myndighet per telefon (45 %), hemsida på Internet (15 %) eller e-post (12 %) än en bank/försäkringsbolag (där motsvarande siffror är 37 %, 7 % respektive 6 %, se diagram 4.2). Kontakter med bank/försäkringsbolag sker hellre genom personliga besök som föredras av 41 %, medan 20 % föredrar att kontakta en myndighet via ett personligt besök.

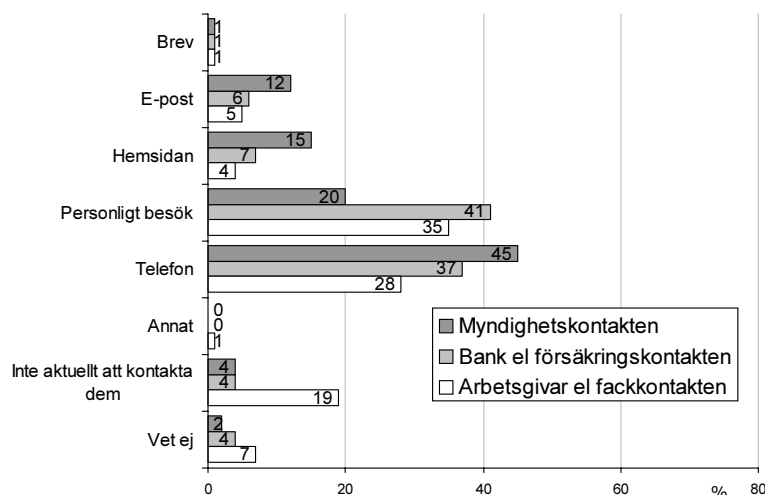
I språkgrupperna och gruppen funktionshindrade föredras främst personliga besök oavsett om det är en myndighet (43 respektive 39 %) eller bank/försäkringsbolag (50 respektive 44 %) som ska kontaktas. En viktig aspekt för språkgrupperna vid ett besök är att kunna föra en dialog och ställa följdfrågor om så behövs. Efter det personliga besöket är det via telefon som dessa

grupper vill sköta sina kontakter med myndigheter (29 % för båda grupperna) eller bank/försäkringsbolag (27 respektive 26 %).

**Diagram 4.2 Kontaktvägar för pensionsfrågor, allmänheten**

*Om du skulle kontakta en myndighet/bank el försäkringsbolag/arbetsgivaren el facket när det gäller pensionsfrågor, hur skulle då föredra att kontakta dem?*

Bas: Samtliga (1000)



Källa: Demoskop 2006

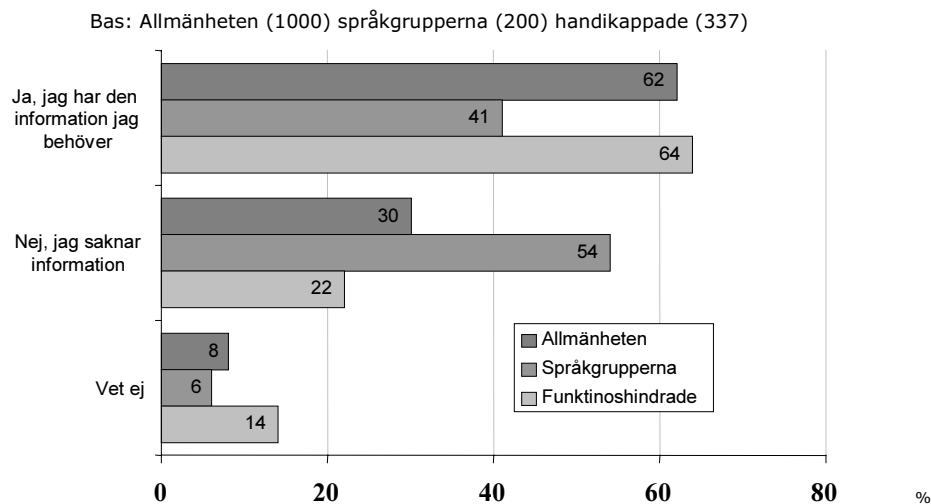
*Informationsbehovet i pensionsfrågor*

I fråga om informationsbehovet i pensionsfrågor (se diagram 4.3) framgår att 62 % av allmänheten och 64 % av gruppen funktionshindrade anser sig ha den information som krävs. Samtidigt uppger 30 % av allmänheten och 22 % i gruppen funktionshindrade att de saknar information. I språkgrupperna är det betydligt fler (54 %) som anser sig sakna information och endast 41 % anser sig ha den information som behövs. Här stärks det som konstaterats i tidigare undersökningar, nämligen att det finns en tydlig koppling mellan förtroendet för och kunskapen om den allmänna pensionen, där låg kunskap innebär lågt förtroende för den allmänna pensionen.



**Diagram 4.3 Informationsbehovet i pensionsfrågor**

Upplever du att du idag har den information som du behöver om hela din pension, dvs. såväl den allmänna pensionen från staten som eventuell tjänstepension och privat pensionssparande eller saknar du någon information?



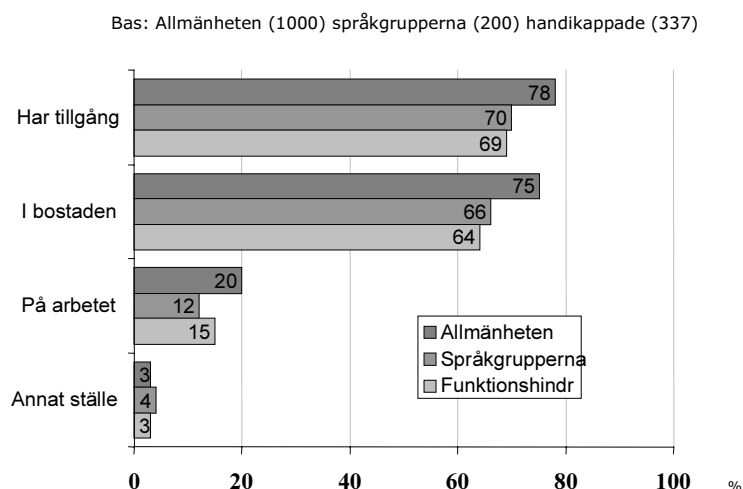
Källa: Demoskop 2006

*Tillgång till och användning av Internet*

Tillgången till Internet för privat bruk (se diagram 4.4) bland allmänheten är hög, 78 %, och i åldersgruppen 18–49 år 90 %. Tillgången till Internet för åldersgruppen 50–64 år var 79 %, medan siffran föll till 40 % för ålderskategorin 65–89 år. I språkgrupperna och gruppen funktionshindrade har 70 % respektive 69 % tillgång till Internet, vanligen i bostaden. Användningsfrekvensen är hög hos allmänheten men lägre i språkgrupperna och i gruppen funktionshindrade.

**Diagram 4.4 Användarfrekvens av Internet för privat bruk**

Har du tillgång till Internet för privat bruk? Om JA: Var har du tillgång till Internet för privat bruk?



Källa: Demoskop 2006

Av undersökningen framgår även användningsområdet av Internet (se diagram 4.5). Hos allmänheten som har tillgång till Internet kan nämnas att 88 %, eller drygt 60 % av samtliga tillfrågade, skickar och tar emot e-post eller söker information om varor och tjänster på nätet för privat bruk. Det finns dock en klar skillnad mellan åldersgrupperna. I åldersgrupperna 18–29 respektive 30–49 har ca 80 % av samtliga tillfrågade skickat eller tagit emot e-post eller sökt information. Denna siffra sjunker till ca 60 % för åldersgruppen 50–64 år för att ytterligare sjunka till drygt 20 % för åldersgruppen 65–89 år.

Internetbank används av 74 % av de som har tillgång till Internet, vilket motsvarar drygt 50 % av de totalt tillfrågade. Även här är det dock en tydlig skillnad mellan de yngre åldersgrupperna och den äldsta där ca 70 % i de yngre åldersgrupperna använder sig av Internetbank medan motsvarande siffra i den äldsta åldersgruppen är ca 15 %.

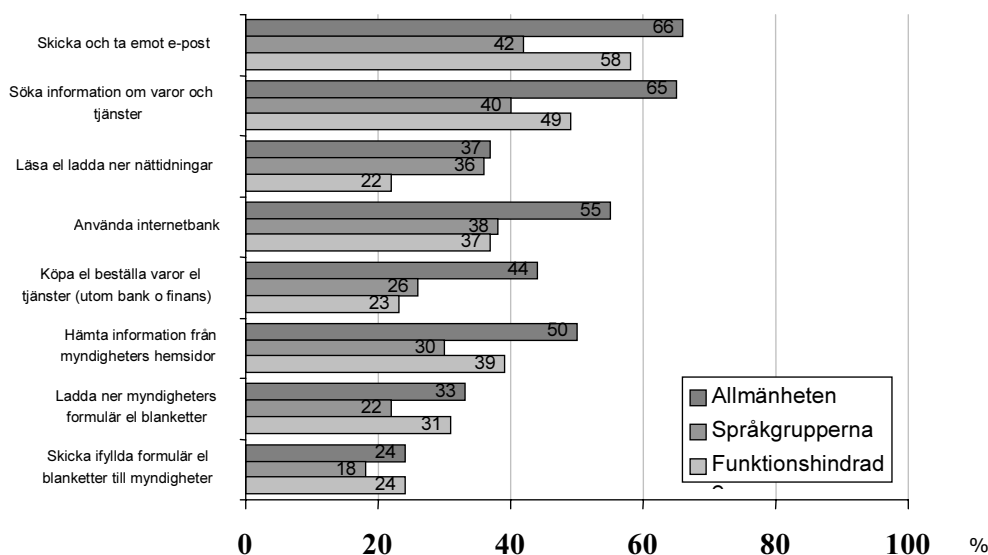
Nedladdning av myndigheters formulär och blanketter har 44 % (eller knappt 30 % av samtliga tillfrågade) gjort medan 67 % (eller knappt 50 % av samtliga tillfrågade) har hämtat information från

myndigheters hemsidor. Den aktivaste gruppen i detta sammanhang är åldersgruppen 30–49 år.

#### Diagram 4.5 Användningsområden av Internet för privat bruk

Har du för privat bruk använt Internet under de senaste tre månaderna för att:

Bas: Allmänheten (1000) språkgrupperna (200) handikappade (337)



Källa: Demoskop 2006

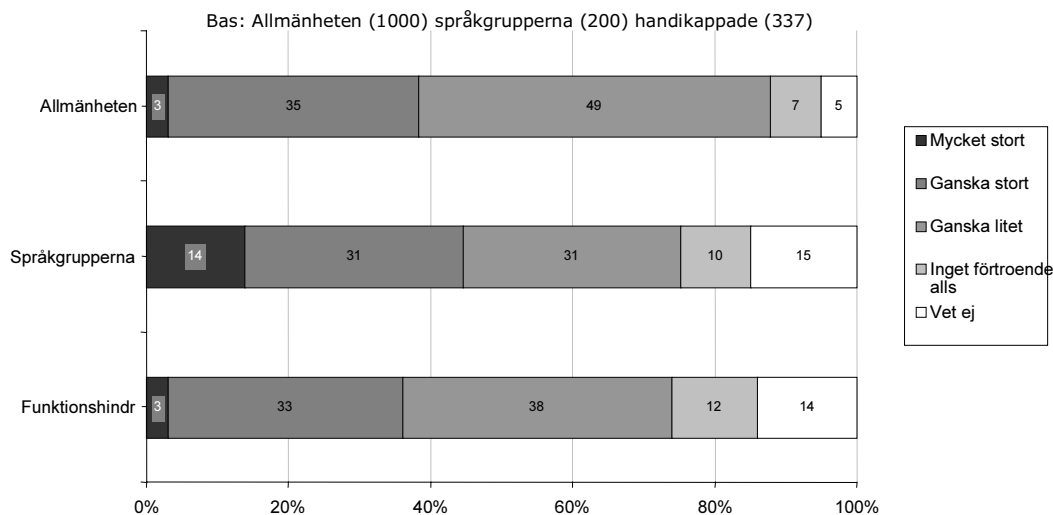
#### Förtroendet för den allmänna ålderspensionen

Av allmänheten uppger 38 % att de har mycket eller ganska stort förtroende för den allmänna ålderspensionen medan 56 % uppger att de har litet eller inget förtroende. Liknande siffror återfinns hos gruppen funktionshindrade medan språkgruppen har ett större förtroende, där 45 % anger att de har ganska eller stort förtroende och drygt 40 % uppger att de har litet eller inget förtroende. Hos allmänheten finns en stor skillnad mellan åldersgrupperna. De som är yngre än 30 år samt de som är äldre än 65 år uppger att de har ett

högre förtroende (51 % hos personer under 30 år och 43 % för den äldre åldersgruppen uppger att de har ganska eller mycket stort förtroende) än åldersgrupperna 30–49 år (där motsvarande siffra är 30 %) och 50–64 år (där motsvarande siffra är 35 %).

**Diagram 4.6 Förtroendet för den allmänna pensionen**

Vilket förtroende har du för den allmänna pensionen?



Källa: Demoskop 2006

## 4.2 Sammanfattning

Av undersökningarna kan bl.a. följande konstateras:

- 53 % uppger att de har förtroende för Försäkringskassan och 60 % att de har förtroende för PPM. Dessa förtroendesiffror kan jämföras med förtroendet för banker som ligger på 52 %.
- Över 90 % kan erinra sig att de mottagit det orangea kuvertet. Av dem som är yngre än 30 år uppger dock endast 75 % att de kan erinra sig att de mottagit informationen medan motsvarande siffra för de som är över 30 år är ca 95 %. Ungefär

25 % har läst hela eller merparten av informationen, 40 % har läst ”valda delar” och 30 % har ”bara tittat”.

- Undersökningar har visat att kännedomen om den allmänna pensionen ligger relativt konstant, där ca 40 % av allmänheten anser sig känna till den allmänna pensionen mycket eller ganska väl, medan ca 60 % upplever att de har ganska dålig eller ingen kännedom.<sup>2</sup>
- Det finns ett samband mellan högre kunskap om den allmänna pensionen och förtroendet för densamma.
- Oavsett ålder anses det vara viktigt att engagera sig i pensionen, men intresset att göra det är lågt. Antingen är det för tidigt, eller så anser man sig inte ha tid eller så är det för sent.
- Hos allmänheten upplever 30 % att de saknar information om sin totala pension medan 62 % anser sig ha tillräcklig information. I språkgruppen upplever endast 41 % att de har tillräcklig information medan 54 % anser sig sakna information.
- Allmänheten skulle i större utsträckning söka information om pensionsfrågor hos bank och försäkringsbolag (35 %) än hos en myndighet (28 %). Preferenserna skiljer sig dock mellan de yngre generationerna och de äldre. De yngre är mer benägna att kontakta sin bank eller försäkringsbolag medan de äldre skulle vända sig till myndigheter.
- I sina kontakter med myndigheter föredrar 45 % av allmänheten att ha kontakt per telefon, 15 % via hemsida, 12 % via e-post och 20 % genom att personligen besöka myndigheten. I gruppen funktionshindrade och i språkgruppen föredras det personliga besöket av 43 respektive 39 % och därefter kontakt via telefon som föredras av 29 % i båda grupperna.
- Tillgången till Internet är hög hos allmänheten (78 %) och mycket hög hos personer som är yngre än 50 år (90 %). Tillgången sjunker dock kraftigt till 40 % för personer som är över 65 år.
- Förtroendet för den allmänna pensionen är större hos dem som är äldre än 65 år respektive yngre än 30 år, där 43 % respektive 51 % uppger att de har ganska eller mycket stort förtroende för den allmänna ålderspensionen<sup>3</sup>, medan motsvarande siffra för åldersgruppen 30–49 år är 30 % och ålders-

---

<sup>2</sup> I denna utredning refereras till två undersökningar, se avsnitt 4.1.2 och 4.1.5

<sup>3</sup> En liknande fråga ställdes även i undersökningen om hur blivande pensionärer upplever processen att ansöka om ålderspension och då var motsvarande siffra 47 %.

gruppen 50–64 år är 35 %. Totalt är det 56 % som har lågt eller inget förtroende för den allmänna pensionen.

## 5 Alternativa lösningar på pensionsadministrationen

### 5.1 Inledning

Utredningen har uppdragit åt Försäkringskassan och PPM att gemensamt redovisa ett alternativ för den framtida pensionsadministrationen som innebär ett fortsatt delat ansvar mellan myndigheterna. Syftet med uppdraget har varit att få en samlad och uppdaterad bild över vilka utvecklingsmöjligheter och konsekvenser ett sådant alternativ innebär. Vidare ska redovisningen kunna fungera som ett referensalternativ till de två huvudalternativen i enlighet med utredningens direktiv.

Härutöver har utredningen uppdragit åt Försäkringskassan respektive PPM att redovisa var sitt huvudalternativ i enlighet med vad som utpekats i utredningens direktiv. De två huvudalternativ för administrationen av den allmänna ålderspensionen som utpekats i direktiven innebär dels att all administration samlas inom ramen för socialförsäkringsadministrationen, dels att pensionsadministrationen samlas inom en särskild ålderspensionsmyndighet (SÅP). Utredningen har uppdragit åt Försäkringskassan att redovisa förstnämnda huvudalternativ och PPM sistnämnda. Av uppdragen framgår att redovisningarna bl.a. ska innehålla en analys och värdering av för- och nackdelar med denna lösning och lämna en beskrivning av väsentliga organisatoriska, personella, administrativa (inklusive IT-system), ekonomiska och författningsmässiga konsekvenser som blir följden av detta alternativ.

I detta kapitel återges myndigheternas redovisningar och förslag i sammandrag. Därutöver redovisas två varianter på respektive huvudalternativ, kallade underalternativ. Framställningen är i sin helhet deskriptiv utifrån myndigheternas underlag.

## 5.2 Alternativet där nuvarande organisation av pensionsadministrationen behålls

### 5.2.1 Kommande rationalisering inom Försäkringskassan

Under de närmaste åren kommer resultat från den s.k. ENSA-processen att implementeras i Försäkringskassans länsorganisation. Syftet är att skapa en effektivare och mer enhetlig handläggning av Försäkringskassans olika ärendeslag. Likabehandling och kostnads-effektivitet ska därmed främjas. Förutsättningarna för verksamheten har i hög grad underlättats genom förstatligandet och bildandet av myndigheten Försäkringskassan 2005.

Inom ENSA-Ålderspension, i det följande kallat projektet, har Försäkringskassan särskilt analyserat hur handläggningen av och informationen om ålderspension kan förbättras. Bakgrunden till arbetet är bl.a. att Försäkringskassan identifierat stora länsvisa skillnader i resursförbrukningen inom ålderspensionsområdet. Betydande skillnader finns även mellan länen avseende organisation, resultat och styckkostnader.

I projektet pekas på att avsevärt mindre resurser skulle behövas för att hantera handläggningen av ålderspensionen, givet att ett annat arbetsätt tillämpas. Enligt detta kan en reduktion på nästan 50 % av antalet årsarbetare vara möjlig. Försäkringskassan har beslutat att projektets förslag i denna del ska vara genomfört senast vid utgången av 2007. Resursförbrukningen inom länsorganisation bedöms därmed vara ca 40 % lägre 2008 jämfört med 2007 och tilldelade medel ska minska med ca 75 mnkr årligen. Det bör betonas att den effektivisering som det här är fråga om är tänkt att ske inom ramen för befintlig organisation och informationsteknik, vilket är en bidragande förklaring till det planerade snabba genomförandet.

Utöver dessa effektiviseringsåtgärder så har man inom projektet identifierat ett antal förbättringsområden för vidare överväganden och eventuella framtida beslut. Att notera är dock att Försäkringskassans förslag till ny pensionsadministration enligt avsnitt 5.3 förutsätter att dessa helt eller delvis genomförs. Enligt projektet skulle på kort sikt förbättringsområdena inom ålderspensionsområdet kunna omfatta:

- förenklat ansökningsförfarande vid ålderspension (gemensam ansökningsblankett är framtagen inom ramen för det myndighetsgemensamma programmet och infördes i november 2006),



- prövning av garantipension med automatik för de som ansökt om tidigt uttag (genomfördes i november 2006),
- en samlad ingång för internationella ärenden, där arbete fortfarande pågår.

På något längre sikt skulle förbättringsområdena därutöver kunna omfatta:

- helt maskinell hantering av enkla nybeviljade ärenden i handläggningsprocessen,
- färre ingångar i handläggningssystemet för olika typer av ärenden,
- mer funktionalitet för maskinella beslut,
- maskinellt stöd för fastställande av försäkringsperioder,
- maskinell samordning med yrkesskadelivränta,
- utbyggnad av prognosfunktionen så att den omfattar alla grupper (vissa ärenden kräver idag manuella beräkningar).

I sammanfattning pekar ovannämnda förbättringsområden mot att handläggningen av enklare ärenden skulle kunna automatiseras (upp till 80% av totala ärendemängden). Försäkringskassan bedömer dock att manuell handläggning kommer att vara det mest rationella i en del av ärendena, främst i de fall där det inte finns full försäkringstid eller där den sökande bott eller arbetat utomlands.

### **5.2.2 Fortsatt samordning mellan Försäkringskassan och PPM – kundservice och information**

Försäkringskassan och PPM är överens om att det inom ramen för en oförändrad pensionsadministrationsorganisation är möjligt att erbjuda en gemensam kundservice. Myndigheterna har dock i viss mån olika uppfattningar om i vilken utsträckning lokalkontor och fysiska möten behövs för att ge medborgarna god service. De har vidare delvis olika uppfattning om i vilken grad det är möjligt och ekonomiskt rationellt att styra pensionsspararna och pensionärerna mot självbetjäningsskanaler, samt vilken myndighet som bör administrera en gemensam kundservice. Detta framgår även av respektive myndighets redogörelse för de olika huvudalternativen, se nedan.

Vidare anser myndigheterna att det sannolikt behövs författningsändringar för att myndigheterna ytterligare ska kunna sam-

ordna sina verksamheter. Främst kan ändringar komma att krävas i sekretesslagen (1980:100), personuppgiftslagen (1998:204) och lagen (2003:763) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration. En gemensam kundservice skulle även innebära att den myndighet som får ansvaret att administrera denna måste ha tillgång till såväl Försäkringskassans som PPM:s kunduppgifter. För sådan handläggning som skulle innebära myndighetsutövning hos den andra myndigheten krävs författningsändring. I sina olika förslag till lösningar har dock myndigheterna samma utgångspunkt i att pensionärerna och pensionsspararna ska kunna vända sig till en kontaktpunkt för alla sina frågor rörande sin pension.

### *Kundtjänst*

*Försäkringskassans förslag till en gemensam kundtjänst* innebär att Försäkringskassans kundtjänst ges i uppdrag att sköta den gemensamma kundtjänsten. Kontakterna med kunderna ska, liksom idag, i huvudsak ske genom telefonkundtjänst. Likaså i de kanaler som finns idag, dvs. Internet, servicetelefon samt lokalkontor. Försäkringskassans långsiktiga strategi är att de okomplicerade ärendena ska skötas genom de automatiserade tjänsterna Internet och servicetelefon.

Enligt Försäkringskassan är det dock inte möjligt eller önskvärt att effektivisera bort alla personliga fysiska möten med hänsyn till att vissa individer alltid kommer att behöva personlig hjälp på grund av t.ex. bristande språkkunskaper, funktionshinder eller svårigheter att utnyttja informationsteknik. Härutöver bör personliga fysiska möten kunna erbjudas individen då denna står inför ett så viktigt beslut som valet att gå i pension är. Även en god kompetens på tjänstepensionsområdet ska finnas i kundtjänsten.

En gemensam kundservice ska kunna handlägga ärenden som berör utbetalning av både Försäkringskassans olika pensioner och premiepensionen samt konto- och skatteändringar. Vidare skall kundtjänsten ha kompetens att besvara frågor om såväl inkomst- och premiepension som kombinerbara socialförsäkringsförmåner som t.ex. efterlevandepension och bostadstillägg måste således ha tillgång till både Försäkringskassans och PPM:s handläggnings- och ärendesystem.

*PPM:s förslag till en gemensam kundtjänst* innebär att PPM:s nuvarande kundservice i Söderhamn ska utgöra basen för den gemensamma kundservicen. Utöver den ovan nämnda utgångspunkten om att det endast ska finnas en kontaktpunkt, ska pensionärerna och pensionsspararna i första hand styras mot självbetjäningsskanalerna webbplats och talsvar. I andra hand ska personlig service via telefon erbjudas. I en första etapp ska en gemensam telefonkundservice upprättas som ska kunna besvara de allra flesta pensionsrelaterade frågorna. I en andra etapp etableras en gemensam webbplats samt en utveckling av telefonservicen. På motsvarande sätt som Försäkringskassan har behov av PPM:s handläggnings- och ärendesystem, ser PPM behov för handläggarna att ha tillgång till motsvarande underlag inklusive IT-funktioner hos Försäkringskassan. PPM anser också att det är viktigt att handläggarna har breda och djupa kunskaper inom hela ålderspensionsområdet och god kunskap om angränsande områden som t.ex. tjänstepension och bostadstillägg.

Härutöver har Försäkringskassan och PPM diskuterat områden där ytterligare samarbete mellan myndigheterna bör övervägas. Idag finns tre webbplatser som behandlar den allmänna pensionen. Genom att skapa en gemensam webbplats för ålderspensionssystemet skulle informationen om systemet bli lättare överblickbart för såväl pensionärer som pensionssparare. En gemensam avsändare för pensionsinformationen skulle även bidra till att pensionärerna och pensionsspararna upplever den allmänna pensionen som ett sammanhållet system även om ansvaret är uppdelat på två myndigheter. Enligt myndigheterna bör man därför utreda i vilken utsträckning det är lämpligt att uppträda under en gemensam avsändare med hänsyn till bl.a. offentlighetsprinciper. Det är emellertid ofrånkomligt att viss kommunikation, t.ex. beslut som innebär myndighetsutövning även fortsättningsvis endast har den berörda myndigheten som avsändare.

### *Informationsbehovet*

Jämfört med tidigare pensionssystem är behovet av information av större vikt i det nya pensionssystemet. Trots att myndigheternas information till medborgarna om det nya pensionssystemet varit omfattande, har många en låg kunskapsnivå och saknar en helhetsbild. En bidragande förklaring till detta är enligt myndigheterna

den större komplexitet som följer av att två myndigheter fått olika uppdrag inom det allmänna pensionsystemet. Det faktum att det är två avsändare som samtidigt kommunicerar i frågor om den allmänna pensionen skapar enligt myndigheterna oklarheter hos den enskilde om hur systemet fungerar samt om de ansvariga myndigheternas olika roller. Utöver detta har Försäkringskassan och PPM i vissa delar olika syn på vilken information pensionärerna och pensionsspararna behöver om pensionsystemet.

I en oförändrad organisation av pensionsadministrationen kommer det fortsatt att krävas att myndigheterna samordnar sina informationsinsatser. Insatserna syftar till att ta fram en gemensam webbplats, gemensamma blanketter, gemensam mediestrategi samt ett eventuellt samarbete kring en gemensam avsändare och grafisk profil. Myndigheterna ifrågasätter dock om problem som hänger samman med den nuvarande ansvarsuppdelningen kan lösas genom ökad samordning mellan dem.

### 5.2.3 Utveckling av myndighetsrollen på pensionsområdet

I det uppdrag som utredningen lagt på Försäkringskassan och PPM ingick bl.a. att överväga och redovisa en bedömning av vad som bör vara det offentliga åtagandet och därigenom framtida myndighetsuppgifter inom en framtida pensionsadministration.

Både Försäkringskassan och PPM anser att det finns skäl att en myndighet inom pensionsområdet tar ett delansvar för konsumentpolitiken inom detta område. Detta skulle bidra till att konsumenternas informationsbehov tillgodoses när det gäller det samlade pensionssparandet. Både Försäkringskassan och PPM anser att myndigheterna måste vara aktiva i informationsfrågor på pensions- och sparområdet. Konsekvenserna av den enskildes beslut om t.ex. inträde på eller utträde från arbetslivet ska kunna ges belysning. Individernas kunskaper i sådana frågor är även viktiga för beslut om annat pensionssparande.

Under intjänande- och sparandefasen behöver den enskilde bl.a. få kännedom om vilken pension de kan förvänta sig och det är framförallt tre frågor som de har att ta ställning till med hänsyn till detta. Den första frågan rör arbetsutbud, inklusive pensionsålder. Försäkringskassan och under de senaste åren även PPM har prioriterat att informera pensionsspararna om livsinkomstprincipen och i årsbeskedet lämnas olika pensionsprognoser utifrån vilken pen-

sionsålder som väljs. Den andra frågan rör premiepensionssparande där det är viktigt att pensionsspararen har förståelse för kopplingen mellan val av risknivå och förväntad ersättning samt avgifternas betydelse för pensionernas storlek. Den tredje frågan rör övrigt pensionssparande där den enskilde bör ges stöd för beslut om hur denna skall resonera kring sitt privata sparande.

Utöver att administrera pensionssystemet anser myndigheterna att de bör få en mer aktiv roll på pensionsområdet. Målet bör vara att medverka till att såväl pensionärer som pensionssparare fattar medvetna och välgrundade beslut angående sitt samlade pensionsparande. En uppdelning av en sådan roll på två myndigheter är möjlig, men gör målet svårare att uppnå än om det skulle ha varit en och samma myndighet. Myndigheterna lämnar dock inget förslag på hur en sådan aktörsroll skulle fördelas mellan dem.

#### **5.2.4 Bedömning av kostnader och kostnadsminskningar inom en oförändrad pensionsadministration**

På utredningens uppdrag har Försäkringskassan och PPM beräknat kostnaderna för en oförändrad administrationsstruktur under perioden 2005–2025. Beräkningar är gjorda i 2006 års priser och ingen uppräknings med inflation eller reallöneökningar har skett. Anslagsfinansierade kostnader som är hänförliga till garantipension specificeras särskilt. Kostnader 2005 avser utfall, övriga uppgifter avser prognos.

Försäkringskassans administrationskostnader redovisas i tabell 5.1. Kostnaderna bedöms enligt myndigheten att minska, från 937 miljoner kronor 2005 till 589 miljoner kronor 2015. Kostnaderna faller i procentenheter kraftigast för avskrivningar, därefter kostnaderna för Försäkringskassans länsorganisation och huvudkontor. Som tidigare nämnts innebär effektiviseringsarbetet inom ramen för projektet ENSA-Ålderspension att den årliga medelstillsdelningen för Försäkringskassans länsorganisation minskar med 75 mnkr fr.o.m. 2008.

**Tabell 5.1 Försäkringskassans kostnader 2005–2025 (mnkr i 2006 års priser, prognos november 2006)**

	2005	2006	2010	2015	2020	2025
HK m.m.	369	363	273	273	273	273
Länsorg.	304	280	146	146	146	146
Avskrivningar	104	102	102	31	30	30
Finansiellt netto	10	15	7	3	2	2
S:a	787	760	528	453	451	451
Garantipension	150	145	161	136	135	135
Totalt s:a	937	905	689	589	586	586

*Källa:* Försäkringskassan

Att notera i sammanställningen är att kostnaderna för garantipension stiger mellan 2006 och 2010 beroende på ändrad bedömning vad avser hur stor andel av Försäkringskassans ålderspensionsadministration som ska hänföras till inkomstgrundad ålderspension respektive garantipension. Ökad andel kostnader hänförliga till garantipensionen innebär i motsvarande mån minskade kostnader för den inkomstgrundade pensionen.

I PPM:s fall bedöms myndighetens driftkostnader om ca 280 miljoner kronor i inledningen av tidsperioden att ligga kvar på ungefär samma nivå som idag för att därefter något minska se tabell 5.2.

**Tabell 5.2 Premiépensionsmyndighetens kostnader 2005–2025<sup>1</sup> (mnkr i 2006 års priser, prognos november 2006)**

	2005	2006	2010	2015	2020	2025
Personal	120	122	135	135	135	135
Konsulter m.m.	16	14	6	6	6	6
Arbetsplats	29	33	37	37	37	37
Info m.m.	21	32	32	32	32	32
Avskrivningar	31	29	16	16	16	16
Finansiellt netto	58	55	67	37	7	4
E.o. kostnad	-22					
S:a	252	285	293	263	234	230

Källa: PPM

Den beräknade besparingen som uttryckligen är en följd av myndigheternas ökade samordning och samarbete beräknas uppgå till ca 6–7 mkr årligen från år 2010. Merparten av besparingen är hänförlig till initiativet om en gemensam blankett. I den beräknade besparingen har dock inte hänsyn tagits till de eventuella besparingar som en gemensam kundservice och en förändrad Internetanvändning kan medföra.

De sammanlagda kostnaderna för Försäkringskassans och PPM:s kostnader för pensionsadministrationen framgår av tabell 5.3.

**Tabell 5.3. FK:s och PPM:s kostnader, nollalternativet, 2005–2025 (mnkr i 2006 års priser, prognos november 2006)**

Myndighet	2005	2006	2010	2015	2020	2025
FK	787	760	528	453	451	451
PPM	252	285	293	264	234	230
S:a	1039	1045	821	717	685	681
Garantipension	150	145	161	136	135	135
Totalt s:a	1189	1190	982	853	820	816

Källa: Försäkringskassan och PPM

<sup>1</sup> I tabellen ingår inte PPM:s kostnader för ersättningar till Skatteverket, Kronofogdemyndigheten och Försäkringskassan. Dessa poster ingår däremot i PPM:s årsredovisning. Beräknad ersättning uppgår till ca 63 miljoner kronor fr.o.m. år 2007.

De sammanlagda kostnaderna under hela tidsperioden 2008–2025 bedöms uppgå till 15764 mnkr innebärande en genomsnittlig årskostnad om ca 875 mnkr. Detta belopp är intressant för jämförelse med de två huvudalternativ för en ny pensionsadministration som beskrivs i de efterföljande kapitlena.

### **5.3 All administration av den allmänna ålderspensionen inordnas i socialförsäkringsadministrationen**

#### **5.3.1 En sammanhållen socialförsäkringsadministration**

Att inordna all administration av ålderspension i socialförsäkringsadministrationen innebär att Försäkringskassan även ges i uppdrag att administrera premiepensionen och att uppgifter som sammanhänger med detta överförs från PPM till Försäkringskassan. Myndigheten gör bedömningen att PPM:s verksamhet kan integreras med Försäkringskassans utan större förändringar av verksamheten i förhållande till den som idag planeras gälla. De huvudsakliga motiven för att välja ett sådant alternativ är enligt Försäkringskassan följande.

Socialförsäkringarnas funktion för medborgarna och samhället i stort är enligt Försäkringskassan mer beroende av deras sammanlagda effekt än deras enskilda betydelse. Försäkringskassan har i dag med ett undantag (premiepensionen) ansvaret för alla åldersrelaterade förmåner och pensioner. Av denna orsak vore det enligt Försäkringskassans uppfattning naturligt att ge myndigheten ansvaret även för att administrera premiepensionen. Enligt Försäkringskassan ger detta de försäkrade den bästa servicen genom att de kan få ett fullständigt svar på sina frågor om statens olika försäkringar och bidrag från en och samma organisation. Vidare medför det enligt Försäkringskassan att uppdragsgivaren – regeringen – har betydligt bättre utsikter att få motsvarande heltäckande svar om statens försäkringars och bidrags sammantagna effekt för individerna och samhället.

Den snabba ökningen i livslängd medför att det ur ett ekonomiskt perspektiv finns ett ökat behov av att senarelägga pensionsavgångarna. Den ålder som personer lämnar arbetslivet är endast delvis beroende av hur det allmänna pensionssystemet är utformat. Bestämmande för denna ålder och för arbetskraftsdeltagandet i



högre åldrar är även beroende av hur andra socialförsäkringar, bidrag och skatter är utformade. Pensionssystemet och dess framgång är således till stor del beroende av en helhetssyn på socialförsäkringen.

Vid sidan av dessa övergripande motiv finns även skäl av rent administrativ art för att samla, snarare än att dela upp, ansvaret för den allmänna ålderspensionen. Det finns sålunda kopplingar mellan handläggning av förmåner som sjukersättning och efterlevandepension å ena sidan och handläggning av ålderspension, främst garantipension, å den andra. Många pensionstagare har även andra förmåner från Försäkringskassan i kombination med ålderspension, t.ex. bostadstillägg. Ett helhetsansvar för Försäkringskassan avseende den allmänna ålderspensionen skulle möjliggöra att de administrativa stödsystemen inom hela socialförsäkringsområdet skulle kunna utvecklas och anpassas inom en och samma organisation. Även under intjänande- och sparandefasen i ålderspensionssystemet finns det kopplingar till andra försäkringar. Beräkningen av sjuk- och aktivitetsersättning görs med intjänad pensionsrätt som grund och motsvarande koppling finns även vad gäller alla efterlevande förmåner.

Mot ovanstående bakgrund finns det enligt Försäkringskassan betydande och i stort sett entydiga fördelar med en situation där myndigheten också administrerar premiepensionen. De huvudsakliga fördelarna utgörs av att:

- det blir enklare för de försäkrade att endast ha kontakt med en myndighet för alla sina allmänna pensionsärenden, oavsett om dessa är inkomstgrundade eller av bidragskaraktär.
- informationsspridningen om den allmänna pensionen kommer att kunna ske mer effektivt,
- det blir billigare för försäkringstagarna, kostnadsbesparingen uppgår i genomsnitt till ca 140 miljoner kronor varje år, i jämförelse med de sammanlagda kostnaderna för en uppdelad administration.

Omvänt anser Försäkringskassan att det finns stora nackdelar med en lösning där administrationen av vissa allmänna pensionsförmåner/bidrag överförs till en ny myndighet. De huvudsakliga nackdelarna enligt Försäkringskassan utgörs av att:

- det blir besvärligare för många försäkrade än vad det är i dag. De försäkrade som har socialförsäkringsförmåner i kombi-

- nation med ålderspension kommer att få ersättningar och information från två myndigheter i stället för en vilket medför en försämrad service för många kunder,
- det blir dyrare för de försäkrade/skattebetalarna än den nuvarande uppdelningen av administrationen och betydligt dyrare än det av Försäkringskassan förordade alternativet,
  - regeringen riskerar att få sämre analyser och beslutunderlag än vad den får idag.

### 5.3.2 Närmare om förslagets utformning

#### *Organisationsfrågor m.m.*

Vid ett övertagande av premiepensionen från PPM avser Försäkringskassan fortsätta arbetet med att effektivisera sin egen organisation. Ett viktigt inslag i detta bedömer Försäkringskassan vara att utnyttja erfarenheter från det myndighetsgemensamma programmet ytterligare. Försäkringskassan kan härvid dra nytta av det bästa som PPM redan byggt upp, vilket skulle kunna tjäna hela den allmänna pensionen och inte bara premiepensionen. Kundtjänsten i Söderhamn skulle t.ex. kunna användas som en gemensam nationell kundtjänst för hela landet. Det ärendehandläggningssystem som PPM använder sig av är också moderna än Försäkringskassans dito, och är därför enligt Försäkringskassan troligen lämpligt att bygga vidare på.

Försäkringskassan planerar vidare att, oavsett eventuella förslag från PAN om ett övertagande av ansvaret för premiepensionen, att införa resultat från den i avsnitt 5.2.1 omnämnda ENSA-processen. Innebörden av detta är i korthet att införa en gemensam process i länsorganisationerna för handläggning, hantering och information inom ålderspensionsområdet.

Utöver ENSA-processen arbetar Försäkringskassan under 2006 med en kund- och kanalstrategi vars genomförande sträcker sig fram till 2012. Arbetet syftar bl.a. till att systematiskt identifiera vilka kontaktvägar som lämpar sig bäst för olika användargrupper i olika situationer. Kundkontakterna ska styras till att ske där dessa är mest effektiva. Kunden bör också kunna använda olika kontaktvägar i en och samma ärendeprocess utan att behöva lämna samma uppgifter mer än en gång.

Försäkringskassan har som framgång en tradition av att bedriva verksamheten, både vad gäller handläggning och kundmöten, vid lokala kontor. I framtiden bör enligt kund- och kanalstrategin emellertid det personliga mötet på lokalkontor eller via telefon direkt till handläggare endast användas för de ärenden som telefonkundtjänsten eller självbetjäningsskanalerna inte klarar av lösa med samma kvalitet. Det är enligt Försäkringskassans bedömning möjligt att styra hårdare mot telefonkundtjänsten eller självbetjäningsskanalerna än i dag och ge högre kvalitet och ökad kundnytta.

Den långsiktiga strategin för Försäkringskassan är sålunda att öka antalet självbetjäningstjänster och att minska antalet personliga besök som avser enkla ärenden. Detta kommer, vid sidan av att erbjuda bättre tjänster via Internet och servicetelefon, även ske genom att informera och utbilda Försäkringskassans kunder. Ett exempel är de s.k. 60-årsmötena där blivande pensionärer får grundläggande information och utbildning i Försäkringskassans tjänsteutbud. Ett annat förbättringsområde som Försäkringskassan pekar ut är att utveckla verktyg i självbetjäningsskanaler för beräkning av framtida pension till att även omfatta grupper som idag inte kan få en personlig prognos. Motsvarande utvecklingsbehov finns i prognostjänsterna på [minpension.se](http://minpension.se).

En styrande faktor för Försäkringskassan är dock bedömningen att alla personliga fysiska möten varken är möjliga eller önskvärda att ta bort. Vissa kunder kommer alltid att behöva hjälp på grund av t.ex. bristande språkkunskap, funktionshinder eller tekniskrädsla. Ett fysiskt möte vid ett lokalkontor kan här vara den bästa lösningen och därmed vara en service som man ska kunna erbjuda försäkringstagarna i dessa fall. Vissa möten är härutöver så betydelsefulla för kunden, däribland valet att gå i pension, att ett personligt möte bör kunna erbjudas de kunder som önskar detta. Kundmötet vid lokalkontor för pensionsärenden kommer därmed att vara kvar som en möjlighet inom ramen för Försäkringskassans verksamhet i stort. Verksamheten kommer dock i än högre grad än idag vara en riktad mot de grupper som behöver särskilt stöd och inte vara den normala kontaktvägen för enkla ärenden, vilka i pensions-sammanhang utgör det stora flertalet.

I fråga om allmänhetens informationsbehov anser Försäkringskassan att en koncentration bör ske mot att öka allmänhetens kunskap om de grundläggande principerna i pensionssystemet (bl.a. livsinkomstprincipen och pensionskontostrukturen). Avseende information om risk- och avkastning i premiepensionen anser För-

säkringskassan att sådan information, åtminstone till vidare, endast ska tillhandahållas de individer som söker sådan information. Enligt Försäkringskassans uppfattning kan sådan mer svårförmedlad information vara lämplig att ge när premiepensionskapitalet fått större omfattning.

Beträffande personalantal och kompetensbehov gör Försäkringskassan bedömningen att myndigheten klarar att ta över premiepensionen med i huvudsak den dimensionering som i dag finns på staber och divisioner. På fond- och finanssidan saknar emellertid Försäkringskassan för närvarande helt kompetens och en ny enhet bör inrättas vid myndigheten för detta ändamål. Staber, informations- respektive pensionsavdelningen behöver också viss förstärkning med personer med kompetens på fondområdet. Även förstärkning med IT-personal kommer att behövas, se nedan.

### *IT-frågor*

Inom ålderspensionsområdet ansvarar Försäkringskassan för bedömning, beräkning, beslut och utbetalning av inkomst-, tilläggs- och garantipension samt den verksamhet och de system som hanterar intjänandetiden för den enskilde. Dessutom finns ett antal verksamhetsområden – utanför den allmänna ålderspensionen – som har informations- och samordningsberoenden till ålderspensionen och intjänandesystem. På uppdrag av PPM betalar Försäkringskassan även ut premiepensionen.

Försäkringskassan eftersträvar att skapa s.k. lösa kopplingar mellan IT-system. Därmed skapas förutsättningar för samtliga system att kunna utbyta information och utnyttja funktionalitet utan att varje system behöver känna till det andra systemets tekniska lösning. Gränssnittsprodukterna sköter kommunikationen och hjälper systemen att förstå varandra. På så sätt är det enligt Försäkringskassan enkelt att lägga till och byta ut system, så länge det gemensamma gränssnittet hålls intakt.

Vid ett övertagande av ansvaret för premiepensionen planerar Försäkringskassan att integrera därtill knutna IT-system i tre etapper. I en första etapp (inom 1 år) ska bl.a. en gemensam ingång på webben och för servicetelefonin skapas, medan respektive tekniska plattformar behålls intakta i bakgrunden. Handläggning kommer att ske i två olika system men kunden kommer att uppfatta den allmänna ålderspensionen som en sammanhållen verksamhet.

I en andra etapp (1 till 3 år) implementeras bl.a. nya tekniska åtgärder för att ytterligare öka kundnyttan som gemensamma ansökningshandlingar, kommuniceringsbrev och beslut. Vidare införs ett gemensamt gränssnitt för handläggning av hela den allmänna ålderspensionen, dock fortfarande med två intakta tekniska plattformar.

I en tredje etapp (3 till 5 år) integreras PPM ärendehanteringssystem med Försäkringskassans handläggningssystem och upp till 80 % av alla ålderspensionsärenden bedöms därefter kunna handläggas helt automatiskt.

Försäkringskassan ser vidare effektiviseringsmöjligheter vid övertagande av teknik och IT-tillämpning från PPM, då PPM:s IT-system i allmänhet bedöms vara moderna och inte innehålla ett arv av äldre omoderna systemplattformar. Försäkringskassan gör antagandet att personalstyrkan för att hantera drift och tekniskt underhåll för premiepension på sikt kan halveras. Den totala effektiviseringspotentialen avseende IT-personal som hanterar premiepension (idag ca 80 personer) bedöms till mellan 20–30 %. Effektiviseringen kan hämtas hem inom två år efter övertagandetidpunkten om Försäkringskassan tar över all personal för drift, underhåll, systemförvaltning och systemutveckling.

#### *Ekonomiska konsekvenser*

Försäkringskassan gör bedömningen att kostnadsökningen hänförlig till ett övertagande av premiepensionen kommer att vara måttliga och främst hänförliga till ökade kostnader för personal med fond- och finanskompetens, kostnader för att integrera PPM:s IT-system samt initiala kostnader för att driva dessa system innan integrationen har fullbordats.

Den totala kostnaden för administrationen av den allmänna ålderspensionen kommer enligt Försäkringskassan att minska med ca 2,5 miljarder kronor eller i genomsnitt 140 miljoner kronor årligen under perioden 2008–2025, i jämförelse med om myndighetsansvaret behålls uppdelat (jfr. tabell 5.4). Inom ramen för detta belopp bedöms ca 100 mnkr avse en mer kostnadseffektiv administration på central nivå som en följd av övertagandet av premiepensionen. Kostnader för dubbleringar i funktioner, personal samt lokaler kan minskas med början redan 2008. Resterande del är

hänförligt till ytterligare rationaliseringar i länsorganisationen, utöver vad som redan inräknats i nollalternativet.

En viktig anmärkning från Försäkringskassan är att om ålderspensionsadministrationen bryts ut ur myndigheten, alltså tvärt emot det nu redovisade alternativet, så kommer samkostnader om 110 mnkr årligen att finnas kvar ofinansierade. Dessa bör enligt Försäkringskassan vägas in när man tar ställning till ett huvudalternativ med en SÅP.

**Tabell 5.4 Försäkringskassans kostnader i ett alternativ där administrationen av premiepension överförs från PPM (mnkr i 2006 års priser, prognos november 2006)**

År	2006	2008	2010	2015	2020	2025	S:a 08–25
Personal	407	316	316	281	281	281	
Lokaler	36	25	25	25	25	25	
Betalningstjänster	20	18	18	18	18	18	
Info	45	49	49	49	49	49	
Övrigt	112	83	83	83	83	83	
Avskrivningar	125	125	143	72	63	63	
Räntor	15	68	75	40	9	6	
Avveckling	0	54	0	0	0	0	
Garantipension	145	161	161	136	135	135	
S:a	905	899	870	704	663	660	13231
S:a 0-alt		992	982	853	820	816	15764
Diff 0-alt		93	112	149	157	156	2533

*Källa:* Försäkringskassan

### 5.3.3 Fondverksamheten kvar i egen myndighet

Ett underalternativ till det huvudalternativ som nu beskrivits är att Försäkringskassan endast tar över ansvaret för kundkontakt och handläggning av premiepensionen från PPM. I detta fall skapas en ordning där Försäkringskassan blir den myndighet som den försäkrade ska kontakta i alla ärenden som rör den allmänna ålderspensionen.

PPM behåller i detta underalternativ sin nuvarande verksamhet vad gäller fondadministration och rollen som försäkringsgivare. Ansvaret för all kundkontakt överförs emellertid till Försäkringskassan, som kommer att vara den enda myndigheten som verkar och syns gentemot de försäkrade. Försäkringskassan kommer även

att meddela beslut om premiepension samt vara den myndighet till vilken den enskilde ska vända sig angående omprövningar och överklaganden. Upplägget påminner i vissa avseenden om den uppdelning av uppgifter som i dag förkommer mellan Försäkringskassan och Skatteverket vad avser beräkning och beslut om pensionsgrundande inkomst (PGI), om än i mer renodlad form.

Fördelarna med underalternativet är till stora delar desamma som i huvudalternativet. Den enskilde får endast en kontaktväg i ärenden som rör den allmänna pensionen och informationsverksamheten kan ensas. Försäkringskassans lokala förankring kan utnyttjas och medför att den pensions sökande kan få personlig hjälp avseende alla i den allmänna pensionen ingående delar. Samtidigt för underalternativet med sig att alla de förmåner som en pensionär kan ha rätt till handläggs och beslutas av samma myndighet som handlägger ålderspension. Sammantaget innebär detta att kundnyttan ökas väsentligt. Då förslaget inte innebär att Försäkringskassan tar över ansvaret för själva fondverksamheten behöver denna kompetens heller inte byggas upp på myndigheten.

Nackdelen med underalternativet är främst att möjligheterna till kostnadsminskningar, enligt Försäkringskassans bedömning, skulle minska i förhållande till ett alternativ där administrationen av premiepensionen i sin helhet inordnas i myndigheten. Detta då PPM:s fondavdelning med tillhörande administration, lokaler och IT-stöd blir kvar som egen myndighet.

## **5.4 Administrationen av ålderspensionen förs till en särskild ålderspensionsmyndighet**

### **5.4.1 Utformningen av och uppdraget för en särskild ålderspensionsmyndighet**

Premiepensionsmyndigheten (PPM) föreslår i sin rapport att en särskild ålderspensionsmyndighet (SÅP) bör upprättas. En sådan föreslås administrera den inkomstgrundade allmänna ålderspensionen (dvs. inkomst-, tilläggs- och premiepensionen) samt garanti-pensionen. Vidare föreslås att en SÅP ska vara försäkringsgivare i premiepensionssystemet. Ifråga om åldersrelaterade socialförsäkringsförmåner som kan kombineras med allmän ålderspension anser PPM, vid en samlad bedömning, att det finns övervägande skäl som talar för att en SÅP inte bör administrera sådana. Om en

SÅP skulle få i uppgift att administrera någon eller några av de övriga åldersrelaterade förmånerna finns enligt PPM:s uppfattning en stor risk att omställningsprocessen blir avsevärt mer utdragen, resurskrävande och mindre framgångsrik.

De fördelar som PPM anser finnas genom att skapa en SÅP är främst att detta väsentligen skulle bidra till en ökad kundnytta och att administrationen skulle kunna bedrivas mer kostnadseffektivt. Därmed skulle de två huvudproblem som PPM anser finnas med dagens pensionsadministration åtgärdas. Upprättandet av en SÅP skulle även innebära en fokusering på pensionsområdet utan att behöva hantera det förändringsarbete som pågår inom socialförsäkringsområdet.

En SÅP bör enligt PPM:s förslag få i uppdrag att verka för att medborgarna ska förstå hur pensionssystemet är utformat. Därutöver bör myndigheten ge stöd i form av information som behövs för att medborgarna ska kunna fatta välgrundade beslut om sin framtida pension. Det föreligger enligt PPM behov av att den enskilde ges en helhetssyn på sitt totala pensionssparande som omfattar den allmänna pensionen, tjänstepensionen och eventuellt övrigt pensionssparande. Som ovan påpekats ställer det reformerade pensionssystemet andra krav på medborgarna än det tidigare. Storleken på pensionen för den enskilde beror till stor del på vilka val denne gör. Detta gäller val som görs under intjänandeperioden där varje åtgärd som påverkar inkomsten får genomslag på pensionen och där utvecklingen av individens premiepensionskonto kan få stor inverkan på storleken av pensionen. Även val som görs i samband med pensionsuttaget påverkar pensionens storlek (bl.a. val av pensionsålder, uttagsnivå, ansökan om efterlevandeskydd). PPM:s uppfattning är att det behövs såväl generell information om pensionssystemets utformning, som individanpassad information i form av t.ex. vägledning. Det behövs även enligt PPM en aktör som kan ge saklig och oberoende information för att balansera de kommersiella intressen som finns på pensionsmarknaden.



## 5.4.2 Närmare om förslagets utformning

### *Organisationsfrågor m.m.*

Grundtanken med en SÅP är att verksamheten i allt väsentligt ska vara automatiserad och geografiskt koncentrerad. Någon egen organisation med lokalkontor bör inte finnas, då en sådan enligt PPM:s bedömning inte är nödvändig. Kontakterna med försäkringstagarna, både under intjänande och utbetalning av pension ska i huvudsak ske genom självbetjäningskanaler. Enligt PPM kan gjorda kundundersökningar tolkas som om att de självbetjänings-tjänster som Försäkringskassan tillhandahåller inom pensionsområdet används i liten utsträckning, medan PPM:s tjänster används i större utsträckning. Det finns enligt PPM således ett stort utrymme att öka användningen av självbetjäningskanalerna där så inte är fallet i dagsläget, och en SÅP bör därför konsekvent arbeta med att förmå medborgarna att använda dessa kontaktvägar istället för personlig service via telefon eller besök på lokalkontor. Målet bör vara att minst 90 % av kontakterna med en SÅP sker via självbetjäningskanalerna (dvs. via webbplats och talsvar).

Enligt PPM är pensionsadministrationen väl lämpad för en ökad automatisering. Genom att möjliggöra digital handläggning av ärenden ökar effektiviteten i handlägningsprocessen. Medborgarna bör även få möjlighet till större insyn i sina ärenden via självbetjäningskanalerna och de bör få en helhetsbild över sitt engagemang under intjänande- och sparandetiden, vid ansökan om pension samt under pensionstiden. Utöver de kontaktvägar som premiepensionssystemet erbjuder idag bör det även finnas möjlighet att skapa fler kontaktvägar som möjliggör kommunikation mellan medborgarna och en SÅP, t.ex. sms.

Vid sidan av självbetjäningskanalerna kommer det personliga mötet på telefon att vara den viktigaste kanalen för de medborgare som inte har tillgång till Internet eller inte känner sig bekväma med självbetjäningskanalerna, samt för de komplicerade frågor och ärenden i övrigt som kräver en personlig kontakt. Genom att erbjuda telefonkundservice kommer alla medborgare under en stor del av dygnet kunna få vägledning och svar på frågor inom pensionsområdet. Ambitionen för en SÅP:s kundservice ska vara att kunna besvara 90 % av medborgarnas frågor vid den första kontakten. Handläggarna måste därför ha breda och djupa kunskaper inom ålderspensionsområdet inklusive angränsande områden som

kombinerbara socialförsäkringsförmåner (t.ex. BTP) och tjänstepension. De frågor som inte kan besvaras vid den första kontakten ska vidarebefordras till specialister.

Enligt PPM visar de gjorda undersökningarna att behovet av fysiska möten är mycket begränsat. Sett till den totala besöksfrekvensen vid Försäkringskassans lokalkontor är antalet besök kopplade till pensionsfrågor få. Av dessa besök är i sin tur flertalet av förhållandevis enkel karaktär, som att hämta blanketter, hjälp att fylla i dessa samt inhämta allmän information som finns tillgänglig i broschyrer. De vanliga tjänsterna vid de fysiska mötena bör i de flesta fall enligt PPM kunna tillgodoses genom självbetjäningsskanaler eller, i mer kvalificerade fall, genom telefonkontakt med en kundservice. Tillgängligheten vid dessa kanaler ska vara hög även för de kunder som har funktionshinder och de tjänster som erbjuds ska även tillhandahållas på flera språk.

Den ökade automatiseringen leder enligt PPM naturligen till att administrationen koncentreras till en eller några få platser. En geografisk koncentring av handläggningen medför en specialisering av handläggarna och möjlighet att samla nödvändiga kompetenser. Detta främjar i sin tur kompetensutveckling och medger att en hög kvalitet på kundservice och ärendehantering kan hållas.

PPM bedömer att en kundservice för en SÅP relativt enkelt kan startas upp med befintliga anläggningar som bas. Det kontor som PPM har i Söderhamn för handläggning av premiepensionsfrågor är dimensionerad för ca 50 handläggare, men idag arbetar endast drygt 30 personer med skanning, arkivering samt pensions- och kundservicehandläggning. Enligt PPM är det naturligt att kontoret i Söderhamn skulle hantera en SÅP:s ärendehanterings- och kundservicefrågor. Pensionsärenden avseende personer som bor utomlands bör emellertid även fortsättningsvis handläggas i Visby som sker idag.

#### *Uppdraget för en ny pensionsmyndighet*

Som ovan nämnts föreslår PPM att en SÅP skall få i uppdrag att förbättra medborgarnas kunskap om den allmänna pensionen och se till att de får bättre förutsättningar för att hantera sitt samlade pensionssparande. Genom en sammanhållen pensionsadministration blir det tydligare för den enskilde var denne ska vända sig och det blir enklare att ta ett samlat och strategiskt grepp på pensions-

och sparinformation samt anpassa informationsinsatserna till olika målgrupper.

Länkat till att förbättra kunskapen om den allmänna pensionen är att se till att medborgarna får bättre förutsättningar för att hantera sitt samlade pensionssparande. För att uppnå detta föreslår PPM att en SÅP även får ett uppdrag som innebär att öka samordningen och samarbetet kring information om pensionsfrågor med andra aktörer. Enligt PPM finns ett stort behov av oberoende information som balanserar de kommersiella intressena som råder på pensionsmarknaden.

### *IT-frågor*

Av PPM:s förslag till SÅP framgår att pensionsadministrationen skulle bygga på PPM:s IT-plattform och automatiserade ärendehanteringssystem. Dessa är relativt nyutvecklade, moderna och kostnadseffektiva samt har en hög säkerhet.

I handläggningen av pensionsärenden är, som ovan nämnts, målet att minst 90 % av ärendena skall skötas automatiskt helt utan manuella arbetsmoment. Kunden ska under hela handläggningsprocessen ha möjlighet att ha insyn i sitt ärende via självbetjäningsskanalerna. Under handläggningen ska kunden även via valfri kanal kunna komma med kompletterande information eller återkalla en ansökan. Kunden ska även ha tillgång till avslutade ärenden där det framgår vilka kontakter denne haft med myndigheten samt vad dessa kontakter resulterat i.

I den av PPM föreslagna genomförandeplanen för IT ska önskvärda förändringar genomföras successivt under en fyraårsperiod (etableringsfasen). PPM föreslår att omställningen av pensionsadministrationen ska genomföras i tre etapper.

I den första etappen som beräknas ta ca 1 år är inriktningen att etablera den nya pensionsmyndigheten som ett begrepp hos medborgarna och etablera en utbyggd kundservice i Söderhamn. De förändringar som krävs för genomförandet av denna etapp bedöms vara av begränsad komplexitet och relativt enkla att implementera utan stora kostnader. Under denna etapp planeras bl.a. att en gemensam webbplats startas, införande av ett gemensamt telefonnummer till kundtjänst och gemensamt talsvar. Avsikten är att denna etapp används under de bakomliggande försäkringssystemen på samma sätt som idag. Handläggarna kommer således att behöva

få tillgång till Försäkringskassans nuvarande system. Avsikten är att Försäkringskassan under etapp 1 ska fortsätta att driva sina nuvarande pensionssystem, men att detta kommer att ske på uppdrag av en SÅP. PPM:s system kommer dock att föras över till den nya myndigheten.

I etapp 2, som beräknas kunna vara genomförd inom 18 månader efter det att en SÅP inrättats, är syftet att genomföra de förändringar som med minsta insats ger de största kostnadsbesparingarna och väsentligen förbättrar servicen för medborgarna. I denna etapp ingår att åstadkomma en automatiserad ärendehandläggning som innebär att premie-, inkomst-, tilläggs- och garantipension kan hanteras i ett och samma ärende. Utöver detta tas även de system som är kopplade till dessa ärendetyper över från Försäkringskassan.

I den tredje och sista etappen är syftet att fortsätta effektivisera en SÅP:s verksamhetsprocesser. Detta ska ske dels genom att välja rätt stödjande system inom det försäkringsadministrativa området, dels genom att använda mer kostnadseffektiva tekniska plattformar. I etappen ingår en genomgång av befintliga stödjande IT-system för att värdera vilka som eventuellt ska ersättas. PPM gör bedömningen att denna etapp tar 18 månader i anspråk.

#### *Beräknade kostnadsminskningar*

När PPM beräknat kostnaderna för en SÅP har man skilt mellan en etableringsfas, omfattande åren 2008–2011, och en driftsfas för åren 2012–2025. De beräknade kostnaderna för etableringsfasen bygger på att den föregås av ett förberedande projektarbete redan under 2007. Kostnaderna för detta har beräknats till ca 100 miljoner kronor. Kostnadernas fördelning över hela tidsperioden 2008–2025 framgår av tabell 5.5 nedan.

**Tabell 5.5 Kostnader vid etablerandet av en SÅP i ett alternativ där administrationen av den allmänna ålderspensionen överförs från Försäkringskassan och PPM (mnkr i 2006 års priser, prognos november 2006) avrundade till hela femtal.**

	2008	2010	2015	2020	2025	S:a 08–25
Personal	260	240	225	225	225	
Lokaler	40	25	25	25	25	
Betalningstjänster	15	15	15	15	15	
Info	70	60	50	50	50	
Övrigt	130	95	90	90	90	
Avskrivningar	140	130	50	35	35	
Räntor	65	75	35	10	5	
Avveckling	60	0	0	0	0	
Ratio	0	0	-5	-10	-10	
GARP	105	90	75	70	70	
S:a	885	730	560	510	505	10575
S:a 0-alt	992	982	853	820	816	15764
Diff 0-alt	107	252	293	310	311	5189

Källa: PPM

PPM bedömer att den totala kostnaden för administrationen av den allmänna pensionen i genomsnitt kommer att minska med ca 300 mnkr årligen vilket motsvarar en total kostnadsminskning under perioden med ca 5,4 mdr kronor.

Kostnadsminskningarna förklaras främst av att en SÅP har en hög automatiseringsgrad i ärendehandläggningen och ett högt utnyttjande av och styrning mot självbetjäningsskanaler. En SÅP har dessutom inte några lokalkontor eller en länsorganisation med tillhörande kostnader samt att en jämförelsevis liten administrativ överbyggnad. Kostnaderna för personal, lokaler m.m. minskar därmed och verksamheten koncentreras till tre platser: Stockholm, Söderhamn och Visby. Kostnadsminskningen förstärks över tiden.

Under etableringsfasen har PPM antagit att personalbehovet minskar från ca 500–550 årsarbetare till 450–500 årsarbetare i slutet av perioden. Detta motsvarar kostnadsbesparingar i storleksordningen 25–30 miljoner kronor på årsbasis. Från 2012 har personalbehovet om 475 årsarbetskrafter antagits vara oförändrat fram till 2025. PPM har beräknat att räntekostnaderna uppgår till ca 310 miljoner kronor under etableringsfasen och beloppet förklaras av

de investeringarna som krävs samt att SÅP tar över PPM:s skulder från inrättandet av PPM.

Investeringarna under hela tidsperioden har av PPM beräknats till ca 1345 mnkr varav ca 440 mnkr avser övertagande av FK:s IT-system. Från 2013 beräknas investeringarna uppgå till 40 miljoner årligen under perioden. Dessa investeringar omfattar bl.a. den systemutveckling som bedöms nödvändig under perioden och investeringsnivån bedöms vara tillräcklig för att klara de livstidsförlängningsinsatser som krävs fram till 2025. Dock inkluderar dessa investeringar inte några utbyten av större system.

PPM konstaterar att kostnadsberäkningarna för upprättandet av en SÅP innehåller ett stort mått av osäkerhet, främst beroende på den långa beräkningsperioden.

Som redan nämnts är en viktig anmärkning från Försäkringskassan att om ålderspensionsadministrationen bryts ut ur myndigheten så kommer samkostnader om 110 mnkr årligen att finnas kvar ofinansierade inom Försäkringskassan. Dessa bör enligt Försäkringskassan vägas in när man tar ställning till ett huvudalternativ med en SÅP.

#### 5.4.3 Renodling till inkomstgrundad pension

PPM har i anslutning till redovisningen av huvudalternativet enligt ovan ombetts att redovisa ett underalternativ där endast den inkomstgrundade pensionen handläggs av en SÅP. Ett sådant underalternativ skulle innebära att administrationen av garantipensionen ligger kvar på Försäkringskassan. En SÅP skulle enligt en sådan uppdelning svara för informationsverksamheten, kundkontakter och handläggning avseende den inkomstgrundade pensionen medan Försäkringskassan skulle svara för motsvarande uppgifter avseende garantipensionen och åldersrelaterade socialförsäkringsförmåner i övrigt.

Ett sådant underalternativ skulle, enligt utredningen, hypotetiskt kunna innebära vissa fördelar. Härvid skulle finansieringsprinciperna för de inkomstgrundade pensionslagen och garantipensionen återspegla sig i ansvarsuppdelningen mellan en SÅP och Försäkringskassan. Risken för korssubventionering mellan anslagsfinansierad verksamhet (garantipension eller andra socialförsäkringsförmåner) och de inkomstgrundade pensionslagen som är skilda från statsbudgeten skulle kunna minska ytterligare.

Informationsverksamheten, som i viktiga delar torde ha olika innehåll för de inkomstgrundade pensionslagen och garanti-pensionen, skulle kunna renodlas. Dessutom skulle en SÅP i ett sådant underalternativ endast handlägga den ur kundkontakts- och handläggningssynpunkt likartade och relativt enkelt automatiserbara och centraliserbara inkomstgrundade pensionen.

PPM ser en rad nackdelar med underalternativet: ur ett kundperspektiv, ur ett administrativt perspektiv och ur ett kostnads-perspektiv. Myndighetens slutsats är att alternativet inte bidrar till ökad kundnytta och kommer att förutsätta omfattande samverkan mellan en SÅP och Försäkringskassan kring information och IT. Underalternativet blir därutöver troligen dyrare än det redovisade huvudalternativet p.g.a. det i vissa fall krävs dubblerad kompetens, ärendehantering och IT-stöd. Utredningen har även erfarit att Försäkringskassan anser att underalternativet har stora nackdelar av administrativ karaktär som inte uppvägs av eventuella fördelar.

## **5.5 Genomgång av kostnadsberäkningar i respektive huvudalternativ**

### **5.5.1 Inledning**

Utredningen har låtit revisions- och konsultföretaget Ernst & Young (E&Y) granska de underlag som myndigheterna har lämnat till utredningen. Granskningen har bl.a. omfattat underlagens fullständighet, konsekvensenlighet samt risken för under- respektive överskattningar i antaganden och beräkningar.

Vad gäller framtagandet av kalkyler konstaterar E&Y bl.a. att det avseende PPM:s kalkyl för en SÅP finns en detaljerad kalkyl där det är lätt att härleda varje kostnadsberäkning. Exempelvis är det lätt att följa hur många anställda som antas arbeta med handläggning, IT, ledning, information samt vilken lönekostnad som är antagen för respektive kategori, d.v.s. att enskilda kostnadsposter beräknas som summan av samma kostnadspost för olika tänkta avdelningar i en SÅP. Beräkningar görs på årsbasis i SÅP-kalkylen.

Motsvarande beräkningsunderlag saknas för Försäkringskassans huvudalternativ då myndigheten inte har byggt upp sina beräkningar på samma sätt som PPM. Svårigheten att följa Försäkringskassans kalkyl beror till stor del på att det finns ett stort inslag av indirekta kostnader, d.v.s. kostnader för t.ex. personal som arbetar

centralt inom Försäkringskassan och där den totala kostnaden för samma personal fördelas schablonmässigt på olika avdelningar. Det är därmed svårt att få en samlad bild av antalet årsarbetare som indirekt arbetar med pension. Samma sak gäller också för IT-kostnader som till viss del belastar pensionsavdelningen direkt och till viss del indirekt via centrala overheadkostnader som fördelas ut. Enligt E&Y är det därmed inte sagt att Försäkringskassans kalkyl genererar ett sämre resultat. Problemet är snarare att det är svårt att få en rättvisande helhetsbild av pensionsadministrationen och därmed svårare att verifiera rimligheten i beräkningarna.

Sammantaget anser E&Y att det ur ett kalkylperspektiv bör belysas att Försäkringskassans kalkyl av naturliga skäl är svårare att verifiera med tanke på det stora inslaget av fördelade overheadkostnader. Konsekvensen av detta är att E&Y bedömer att risken för felbedömning av kostnader är större i Försäkringskassans fall än i en SÅP. Detta innebär dock inte något ställningstagande till de effektiviseringsantaganden som gjorts avseende en SÅP, vilka i sig innebär en risk för missbedömning, utan bara pekar på det faktum att kostnader i Försäkringskassan inte går att härleda på samma tydliga sätt i Försäkringskassans kalkyl som i kalkylen för en SÅP. E&Y anser sig inte kunna bedöma rimligheten de olika effektiviseringsantaganden som förutsätts i en SÅP.

### 5.5.2 Personalkostnader

Skillnader i antaget personalbehov respektive i antagen lönekostnad utgör enligt E&Y en viktig förklaring till olikheterna i respektive kalkyl. Försäkringskassan finansierar i sitt huvudalternativ en stor mängd personal som bidrar till socialförsäkringens administration, men vars arbete ofta inte kan hänföras till en enskild förmån. Dessa samkostnader motsvarar ca 335 årsarbetare. De totala personalkostnaderna i Försäkringskassans alternativ motsvarar därmed år 2015 sammanlagt ca 795 årsarbetare medan en SÅP motsvarar ca 475 årsarbetare.

Försäkringskassan har i en skrivelse till utredningen pekat på skillnaderna i den personella dimensioneringen i de bägge huvudalternativen, och satt i fråga huruvida det är möjligt för en ålderspensionsmyndighet att bedriva verksamheten med så få anställda som angivits. Främst gäller detta antalet handläggare som är avsedda att direkt arbeta med pensionsadministration. Försäk-



ringskassan anser att det finns risk för att personalbehovet underskattats i huvudalternativet med en SÅP, främst genom att PPM gjort beräkningar avseende en verksamhet som PPM inte har erfarenhet av.

PPM har till utredningen uppgivit att kostnadsberäkningen för en ålderspensionsmyndighet avser en administrativt sett självförsörjande myndighet där avvikelserna mot Försäkringskassans alternativ främst förklaras med mer kvalificerat IT-stöd samt en begränsad och behovsanpassad overhead. PPM anser för sin del att det finns en risk för att Försäkringskassan underskattat personalbehovet i huvudalternativet där Försäkringskassan ansvarar för all ålderspensionsadministration. Tillräcklig hänsyn har enligt PPM inte tagits till behov av särskild kompetens i försäkringsmatematik, försäkringsredovisning, kontohållning, försäkringsjuridik samt kunskaper om de IT-system som stödjer försäkringsverksamheten.

Beträffande respektive myndighets personalantaganden konstaterar E&Y bl.a. att storleken på eventuella felbedömningar är svåra att kvantifiera. För att säkerställa rimligheten i ovanstående skillnader föreslår E&Y att frågan om personalbehov totalt sett utreds vidare. Det implicita totala personalbehovet är väldigt mycket större i Försäkringskassan än i en SÅP. E&Y ställer frågan om detta återspeglar ett reellt behov av personal eller endast är en konsekvens av Försäkringskassans totala verksamhet och de overheadkostnader som är förknippade med denna. Om svaret på frågan är att det faktiskt rör sig om ett reellt behov för pensionsadministrationen kan det indikera en överdimensionering av overheadkostnader, alternativt en felaktig fördelning av dessa kostnader.

### 5.5.3 IT-kostnader

Bägge huvudalternativen har antagit omställningskostnader för IT-system för att integrera nuvarande separata system med varandra. Utöver omställningskostnader har båda alternativen också antagit IT-investeringar på samma nivå, så när som på en initial investering i fallet med en SÅP om 25 mnkr. E&Y tar dock inte ställning till huruvida denna investering är tillräcklig för att åstadkomma den högre grad av automatisering (90 % istället för 80 % i Försäkringskassans fall) som förutsätts i en SÅP.

E&Y har uppskattat de totala årliga IT-relaterade kostnaderna i respektive kalkyl till ca 182 mnkr för en SÅP och ca 190 mnkr för Försäkringskassan, dock med reservation för att någon jämförbarhet på kostnadsslagsnivå inte går att få då Försäkringskassans kostnader inte kunnat brytas ned på personalkostnader och övriga kostnader, t.ex. licensavgifter. Den översiktliga uppskattningen visar dock att IT-kostnaderna på sikt ligger på ungefär samma nivå i båda alternativen.

#### **5.5.4 Ofinansierade samkostnader i försäkringskassan om ålderspensionen bryts ut och överförs till en SÅP**

Ålderspensionssystemets finansiering av Försäkringskassans totala samkostnader var år 2005 enligt myndigheten 21 % eller knappt 190 mnkr. Försäkringskassan bedömer att de kvarvarande ofinansierade samkostnaderna som finns om pensionsadministrationen bryts ur myndigheten uppgår till ca 110 mnkr årligen över kalkylperioden 2008–2018, givet att kostnadsbilden inte förändras.

Försäkringskassan har den 15 november redovisat en ny prognos för bedömt kostnadsutfall 2006. Prognosen har medfört att alla belopp som ingår i de tabeller som utredningen redovisar i detta betänkande räknats om med hänsyn till detta.

Innan den 15 november bedömdes de kvarvarande ofinansierade samkostnaderna uppgå till ca 150 mnkr årligen. Skälet till att kostnadsbilden ändrats i den senaste prognosen är enligt uppgift bl.a. att antalet IT-konsulter vid Försäkringskassans utvecklingsavdelning minskar. Vidare har de direkta kostnaderna för pensionsadministrationen, som utgör en av fördelningsnycklarna för de indirekta kostnaderna, sjunkit.

Summerat över tidsperioden 2008–2025 uppgår de ofinansierade samkostnaderna enligt nuvarande prognos till knappt 2 miljarder kronor, vilket till två tredjedelar motsvarar skillnaden i den sammanlagda kostnadsuppskattningen mellan de bägge huvudalternativen. Konsekvensen av detta resonemang, allt annat lika, blir att även om ålderspensionssystemet kommer att belastas med mindre kostnader i ett huvudalternativ med en SÅP, så kommer två tredjedelar av kostnaderna eller 2 mdr över tiden 2008–2025 betalas via statsbudgeten. Enligt detta resonemang blir de bägge huvudalternativen till största del neutrala i kostnadshänseenden, om man även tar hänsyn till effekter på statsbudgeten. Detta i synnerhet om man

tar hänsyn till den inbyggda osäkerheten i den långa kalkylhorisonten.

De i huvudsak personella resurser som de kvarvarande ofinansierade samkostnaderna motsvarar kan, enligt vad E&Y erfarit, enligt Försäkringskassan inte frigöras för andra arbetsuppgifter. Uppdelat i tre huvudsakliga komponenter består beloppet om 109 mnkr årligen av<sup>2</sup>:

1. 18 mnkr som till hälften avser inköpta tjänster för elektronisk dokumenthantering, bl.a. skanning av levnadsintyg. Resterande del avser i huvudsak lönekostnader hänförliga till s.k. kravställan på IT-personal vid Försäkringskassans utvecklingsenhet. De verksamheter som kostnaderna avser rubriceras verksamhetsstöd/dokumenthantering, utvärdering samt gemensamma ärendehanteringssystem, bokföring, tidrapportering etc. Det rör sig m.a.o. i dessa fall om lönekostnader för personal som arbetar med gemensamma rutiner för i princip alla förmåner inom Försäkringskassan.
2. 44 mnkr som avser lönekostnader uppkomna på IT-avdelningen men föranledda av aktiviteter som rör drift, utveckling samt körning av IT-system (ej kravställan enligt punkt 1 ovan). Det rör bl.a. det gemensamma IT-baserade handläggningsplatsen som omfattar flertalet förmåner inom myndigheten, data- och statistikproduktion samt gemensamma kostnader för IT-avdelningen (utvecklingsenheten).
3. 47 mnkr som avser indirekta overheadkostnader av sedvanlig karaktär som lönekostnader för personal inom ekonomistab, personalstab, juridik, lokalkostnader, intern service m.m. Dessa kostnader uppgår idag till 87 mnkr, men bedöms kunna minska till 47 mnkr om pensionsadministrationen bryts ut ur Försäkringskassan respektive korrigerings sker för tidigare feldebitering.

---

<sup>2</sup> Vid tidpunkten för E&Y:s granskning uppgick detta belopp till summa 150 mnkr fördelat på komponenterna 1, 2 och 3 med beloppen 25, 62 respektive 63 mnkr årligen. Det är även dessa belopp som tidigare redovisats till PAN. Som en följd av Försäkringskassans reviderade prognos per den 15 november 2006 har myndigheten antagit att summan 150 mnkr borde minska med ca 30 % för IT-anknutna kostnader (25+62 mnkr) samt att de indirekta kostnaderna i övrigt (63 mnkr) borde minskas med 15 mnkr p.g.a. tidigare feldebitering. I detta fall handlar det om en kostnad för betaltjänster som dubbelt belastat pensionsadministrationen, dels i form av direkt kostnad, dels som ingående post i underlaget för fördelade indirekta kostnader. Felet har förekommit ett antal år bakåt i tiden.

E&Y anser i sin rapport att det är svårt att motivera att de kvarvarande kostnader som Försäkringskassan har i form av ofinansierade samkostnader (och som vid E&Y:s rapporttillfälle den 8 november 2006 bedömdes uppgå till ca 150 mnkr årligen) skulle bestå på samma nivå över hela kalkylperioden.

Vissa kostnader borde enligt E&Y rimligen minska. Inom ramen för de 18 mnkr enligt ovan gäller detta skanning av levnadsintyg, statistikproduktion m.m. Beträffande IT-verksamheten om 44 mnkr borde enligt E&Y datakörningar som är direkt kopplade till pensionsområdet försvinna från Försäkringskassan och därmed frigöra arbetstid. Det förhållande att en verksamhet som drar 62 mnkr i fördelade kostnader årligen, i huvudsak för personal, skulle kunna föras från Försäkringskassans IT-avdelning utan att detta inte skulle frigöra arbetstid, ger enligt E&Y en indikation om att dimensioneringen alternativt effektiviteten inom IT-avdelningen borde kunna ses över. Detta resonemang gäller enligt E&Y även de 44 mnkr för ledning och administration som enligt E&Y är än svårare att härleda eftersom de nycklats ut som en totalsumma och inte delats upp på kostnadsposter.

## **5.6 Statskontorets bedömning av konsekvenser på IT-system**

### **5.6.1 Inledning**

Utredningen har uppdragit åt Statskontoret att granska respektive huvudalternativ för den framtida pensionsadministrationen vad gäller konsekvenser på IT-system. Uppdraget omfattade att belysa vilken vikt och betydelse IT har i valet emellan alternativa myndighetsstrukturer för pensionsadministrationen, samt rimligheten och lämpligheten i de föreslagna åtgärderna och de uppskattade kostnaderna. Nedan redovisas resultatet av granskning i sammandrag.

Statskontorets uppfattning är att IT-frågornas hantering inte bör läggas till grund för eller styra valet av framtida pensionsadministration. En samlad IT-verksamhet för hela ålderspensionssystemet bedöms av Statskontoret kunna utformas och bedrivas av såväl Försäkringskassan som en ålderspensionsmyndighet.

Förutsättningar för att bygga upp en samlad IT-verksamhet skiljer sig åt mellan de olika alternativen. Medan Försäkringskassans IT-system bygger på ett systemtekniskt arv som i flera fall är integrerade

såväl funktionellt som logiskt, är PPM:s IT-system mer enhetlig och saknar något systemtekniskt arv. Försäkringskassans IT-system är såldes av varierande ålder där vissa delar behöver bytas ut under de närmaste åren beroende på att ekonomisk och eller teknisk livslängd tjänat ut. I likhet med Försäkringskassan anser Statskontoret dock att Försäkringskassan utan större svårigheter borde kunna införliva PPM:s nuvarande IT-system i sin verksamhet.

Om utredningen skulle föreslå att en ålderspensionsmyndighet ska upprättas bör frågan om hur, i vilken takt och i vilken ordning olika system ska överföras från Försäkringskassan till den nya myndigheten samt i vilken utsträckning IT-relaterade tjänster och kompetens av effektivitets- och kostnadsskäl bör upphandlas utredas i ett tidigt stadium. Enligt Statskontoret vore den naturliga lösningen – i varje fall under ett inledningsskede – att en ålderspensionsmyndighet köper dessa tjänster av Försäkringskassan. Oavsett val av alternativ vore det enligt Statskontorets bedömning varken tekniskt eller ekonomiskt motiverat att kortsiktigt ersätta eller genomföra mer omfattande förändringar av de nuvarande grundläggande IT-systemen hos Försäkringskassan eller PPM. Således bör en omedelbar migrering eller integrering av befintliga system inte ske oavsett vilket alternativ som väljs.

Statskontoret gör vidare bedömningen att en ålderspensionsmyndighet, med ett avgränsat och samlat ansvar för enbart administrationen av den allmänna ålderspensionen, i högre utsträckning än Försäkringskassan kan koncentrera sig på utvecklingen av en effektiv och modern pensionsadministration med bl.a. stöd av IT. Anledningen härtill är det omstruktureringsarbete som Försäkringskassan står inför de kommande åren, som även får återverkan på myndighetens IT-verksamhet. Med hänsyn till detta omstruktureringsarbete finns enligt Statskontoret en risk för bl.a. resurs- och prioriteringskonflikter mellan pensionsadministrationen å ena sidan och övriga socialförsäkringsförmåner å den andra.

Enligt Statskontorets uppfattning medför bägge huvudalternativen en förbättring av förutsättningarna för en effektiv styrning och uppföljning av bl.a. IT-stödet. Statskontoret gör emellertid bedömningen – som sker mot bakgrund av att Statskontoret under flera år granskat Försäkringskassans IT-verksamhet – att Försäkringskassans verksamhetsomfång och komplexitet medför styrningsproblem inom IT-området. Dock vill Statskontoret påtala att upprättandet av en ålderspensionsmyndighet medför behov av nya kontaktytor och samverkan med Försäkringskassan, där såväl gränssnittet mellan myndigheterna som informationsflödet mellan dem måste regleras.

### 5.6.2 Särskilt om IT-kostnader

Vad gäller beräkningarna av IT-kostnaderna som PPM och Försäkringskassan redovisat till utredningen har dessa, enligt Statskontorets bedömning, inte den precision eller tillförlitlighet som krävs för att kunna bedöma alternativens förväntade kostnadseffekter. Anledningen härtill är avsaknaden av förslag till systemlösningar som är en förutsättning för att kunna göra en investeringsbedömning på underlaget. Inget av huvudalternativen är preciserade med den grad av konkretion som är nödvändig. Det bör också påpekas att den stora kostnadsmassan i framtiden ligger på drift och förvaltning av redan befintliga system. Avskrivningskostnaderna för Försäkringskassans utveckling av sitt nya pensionsystem och PPM:s kostnader för sin motsvarighet inom premiepensionsområdet är kostnader som ligger fast oavsett val av framtida struktur för pensionsadministrationen.

Inte heller investeringsvolymerna är möjliga att närmare beräkna i avvaktan på att utformningen av det framtida IT-stödet kan preciseras. De investeringar som blir aktuella kommer under alla förhållanden att genomföras successivt vilket medför att kostnaderna för dessa fördelas över tiden. Avsaknaden av en fullgod investeringsbedömning medför att en av de allra viktigaste grunderna för en värdering av handlingsalternativen bortfaller.

För att värdera de redovisade strukturalternativen med utgångspunkt i förväntade kostnader och finansieringsbehov krävs en helt annan precision i underlagen än de Försäkringskassan och PPM redovisat för utredningen. På kort sikt borde kostnader redovisas utifrån ett marginalkostnadsresonemang med inriktning på de åtgärder som oundvikligen krävs inom IT-området för att pensionsadministrationen skall kunna svara upp mot fastställda målsättningar och utgångspunkter. Det rör dels nödvändiga anpassningar av befintliga system, dels ny- och vidareutveckling av olika slags e-tjänster. I ett längre perspektiv bör en ny huvudman få som en av sina uppgifter att långsiktigt analysera kostnaderna, nyttan och genomförbarheten av en mer långtgående migrering och integration av befintliga system samt dessutom bedöma behovet av vidareutveckling av dessa.

Angående vad som Försäkringskassan redovisar som kvarstående kostnader vid en överföring av pensionsadministrationen till utredningen är det enligt Statskontorets mening svårt att följa Försäkringskassans argumentation för att kostnader kvarstår för verksamheter och uppgifter som i realiteten överförs till en ny myndighet.

Konsekvenserna måste i stället rimligen bli att de kostnader som är förenade med kvarvarande pensionsrelaterade uppgifter inom Försäkringskassan i ett sådant fall fullt ut belastar den nya pensionsmyndigheten. Kostnaderna för Försäkringskassans kvarvarande system måste då fördelas mellan myndighetens interna kostnadsställen såsom dessa kan definieras efter bildandet av en ny pensionsmyndighet. De system som inte längre kan finansieras via AP-fondsmedel måste vid en sådan lösning självfallet belasta Försäkringskassans anslag. Förutsättningarna för en utvecklad kostnadsuppföljning skulle därtill förbättras genom att nuvarande schablonfördelningar ersätts med en modell där myndigheterna i ökad utsträckning köper nödvändiga tjänster av varandra.

De kostnads kalkyler som redovisats av såväl Försäkringskassan som PPM har karaktären av mer eller mindre kvalificerade uppskattningar och rymmer därmed ett betydande mått av osäkerhet, vilket förstärks av den långa kalkylhorisonten som löper fram till 2025.

## 6 Överväganden

### 6.1 Utgångspunkter

**Utredningens bedömning:** Utgångspunkterna för den framtida pensionsadministrationen bör vara att:

- främja förtroendet för den allmänna ålderspensionen,
- reducera administrationskostnaderna,
- förbättra styrning och uppföljning,
- handläggning av pensioner sker rättssäkert och transparent,
- den enskilde får en helhetsbild över sin framtida pension,
- individen, utifrån sina behov, får lättillgänglig service och information,
- beslutsfattare, opinionsbildare och medborgare får tillgång till allsidig information om pensionssystemet samt
- främja långsiktighet och stabilitet i pensionssystemet.

En bedömning av vilken organisatorisk lösning som bör väljas för den framtida pensionsadministrationen måste utgå från gemensamma kriterier. För att kunna jämföra alternativen men också bedöma om en organisationsförändring alls är nödvändig eller lämplig, har utredningen satt upp ett antal utgångspunkter. Dessa uttrycker var och en sådana kvaliteter som bör karaktärisera den framtida pensionsadministrationen. Vissa utgångspunkter motsvarar redan idag uppställda mål enligt myndigheternas instruktioner och regleringsbrev, andra är en tillämpning av allmänna förvaltningspolitiska mål. Några är mer specifika och kan behöva en något mer utförlig beskrivning.

Utgångspunkterna gör inte anspråk på att vara skarpt avgränsade, utan överlappar i vissa fall varandra och kan därtill vara svåra att kombinera helt och fullt.



*Främja förtroendet för den allmänna ålderspensionen*

Allmänhetens förtroende för den allmänna ålderspensionen beror på ett flertal faktorer. För många påverkas förtroendet sannolikt främst av systemets förmåga att betala ut tillräckligt höga pensioner i förhållande till uppställda förväntningar. I denna mening handlar förtroendet i första hand om pensionssystemets materiella innehåll, snarare än dess administration. Man kan dock inte bortse från att problem och ofullkomligheter som rör handläggning, kundkontakter och information kan påverka förtroendet för pensionssystemet. Som framgått av undersökningarna som redovisats i kapitel 4 kan individens kunskap om pensionssystemet också ha betydelse för dennes förtroende för systemet.

Myndigheterna har redan idag uppdrag som syftar till att öka medborgarnas kunskap om socialförsäkringssystemet och den nya ålderspensionen. En brist är dock att uppdragen enbart rör den allmänna pensionen. Det handlar snarare om ett myndighetsperspektiv på ålderspensionen än ett medborgarperspektiv. Brisande förtroende för den allmänna ålderspensionen kan bidra till att medborgarna fattar mindre väl avvägda beslut beträffande konsumtion och sparande. Om oro för framtida pension leder till ett för högt sparande, kan det leda till välfärdsförluster för enskilda och i ogynnsamma fall även negativa effekter för samhällsekonomin. Liksom för lågt sparande kan leda till dito negativa effekter.

*Reducera administrationskostnaderna för den allmänna pensionen*

Utformningen av den inkomstgrundade pensionen som ett autonomt system vid sidan av statsbudgeten innebär att det finns en direkt koppling mellan administrationskostnaderna och nivån på de framtida pensionerna, allt annat lika. En reduktion av administrationskostnaderna leder till högre pensioner. Härutöver är det även ur allmänna statsfinansiella skäl önskvärt att administrationskostnaderna för den anslagsfinansierade garantipensionen kan begränsas.

I en så omfattande verksamhet som pensionssystemet utgör kan en liten extra styckkostnad sammantaget utgöra ett betydande belopp. Vidare kan det finnas skalfördelar som möjliggör en fördelning av vissa gemensamma kostnadsslag på flera kostnadsställen med lägre styckkostnader som följd. Samtidigt kan det finnas små-

righeter att fördela gemensamma kostnader med precision, avgränsa resultatområden samt skapa incitament för kostnadskontroll.

Kostnaderna för det allmänna pensionssystemets administration kan även kopplas till förtroendefrågan enligt ovan. Höga kostnader kan, sett för sig, upplevas som oskäligen och därmed minska förtroendet för pensionssystemet och dess långsiktiga politiska stabilitet. Kostnader bör dock vägas mot sammanhängande kvalitativa aspekter på administrationen och värdet för olika grupper av vissa typer av lösningar.

#### *Förbättra styrning och uppföljning*

En till ovan angränsande fråga rör möjligheterna till att förbättra styrning och uppföljning inom pensionssystemet, inklusive ekonomistyrning och kostnadskontroll. Som nyss nämnts bör bl.a. hög kostnadseffektivitet prägla pensionsadministrationen. Den inkomstgrundande pensionens autonomi från statsbudgeten medför att den löpande prövning som myndighetsverksamhet i allmänhet genomgår i samband med budgetprocessen m.m. inte sker i samma utsträckning för pensionsadministrationen. Alternativa sätt för att säkerställa att en motsvarande kontroll görs bör sökas.

En annan fråga är vad som är lättast för regeringen att styra – en liten eller en stor myndighet. Regeringens styrning kan på ett sätt gynnas av färre men större myndigheter med ett tydligt sektorsansvar. Därmed slipper regeringen lösa samordningsproblem mellan myndigheter inom samma sektor. Å andra sidan kan stora myndigheter vara svåra att analysera och styra inte minst mot bakgrund av att det föredragande statsrådet oftast har betydligt färre resurser för analys och styrning än myndigheten.

#### *Handläggning av pensioner sker rättssäkert och transparent*

Rättssäkerhet är en av de tre grundläggande värdena på vilken förvaltningspolitiken skall byggas. Ur den enskildes synpunkt är det centralt att handläggningen av pensionsärenden sker rättssäkert och transparent. Som ovan påtalats innebär rättssäkerhet att materiellt riktiga beslut fattas på grundval av gällande författningar. Att handläggningen håller en hög kvalitet utgör grunden för att uppnå

rättssäkerhet. Den enskilde ska kunna vara säker på att de uppgifter som ligger till grund för beräkningen av både den inkomstgrundade pensionen och, när så är fallet, garantipensionen är korrekta. Det bör även vara möjligt för den enskilde att själv kunna följa och stämma av pensionsberäkningar. Förändringar i organisationsform för den allmänna ålderspensionen bör alltså syfta till att ytterligare stärka dessa aspekter.

#### *Ge den enskilde en helhetsbild över sin framtida pension*

De flesta medborgare har pension från flera ställen än det allmänna. För flertalet, uppskattningsvis nio av tio, spelar tjänstepensionerna via arbetet en stor roll för den totala ålderspensionen. Många har därtill ett privat pensionssparande i någon form. För en del, i synnerhet om man bytt arbetsgivare eller avtalsområde ett antal gånger, kan kunskapen om vilka tjänstepensioner och pensionsförsäkringar man har vara ofullständig och svårförståelig.

Utöver allmän ålderspension har många medborgare till ålderspensionen kombinerbara socialförsäkringsförmåner. Exempelvis har närmare en av fem ålderspensionärer i dag bostadstillägg (BTP) och ungefär lika många har änkepension.

En sammanställning av de totala framtida inkomsterna, oavsett varifrån de utbetalas, är för många sannolikt det viktigaste informationsbehovet gällande ålderspensionen. Hittills gjorda satsningar på området behöver utvecklas, vilket bör beaktas vid utformningen av pensionsadministrationen.

#### *Lättillgänglig service och lättbegriplig information*

Blivande och nu varande ålderspensionärer ska ha tillgång till en bra och efter sina behov avpassad service. Detta inbegriper hänsyn till krav som kan finnas hos personer med olika typer av funktionshinder, med svårigheter att tala och förstå svenska språket samt de särskilda hänsyn som ålderdomen kan medföra.

Behovet av information ser också olika ut beroende på var i livet individen befinner sig. Information om den allmänna ålderspensionen bör bl.a. förmedla hur olika val i livet kan påverka pensionens storlek. Som ovan nämnts kan härutöver konstateras att det finns ett statistiskt samband mellan kunskap om det allmänna ålders-

pensionssystemet och förtroendet för detsamma. Således utgör väl avvägda informationsinsatser en viktig grund för att förstärka förtroendet för den allmänna pensionen.

Vid sidan av allmän- och tjänstepension finns som ovan behandlats privata pensionslösningar. Pensionssparande omsätter stora belopp och präglas av en omfattande marknadsföring. Den myndighet som administrera den allmänna ålderspensionen bör verka för att konsumentintresset inom pensionsområdet främjas. Detta bör ske i samverkan med bl.a. Konsumentverket, Finansinspektionen och Konsumenternas försäkringsbyrå.

#### *Information till beslutsfattare och opinionsbildare m.fl.*

Inte bara allmänheten har användning av information om pensionssystemet. Även beslutsfattare, opinionsbildare, forskare m.fl. har ett behov av en aggregerad och allsidig information om en fråga av så stor vikt, socialt och ekonomiskt, som den allmänna ålderspensionen. Den myndighet som administrerar pensionen bör som expertorgan även ha till uppgift att informera dessa grupper och ha tillgång till de resurser som behövs för detta.

#### *Främja långsiktighet och stabilitet i pensionssystemet*

Ålderspensionen är till sin natur ett område som präglas av långsiktighet. Det gäller för den som tjänar in respektive sparar till sin pension, såväl som för de myndigheter som har uppgifter inom området. Administrationen av den allmänna ålderspensionen präglas likaså, i synnerhet vid en hög grad av automatisering, av stora investeringar som skrivs av under en följd av år. Informationsinsatser behöver genomföras med uthållighet. Dessa omständigheter pekar på vikten av att förslag om den framtida pensionsadministrationen har ett långsiktigt perspektiv och i görligaste mån beaktar ekonomiska, demografiska, tekniska och förvaltningsmässiga tendenser.

## 6.2 Ålderspensionen ur ett livscykelperspektiv

**Utredningens bedömning:** Val av organisatorisk lösning för pensionsadministrationen bör ses i ett livscykelperspektiv. Tre olika tidsperioder kan urskiljas: intjänande- och sparandefasen, beslutsfasen samt utbetalningsfasen. Den långa tidsperioden av intjänande och sparande gör den allmänna ålderspensionen unik bland socialförsäkringar.

Av utredningens direktiv framgår att olika aspekter ryms i begreppet pensionärernas och pensionsspararnas bästa. Samordning och låga kostnader är centrala och viktiga, men även olika kvalitetsaspekter som tillgänglighet, enkelhet, snabb hantering, god information och väl fungerande kundservice är av betydelse. Hur de olika aspekterna skall värderas kan variera mellan olika grupper av pensionärer och pensionssparare. Således kommer det som definieras som det bästa för pensionsspararna och pensionärerna vara en sammanvägning av dessa olika aspekter. Så långt enligt direktivet.

Utredningen vill föra till en tidsdimension när man talar om pensionsspararnas och pensionärernas bästa. Utifrån en sådan bör individens liv kunna delas in i tre faser. Den första är den yrkesverksamma tiden där inträdestidpunkten i arbetslivet och årlig inkomst blir bestämmande för den framtida ålderspensionens storlek. Denna fas – intjänande- och sparandefasen – är naturligen den längsta i år räknat. Det är också under denna fas som det alltid kommer att finnas flest intressenter i pensionssystemet, jämför kapitel 2. Den andra fasen – beslutsfasen – är då individen har möjlighet att börja ta ut sin allmänna ålderspension. Denna fas infaller formellt från 61, där individen kan välja mellan att ta ut pensionen helt eller delvis<sup>1</sup>. Den tredje och sista fasen – utbetalningsfasen – är då individen lever som ålderspensionär. Denna fas har med stigande levnadsålder blivit allt längre, vilket i sin tur kopplar tillbaka till beslutsperioden och frågan om när pensionen börjar tas ut.

Vilken myndighetsverksamhet som behövs under de tre olika faserna, och vilket behov hos individen denna svarar mot, är olika. Val av organisatorisk lösning bör m.a.o. ses i ett livscykelperspektiv. Det är emellertid inte givet att det behöver vara en och samma myndighet som är administratör i alla avseenden och i varje fas.

---

<sup>1</sup> Genom Försäkringskassans 60-års möten kan emellertid fasen anses inledas i samband med dessa.

Här bör lämplighetsavvägningar göras och pragmatiska lösningar eftersträvas.

Under den första fasen – *intjänande- och sparandefasen* – är det viktigast att individen får information så att denne förstår innebörden av livsinkomstprincipen, får en uppfattning om storleken på sin framtida totala ålderspension samt får underlag om hur premiepensionen bör förvaltas med avseende på risknivå, långsiktighet m.m. En samlad, lättillgänglig och korrekt information om den allmänna ålderspensionen underlättar för individen att ta ställning till behovet av eventuellt privat pensionssparande. Det är denna i tiden långt utsträckta fas som kommer att spela en mer framträdande roll i det reformerade ålderspensionssystemet än i det som gällde tidigare. Detta bör enligt utredningen lyftas fram i övervägandena om den framtida utformningen av administrationen.

Under *beslutsfasen* har individerna andra behov. Även här behöver individen få viktiga frågor besvarade, varav vissa kan vara myndighetsuppgifter och vissa inte. Vilka blir de ekonomiska konsekvenserna av att börja ta ut den allmänna ålderspensionen, delvis eller helt, vid olika tidpunkter från 61 års ålder? Ska jag fortsätta med fondsparande för premiepensionen eller ska jag i samband med att jag tar ut premiepensionen gå över till premiepensionssystemets traditionella livförsäkring? Hur stor blir min tjänstepension? Kan jag få andra förmåner från det allmänna, t.ex. BTP om den totala ålderspensionen inte skulle räcka?

Det är här viktigt för individen att kunna få besked på frågor så enkelt som möjligt och med så få myndighetskontakter som möjligt. I den mån dessa inte är statliga myndighetsuppgifter att besvara bör hänvisningar enkelt kunna ske till berörda organisationer. För även om antalet myndighetskontakter reduceras, så innebär ålderspensionssystemet som helhet att de allra flesta individer kommer att få sin sammanlagda ålderspension från flera håll: det allmänna, från ett eller flera tjänstepensionsinstitut samt från banker och försäkringsbolag vad gäller eventuellt privat pensionssparande i någon form. Att utvecklingen av pensionsportalen minpension.se, där staten är en kravställare, blir framgångsrik är mot denna bakgrund av stor vikt.

Under *utbetalningsfasen* ändras individens behovsbild igen. Önskemålen här handlar förmodligen främst om att få information om omräkningar av pensionen samt få pensionen utbetald i rätt tid, med rätt belopp och med rätt skatteavdrag. Behovet av information om olika konsekvenser av handlingsalternativ är då väsentligt

mindre, men kan finnas kvar t.ex. i form av att man överväger i vilken form man vill ha sitt sparande i premiepensionen, flyttar utomlands eller vad som blir konsekvensen av att jag återigen börjar arbeta efter pensioneringstidpunkten. Individerna behöver också ha kunskap om vilka kompletterande socialförsäkringsförmåner man kan ha rätt till. I takt med stigande ålder och den därmed sjunkande pension i förhållande till de förvärvsaktivitas inkomster, kan vissa pensionärer ha ett behov av information om BTP.

### 6.3 Hur påverkar olika egenskaper och behov hos medborgarna valet av organisatorisk lösning?

**Utredningens bedömning:** Den framtida pensionsadministrationen bör utifrån en genomtänkt kund- och kanalstrategi baseras på elektronisk självbetjäning och telefonbaserad kundtjänst. Personliga fysiska möten bör som en kompletterande möjlighet kunna erbjudas dem vars ärende kräver det.

Utformningen av den framtida pensionsadministrationen bör utgå från behoven i olika livsskederna för den individ som har allmän ålderspension. Information om avtalad tjänstepension bör tillhandahållas i samarbete mellan staten och privata näringslivet och information om angränsande socialförsäkringsförmåner bör tillhandahållas genom samarbete mellan berörda statliga myndigheter.

Det enkla svaret på frågan i rubriken är att pensionsadministrationen bör avpassas så att den tillgodoser alla gruppers egenskaper och behov. Men som direktiven för utredningen anger innehåller pensionärskollektivet flera urskiljbara undergrupper som kan tänkas ha olika egenskaper med påföljande anspråk. Därmed blir också frågan mer komplicerad att besvara. Detta förstärks om man lägger på kostnadsaspekten, som i både direktiven och i utredningens utgångspunkter pekats ut som en viktig faktor att beakta. Ambitioner i informationsverksamhet, tillgänglighet m.m. har i många fall ett pris som innebär ekonomiska begränsningar för att tillgodose olika gruppers tänkbara önskemål.

Samhällsutvecklingen i stort påverkar även förutsättningarna för och utformningen av den framtida pensionsadministrationen. Den informationstekniska utvecklingen på arbetsplatser och i hemmen går snabbt och har stor spridning. Utredningen anser det vara troligt att de som tjänar in och sparar till ålderspensionen i dag –

framtidens pensionärer – i hög utsträckning finner det vara mer ändamålsenligt att hämta information och sköta ärenden via Internet eller telefon, än att göra fysiska personliga besök på myndighetskontor. Inom flertalet samhällsområden har utvecklingen av elektroniska tjänster utvecklats vilket således inte bara berör pensionsadministrationen. Ett tydligt exempel på utvecklingen är skatteförvaltningen och hanteringen av de allmänna självdeklarationerna, tillika en verksamhet som åtnjuter jämförelsevis höga förtroendesiffror hos allmänheten. Därmed inte sagt att det inte skulle finnas en grupp individer som av olika skäl även i framtiden kommer att behöva olika former av hjälp och av olika skäl kan föredra fysiska möten på lokala kontor. Detta framgår inte minst av att antalet personliga besök på lokalkontor inom skatteförvaltningen och för banker alltså är betydande.

Frågan är därför vad som ytterst bör styra utformningen av den framtida pensionsadministrationen, och hur man på bästa möjliga sätt kan omhänderta önskemål och behov hos den grupp människor som, av olika skäl och efter hjälp av anhöriga, inte kan använda informationstekniska hjälpmedel eller behöver extra stöd i någon form.

*Pensionsadministrationen visavi de egenskaper och behov som finns hos ålderspensionärer som har tjänstepension*

De flesta ålderspensionärer i framtiden, nio av tio, kommer att få tjänstepension. För många kommer detta att utgöra en stor del av den totala pensionen. Om nu detta är en så viktig del så borde man måhända kunna argumentera för att det ur ett kund- och informationsperspektiv kan te sig fördelaktigt att lägga ett ansvar på en statlig myndighet för att tillhandahålla en helhetsbild över ålderspensionen och även bistå med eventuell rådgivning. En myndighet ska ju ändå kunna lämna en bild av den allmänna pensionen.

Utredningen anser dock inte att man bör förorda en sådan modell. De kollektivavtalade tjänstepensionerna är inget statligt ansvar, utan en relation mellan ett tjänstepensionsinstitut och en privatperson. Överenskommelser sluts mellan arbetsmarknadens parter och är en del av förhandlingarna om den totala lönerna och ersättningarna till arbetstagarna. Därför bör enligt utredningen helhetsbilden även framgent bäst lämnas i form av ett samarbete mellan staten och försäkringsbranschen av det slag som min-



pension.se utgör. Eventuell rådgivning i placeringssammanhang m.m. gentemot individer är därtill en fråga för försäkrings- och finansmarknadens aktörer.

Myndighetens roll gentemot individen vad gäller tjänstepension och eventuellt privat pensionssparande bör därför bestå i att lämna övergripande information och förmedla länkar till berörda myndigheter och aktörer, t.ex. pensionsportalen minpension.se. En myndighet bör dock vara en viktig kravställare på hur pensionsportalen se ut och därmed aktivt bidra till att driva utvecklingen av den samma framåt.

*Pensionsadministrationen visavi de egenskaper och behov som finns hos ålderspensionärer som har andra socialförsäkringsförmåner*

En annan viktig aspekt i sammanhanget är vilka åldersrelaterade socialförsäkringar som bör administreras ihop. Bör man i begrepp som ålderspensionär och den allmänna ålderspensionen använda en definition som är avgränsad till den inkomstgrundade ålderspensionen vid sidan av statsbudgeten, eller bör man även inkludera garantipensionen? Bör man vidga definitionen och lägga till bostadstillägg, efterlevandepensioner och äldreförsörjningsstöd och andra kombinerbara socialförsäkringsförmåner? Vad bör vara styrande i dessa frågor?

Det finns beräkningsmässiga och administrativa olikheter mellan de inkomstgrundade pensionsslagen och garantipensionen. I det ena fallet kvalificerar medborgaren sig genom sin arbetsinsats – främst beräknad utifrån sin årligen intjänade inkomst – och i det andra genom bosättningsstid i Sverige. Finansieringen av den inkomstgrundade pensionen ligger vid sidan av statsbudgeten medan utgifterna för garantipensionen ingår i statsbudgeten. Emellertid utgör garantipensionen den allmänna ålderspensionens grundskydd enligt pensionsöverenskommelsen. Utifrån det uppdrag som utredningen har, utgår utredningen därför från att begreppen ålderspensionär och den allmänna ålderspensionen bör omfatta administrationen av de olika slag av pensioner som ingår i den allmänna ålderspensionen och som omfattades av fempartiöverenskommelsen om det reformerade pensionssystemet. Därmed ingår de inkomstgrundade pensionsslagen: tilläggs-, inkomst-, samt premiepension men även garantipensionen som ett grundskydd.

Det nu gjorda konstaterande innebär t.ex. att det tidigare angivna underalternativet med en SÅP som endast omfattar den inkomstgrundade pensionen ter sig mindre attraktivt. I synnerhet om en sådan ordning skulle innebära en komplicerad handläggning och därtill inte innebära några kostnadsfördelar. Det finns alltså få skäl utöver den ökade finansieringsmässiga renodlingen som skulle tala för en sådan lösning.

Nästa steg blir då att förhålla sig till de till den allmänna ålderspensionen kombinerbara förmånerna, där BTP (jfr. kapitel 2) är den mest vanliga och beloppsmässigt viktigaste förmånen<sup>2</sup>. I genomsnitt har närmare en av fem (18%) ålderspensionärer BTP. Frågan är ur det administrativa perspektivet viktig, då BTP ur ett handläggnings- och kundtjänstperspektiv är mer krävande och mindre lämpad för automatisering, åtminstone med nuvarande regelverk och tillhörande handläggningsrutiner. BTP måste omprövas varje år och är särskilt frekvent i de äldsta åldersgrupperna inom pensionärskollektivet där vanan vid att utnyttja elektroniska tjänster är mindre än för kommande åldersgrupper av pensionärer.

Även om det inte uttryckligen framgår av uppdragsformuleringen i utredningens direktiv, kan man hävda att BTP är en nödvändig komplettering till grundskyddet inom den allmänna ålderspensionen (garantipensionen). Därmed finns det ett funktionellt och integrerat samband mellan den allmänna ålderspensionen och BTP. Följden av ett sådant resonemang blir att administrationen av BTP borde vara den ytterst styrande grunden för myndighetsstrukturen inom den framtida pensionsadministrationen. Om inte skulle det innebära att medborgare i samband med t.ex. informationsinhämtning eller ansökan om ålderspension skulle vara hänvisade till att kommunicera med två olika myndigheter, samt att ifrågavarande myndigheter skulle ha att samarbeta över myndighetsgränserna kring dessa och sannolikt en hel del andra frågor som följer av ett sådant uppdrag.

Det finns inte heller enligt ett sådant resonemang skäl att anta att antalet ålderspensionärer med BTP väsentligen skulle minska i framtiden. Detta med hänsyn till att allt fler av de nytillkommande ålderspensionärerna har tillräckliga inkomstgrundade ålderspensioner. Historiskt har nämligen grundskyddet till den allmänna ålderspensionen följt tillväxten. Då den inkomstgrundade delen av

---

<sup>2</sup> Därefter är som framgått av kapitel 2 efterlevandepension i form av änkepension den näst mest vanligt förekommande förmånen.

den allmänna ålderspensionen som en följd av den s.k. följsamhetsindexeringen sjunker relativt tillväxten gör detta, givet att det historiska mönstret fortsätter, att man genom politiska beslut låter alltfler omfattas av möjligheten att få BTP<sup>3</sup>. Motsvarande förlopp fanns genom prisindexeringen av ATP och folkpension. Det nuvarande mönstret med 8 % vid pensionstidpunkten vid 65-år ålder och därefter stigande till 70% för den grupp ålderspensionärer som är över 100 år, med ett genomsnitt på 18% av de som idag har ålderspension, är enligt detta resonemang det troliga scenariot även för framtiden.

Med anledning av det i de fyra föregående styckena redovisade resonemanget gör utredningen följande bedömning. Det kan konstateras att BTP är en del av grundskyddet vid ålderdom och en nödvändig och avsiktlig komplettering av garantipensionen. BTP och andra socialförsäkringsförmåner måste därför beaktas i överväganden om vad som bör vara styrande för utformningen av den framtida pensionsadministrationen. Emellertid finns det enligt utredningen även andra viktiga syften med pensionsreformen och den tillhörande framtida pensionsadministrationen som bör beaktas. Utredningen anser att ett sådant syfte var att skapa ett system med drivkrafter till arbete. Livsinkomstprincipen är ett uttryck för detta. Incitamenten inom den allmänna ålderspensionen bör därför förstås som att individen, så långt det är möjligt, själv försöker påverka nivån på den framtida pensionen genom sitt in- och utträde på arbetsmarknaden, sitt arbetsutbud under intjänandeperioden samt sin förvaltning av den fonderade premiepensionen. Följaktligen anser utredningen att det inte borde vara ett viktigt ändamål att individen, redan under intjänandefasen i pensionssystemet, skulle göra överväganden om att få andra socialförsäkringsförmåner eller bidrag i stället för ålderspension och därmed avsiktligt begränsa sitt arbetsutbud.

Skulle det vid åren för beslutsfasen enligt ovan visa sig att yrkeslivets ansträngningar inte varit tillräckliga för att ge en inkomstgrundad pension och tjänstepension alternativt garantipension, finns bostadstillägg och andra socialförsäkringsförmåner som ett komplement och en grundtrygghet utöver ålderspensionen. Dessa är inkomstprövade socialförsäkringsförmåner som tar vid när

<sup>3</sup> Anta en person med en total ålderspension (allmän + tjänstepension) om t.ex. 80 kronor vid 65 årsålder, samtidigt som snittinkomsten är 100. Efter 30 års real tillväxt om 1,6 procent är pensionen fortfarande 80 kronor medan snittinkomsten vuxit till 161 kr ( $100 \cdot 1.016^{30}$ ). Den försäkrades pension har då fallit till att vara 49 procent av rådande snittinkomst. Det är en så låg inkomstnivå att man kan komma i fråga för BTP.

grundskyddet i form av garantipensionen inom den allmänna ålderspensionen, tillsammans med andra inkomster, pensioner och tillgångar inte räcker till. Till detta kommer att ålderspensionen, enligt utredningens antaganden, ska ha en långsiktig stabilitet i en ekonomisk och politisk mening som enskilda socialförsäkringsförmåner inte behöver ha, vare sig till art eller till beloppsmässig nivå.

Utredningen anser som framgått tidigare av detta kapitel att det är viktigt att individen får en helhetsbild över sin framtida pension. Det gäller både vad avser avtalad tjänstepension och i avseende till den allmänna ålderspensionen kombinerbara socialförsäkringsförmåner som BTP. Av detta följer dock inte att utredningen anser att en sådan helhetsbild måste lämnas av en och samma myndighet, utan enligt utredningen kan även en myndighet lämna information om sådana förmåner den inte förvaltar. Därmed behöver enligt utredningen inte heller någon helhetsbild gå förlorad. Information om BTP och andra socialförsäkringsförmåner kan lämnas i bägge de huvudalternativ som utredningen har att ta ställning till. Utredningens anser därmed att frågan om huruvida det är en eller två myndigheter som administrerar den allmänna ålderspensionen visavi BTP och andra till ålderspensionen kombinerbara socialförsäkringsförmåner inte är av avgörande betydelse för utredningens ställningstagande i hur den framtida pensionsadministrationen bör organiseras.

Utredningen anser mot denna bakgrund att det som bör styra utformningen av myndighetsstrukturen för den framtida pensionsadministrationen i första hand bör vara de ärendeslag som uttryckligen betecknas som allmän ålderspension, dvs. inkomstgrundad pension och garantipension. Personer som enbart har sådana ersättningar kommer även att utgöra flertalet ålderspensionärer. En sådan ansats hindrar emellertid inte att informationsbehov m.m. hos de pensionärer som därutöver kommer att ha bostadstillägg och andra socialförsäkringsförmåner behöver beaktas och tillgodoses på lämpligt sätt. Likaså är det viktigt att beakta informationsbehovet hos de flesta blivande pensionärer om tjänstepensionen. Sådana tillkommande administrativa behov ska dock inte vara avgörande för utformningen av myndighetsstrukturen inom pensionsadministrationen. Utredningen återkommer till dessa frågor i kapitel 7.

#### 6.4 Följden av att administrationen av den allmänna ålderspensionen fortsatt är ett delat myndighetsansvar

**Utredningens bedömning:** Ett delat ansvar för pensionsadministrationen mellan Försäkringskassan och PPM (nollalternativet) är fortsatt möjlig och utvecklingsbart, bl.a. vad avser en gemensam kundtjänst. En nackdel är emellertid svårigheterna att genomföra en effektiv och ensad informationsverksamhet gentemot allmänheten. Dessutom innebär nollalternativet nackdelar beträffande bl.a. styrning och uppföljning. Nollalternativet har därutöver en begränsad potential för kostnadsminskningar. Nollalternativet bör därför inte ses som ett förstahandsalternativ för den framtida pensionsadministrationen.

Utredningen har i det föregående redovisat vissa brister med dagens organisatoriska lösningar. En viktig fråga att ställa är vilka förbättringar som kan uppnås med bibehållen organisationsstruktur.

Ett första konstaterande som kan göras är att bägge myndigheterna – trots den problembeskrivning som lämnats – bedömer att pensionsadministrationen i allt väsentligt fungerar bra. Myndigheterna tycker dock att pensionsadministrationen behöver utvecklas vidare och bli mer kostnadseffektiv.

Ett andra konstaterande är att redan i nollalternativet kommer pensionsadministrationens kostnader att minska. Som en följd av genomförandet av Försäkringskassans ENSA-projekt bedöms administrationskostnaderna genomsnittligen minska med mer än 250 mnkr på årsbasis mellan 2005 och 2015. Mindre besparingar sker även som en följd av initiativ inom ramen för det myndighetsgemensamma programmet. Ytterligare besparingar skulle kunna uppstå om man etablerade en myndighetsgemensam kundservice. Samtidigt är myndigheterna överens om att det ur kostnadsynpunkt vore mer effektivt om en och samma myndighet skulle administrera ålderspensionssystemet. De kostnadsminskningar som därvid kan uppnås i de olika huvudalternativen har redovisats i kapitel 5.

Den nuvarande administrationsstrukturen medför enligt myndigheterna att samordningen av verksamheten i lednings- och styrningsfrågor ofta är tids- och arbetskrävande. Enligt myndigheternas uppfattning är det heller inte möjligt att med en bibehållen

myndighetsstruktur uppnå en lika långtgående och effektiv samordning som skulle vara fallet om ålderspensionen skulle hanteras av en myndighet. Vidare ifrågasätter myndigheterna om de informationssvårigheter som hänger samman med den nuvarande ansvarsuppdelningen kan lösas genom ökad samordning mellan myndigheterna. Till detta kommer att myndigheterna delvis har olika syn på vilken information pensionärerna och pensions-spararna behöver om pensionssystemet.

I fråga om kundservice är myndigheterna överens om att det är möjligt att med nuvarande organisation av pensionsadministrationen erbjuda en gemensam kundservice. På vissa punkter är man dock inte eniga, bl.a. i fråga om vilken utsträckning lokalkontor och fysiska möten behövs, samt i vilken grad det är möjligt att styra pensionärerna och pensions-spararna mot självbetjäningskanaler. Därtill är man oense om vilken myndighet som skall administrera en sådan gemensam kundservice. För en långtgående samordning av myndigheternas verksamheter – som skulle innebära att den ena myndigheten skulle utöva myndighetsutövning hänförlig till den andra – krävs författningsändringar.

Myndigheterna är ense om att deras nuvarande uppdrag bör utvidgas med en mer aktiv roll på pensionsområdet. Syftet med en sådan roll bör vara att medverka till att pensionärer och pensions-sparare fattar medvetna och välgrundade beslut angående sitt sam-lade pensions-sparande. Även om en uppdelning är möjlig, anser myndigheterna att detta skulle försvåra ett effektivt genomförande av ett sådant uppdrag.

Pensionsadministrationsutredningen kan utifrån det nu sagda dra följande slutsatser. Beträffande problemen i sak förfaller svårigheterna att genomföra en effektiv och ensad informations-verksamhet gentemot allmänheten vara allvarligast. Detta anknyter även till vad utredningen sagt om informationens betydelse i det reformerade ålderspensionssystemet med hävdandet av livs-inkomstprincipen och drivkrafterna till arbete. Utredningen vill emellertid även peka på att svårigheter i informationsverksamheten inte enbart kan förklaras med en ur denna synpunkt olämplig upp-delning av myndighetsansvar. De svårigheter som påtalats kan även bero på själva sakområdets delvis svåröverblickbara och tekniskt komplicerade karaktär. Den breda allmänhetens relativa ointresse att ta till sig information, som kan upplevas avse förhållanden som ligger långt fram i tiden och därmed vara mindre angelägna, under-lättar heller inte ett informationsuppdrag. Denna faktor gör inte

myndigheternas informationsuppdrag lättare men det gör fortfarande informationsuppdraget angeläget.

Utredningen anser vidare att det är möjligt att vidta de författningsändringar som skulle krävas om den ena myndigheten skall utöva myndighetsutövning hänförlig till den andra, för att på så sätt få tillstånd en långtgående samordning av bl.a. myndighetsgemensam kundservice. Här bör dock uppmärksammas att traditionen i den svenska offentliga förvaltningen är att myndigheterna självständigt löser ställda uppgifter. Den gällande lagstiftningen bidrar också till att förhindra att myndigheternas verksamhet överlappar. Den effektiviseringen och bättre service som skulle kunna komma till stånd genom utökat samarbete mellan myndigheterna för hantering av förvaltningsärenden, har i gällande författningar fått stryka på foten för den personliga integriteten.

Det kan konstateras att även om Försäkringskassan och PPM i stort är ense om målet med pensionsadministrationen har de på olika punkter delade meningar om hur detta mål skall uppnås. Denna skillnad återkommer även i respektive huvudalternativ. En del av de samordningsproblem som myndigheterna upplever är troligen hänförlig till de olika myndighetskulturerna, vilket i sin tur har en koppling till myndigheternas verksamhet och hur myndigheterna ursprungligen är organiserade och bemannade.

Utredningens sammanfattande slutsats avseende nollalternativet är att det borde vara möjligt att fortsätta att administrera den allmänna ålderspensionen med en godtagbar kvalitet inom ramen för nuvarande myndigheters uppgifter. I ett sådant alternativ bör samarbetsformer av den typ som finns (myndighetsgemensamma programmet) fortsätta och vidareutvecklas och en gemensam kundtjänst borde etableras. Ett fortsatt nära och utvecklat samarbete mellan olika delar av Regeringskansliet krävs vidare för styrningen gentemot myndighetsnivån. Samordningen av de bägge myndigheternas regleringsbrev bör drivas längre. Vidare bör uppdragen omarbetas i enlighet med de utgångspunkter som utredningen redovisat i det föregående.

Den nackdel som utredningen, liksom myndigheterna, ser med nollalternativet är dock att uppdelningen skapar mindre goda förutsättningar för styrning och uppföljning av verksamheten samt försvårar utvecklingen i kvalitativt hänseende, t.ex. av informationsverksamheten. Givet att man anser att ålderspensionen är ett viktigt område är detta en klar begränsning i nollalternativet. En annan nackdel är att potentialen för ytterligare kostnadsminsk-

ningar, i jämförelse med huvudalternativen, är begränsade. Nollalternativet innebär kalkylerade kostnader under perioden 2008–2025 om ca 15,7 miljarder kronor, att jämföra med kalkylerade kostnader om 13,2 miljarder kronor i huvudalternativet med Försäkringskassan som huvudman och kalkylerade kostnader om 10,6 miljarder kronor i huvudalternativet med en SÅP. Innebörden av detta är att man i nollalternativet avstår från en potentiell besparing mellan 2,5 och 5,1 miljarder kronor över tidsperioden 2008–2025. Sammantaget gör detta att nollalternativet enligt utredningen inte kan förordas som den mest ideala lösningen för en framtida och långsiktig pensionsadministration.

## 6.5 Följden av att administrationen av den allmänna ålderspensionen inordnas i Försäkringskassan

**Utredningens bedömning:** Huvudalternativet är genomförbart och innehåller såväl fördelar som nackdelar. Utifrån en sammanvägd bedömning vill utredningen dock inte förorda en överflyttning av premiepensionen till Försäkringskassan som ett första-handsalternativ för den framtida pensionsadministrationen. En samlad socialförsäkringsadministration med Försäkringskassan som huvudman, innebär inte det organisatoriska fokus som det reformerade ålderspensionssystemet med dess självständiga karaktär är betjänt av. Vidare finns risk för att myndigheten inte förmår attrahera nödvändig kompetens.

### 6.5.1 Fördelarna med huvudalternativet

Utredningen kan inledningsvis konstatera att huvudalternativet med en samlad socialförsäkringsadministration medför att samtliga socialförsäkringar, såsom de definieras i socialförsäkringslagen, hanteras av en och samma myndighet. Detta medför att den grupp medborgare som efter utträdet från arbetslivet kommer att ha ålderspension i kombination med andra åldersrelaterade socialförsäkringsförmåner (jfr. tidigare i detta kapitel samt kapitel 2) endast behöver ha kontakt med en myndighet. Kontakterna kan dock behöva vara återkommande om det är fråga om förmåner som fortlöpande omprövas som BTP. Dessa fördelar kan i sin tur leda till att förtroendet för socialförsäkringen i allmänhet och därmed



även indirekt för ålderspensionen främjas, kanske främst hos den grupp medborgare som har flera ärenden hos Försäkringskassan.

Det ges också i detta huvudalternativ möjlighet att inom en och samma myndighet uppnå ett helhetsperspektiv över socialförsäkringen, bl.a. ur ett utrednings- och utvärderings-perspektiv vad gäller kunskapen om socialförsäkringens sammantagna effekt för individer och samhället.

Av Försäkringskassans förslag följer även att det kan finnas möjligheter att inom ramen för en och samma myndighet, eller genom samlokalisering med andra statliga myndigheter eller kommuner, att använda lokala fysiska kontor för vissa ålderspensionsärenden. Genom en sådan organisation kan fysiska möten erbjudas de individer som har behov av särskilt stöd eller av någon annan anledning önskar ett sådant möte. Det bör dock betonas att detta i framtiden enligt Försäkringskassans kund- och kanalstrategi, i fråga om ålderspensionsärenden, ska ses som en möjlighet i särskilda fall och inte som ett normalförfarande. Behovet av pensionshandläggare i länsorganisation är tänkt att tillgodoses via tillresande personal som medborgaren kan möta efter bokning av tid. En reducerad kontorsorganisation är främst tänkt att användas för mer komplexa ärenden, t.ex. inom ohälsoområdet, där kontakter med olika parter (individ, arbetsgivare, sjukvård- och rehabiliteringsinsatser, myndigheter etc.) i ett försäkringsfall medför en lokal anknytning.

Utifrån ENSA-projektets inriktning kommer pensionsadministrationen, som redan i dag till betydande delar är maskinell, att genomgå ytterligare automatisering (upp till 80 % av ärendemängden). Detta innebär att risken för misstag i den manuella handläggningen minskar och enhetligheten mellan besluten ökar. Effektiviteten och enhetligheten ökar också genom en förutsedd geografisk koncentrerings av handläggningen till några få orter.

Om en gemensam socialförsäkringsmyndighet svarar för all informationsverksamhet kan informationen om ålderspensionen ensas och göras mer effektiv, även vad avser intjänande- och sparandefasen. Konsekvenser för kommande ålderspension av t.ex. föräldraledighet, skilsmässa eller längre tids sjukdom kan förmedlas till den försäkrade. Det ges vidare möjlighet att koordinera information om den allmänna ålderspensionen med information om andra socialförsäkringsförmåner, t.ex. BTP, inom en och samma myndighet.

Om en gemensam socialförsäkringsmyndighet också ansvarar för premiepensionen uppnås en ökad kostnadseffektivitet jämfört med en oförändrad pensionsadministration.

### 6.5.2 Nackdelarna med huvudalternativet

Utredningen anser emellertid att huvudalternativet med att all ålderspension hanteras av Försäkringskassan även har nackdelar. Genom en sådan ordning kvarstår ålderspensionen som en av många verksamheter i en stor myndighet, där en stor del av de nu uppmärksammade och av statsmakterna prioriterade ärendeslagen präglas av behovs- och skälighetsbedömning. Ett exempel på detta är sjuk- och aktivitetsersättningen, tidigare förtidspension. För pensionsadministrationen är detta enligt utredningen inte idealiskt ur ett styrnings- och uppföljningsperspektiv, vare sig från regeringsnivån eller internt inom myndigheten. Det är i sammanhanget värt att påtala att Försäkringskassan i tidigare sammanhang anfört att det inte finns belägg för att pensionsfrågor historiskt prioriterats ned i myndighetens verksamhet. Utredningen anser dock att det är rimligt att anta att det nu finns en sådan risk, i synnerhet i förhållande till de viktiga områden inom Försäkringskassan som fått allt större aktualitet, t.ex. ohälsoområdet. De utredningar som gjorts av Statskontoret, Riksrevisionsverket och Riksrevisionen pekar också på att man inte kan utesluta att sådana problem funnits inom myndigheten. Utredningen återkommer till anslutande frågor i nästa kapitel.

Vidare befinner sig Försäkringskassan som en följd av sammanslagningen och förstatligandet 2005 under ett omstruktureringskede under de närmaste åren som sannolikt i hög grad kommer att engagera organisationen och ianspråka dess kraft. Som utredningen förstått saken så kommer bl.a. lokalkontoren i den form som funnits att avvecklas. Det kan finnas en risk för att det kan vara svårt att omhänderta ytterligare en komponent i detta arbete som överförandet av premiepensionen skulle innebära, och samtidigt ge ålderspensionsområdet den fokus och prioritet som utredningen menar bör vara fallet.

Av betydelse för bedömningen av detta alternativ är även ändamålsenligheten av att föra in premiepensionsverksamheten i Försäkringskassan. Det är uppenbart att Försäkringskassan idag inte bedriver någon verksamhet som liknar denna. Detta innebär att ny

och från myndigheten i övrigt särpräglad kompetens måste tillföras genom rekrytering av en helt ny personalkategori. Om premiepensionen förs över till Försäkringskassan kommer den att utgöra en liten del av en stor socialförsäkringsverksamhet. Detta kan få negativa konsekvenser både för ledningens kapacitet att fokusera på verksamheten och möjligheten att attrahera personal med rätt kompetens.

Det bör betonas att premiepensionssystemets utformning i sig påverkar denna bedömning. Förekomsten av ett mycket fritt val och stort utbud av fonder ställer speciella krav. PPM utgör idag en betydande och växande marknadsplats för fondsparande. Det är viktigt att verksamheten bedrivs så att förtroende upprätthålls både bland sparare och fondbolag. Om premiepensionssystemet skulle utformas med mer begränsade valmöjligheter, t. ex. ett fåtal paket, hade ett övertagande från Försäkringskassans sida framstått som ett mer tänkbart alternativ. Även om man antar att antalet fonder begränsas finns såvitt utredningen kunnat förstå inga planer på en så drastiskt förändring som skulle krävas för att ett sådant förhållande skulle vara uppfyllt. Förslag från Premiepensionsutredningen i anslutande frågor bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Om administrationen av pensionssystemet sammanförs med övrig administration av socialförsäkringssystemet finns det även en risk för att den självfinansierade inkomstgrundade ålderspensionen får bära overheadkostnader för de socialförsäkringar som är anslagsfinansierade. Den andel av kostnaderna för pensionsadministrationen som belöper på garantipensionen har av Försäkringskassan efter hand justerats upp från 6 % åren 2003–2005 till 33 % 2006. Hade den senare procentsatsen tillämpats under hela perioden 2003–2006 hade pensionssystemet vid sidan av statsbudgeten belastas med ca 344 mnkr mindre än vad som nu skett. Istället hade administrationen av garantipensionen och statsbudgeten belastats med samma belopp.

### 6.5.3 Underalternativ till huvudalternativet

Utredningen vill härutöver även erinra om det underalternativ som innebär att Försäkringskassan ansvarar för all informationsverksamhet och kundkontakt avseende den allmänna ålderspensionen inklusive premiepensionen, men där en reducerad verksamhet fortsätter att bedrivas av PPM. Vidare innebär förslaget att Försäk-

ringskassan även fattar alla beslut om allmän ålderspension inklusive premiepension och också meddelar detta till medborgarna. Skillnaden mot huvudalternativet är att PPM finns kvar som en myndighet med ansvar för att administrera premiepensionsfonderna samt vara försäkringsgivare för premiepensionen. PPM kommer så att säga att ha två avnämare för sin verksamhet: dels Försäkringskassan, dels fondbolagen, men inte ha någon kontakt med allmänheten.

I stort bedömer utredningen att underalternativet har samma för- och nackdelar som huvudalternativet. En ytterligare fördel är dock att behovet av att rekrytera och integrera en ny personalkategori i Försäkringskassan (den särskilda fondadministrativa kompetensen) försvinner åtminstone till betydande del. Underalternativet bör därför vara enklare att genomföra ur främst personalsynpunkt än huvudalternativet, och innebär ett mindre inslag av formella organisationsförändringar. En nackdel är dock att det kan bli svårt för Försäkringskassan att informera och ha kontakter med spararna i frågor om fonder och fondbytten, dvs. de frågor som PPM fortsättningsvis skulle hantera. En ytterligare nackdel med underalternativet är främst att kostnadsminskningen enligt Försäkringskassans bedömning blir reducerad i förhållande till huvudalternativet. Besparingar kan bara påräknas i de fall som Försäkringskassan kan reducera dubbelarbete inom den reguljära pensionsadministrationen. Lokalkostnader och en stor del av personalkostnaderna för PPM kommer således att finnas kvar. Utredningen har inte underlag för att göra någon annan bedömning i detta avseende.

#### **6.5.4 Värdering av huvudalternativets för- respektive nackdelar**

Vid en sammanvägd värdering av ovanstående för- och nackdelar anser utredningen att spännvidden i Försäkringskassans verksamhet kan beskrivas både som en styrka och en svaghet i det sammanhang som nu är aktuellt. Styrkan ligger främst i den enkelhet som det innebär att alla kunder får samtliga allmänna åldersrelaterade ersättningar och information om dessa från en och samma myndighet. Vidare finns möjligheterna att dra nytta av eventuellt förekommande stordriftsfördelar och administrativa samband inom socialförsäkringsområdet som helhet. Svagheten, beträffande stor-

driftsfördelarna, ligger i att dessa, om än intuitivt rimliga, till stor del belastar pensionsadministrationen i form av indirekta kostnader vars fördelning och korresponderande verksamhetsnytta därmed är svår att externt verifiera.

Den största svagheten med huvudalternativet är emellertid enligt utredningen att det inte skapar de mest gynnsamma förutsättningarna för en fokusering av ålderspensionsfrågorna som det nya självständiga ålderspensionssystemet enligt utredningens mening är be-tynt av. Det nya pensionssystemet gör att organisations-, styrnings- och uppföljningsfrågor får en annan innebörd än tidigare. Betydelsen av intjänande och sparande har markerats. I det tidigare systemet var beräkningen av förmånen i förtidspensions- och ålderspensionssystemet uppbyggda på samma sätt vilket historiskt präglat Försäkringskassans administration. Utredningen återkommer till frågor om styrning och uppföljning i kapitel 7.

Härutöver anser utredningen det vara betänkligt att överföra och integrera verksamheten inom nuvarande PPM i Försäkringskassan under en period då den senare myndigheten står inför en omfattande omstrukturering. Detta bedömer utredningen skapa mindre goda förutsättningar både för styrning och uppföljning av pensionsadministrationen samt själva överförandet av verksamheten. Utredningen gör även bedömningen att Försäkringskassan, inte minst under dessa förutsättningar, skulle ha svårigheter att behålla nyckelpersonal från PPM och rekrytera ny personal med motsvarande kompetens.

Det utredningen ovan anfört innebär inte att huvudalternativet med en samlad socialförsäkringsadministration med Försäkringskassan som enda myndighet skulle vara ogenomförbart eller helt olämpligt. Det har som redovisats både för- och nackdelar. Utredningen utesluter heller inte – om det vid en fördjupad analys skulle finnas ekonomiska eller verksamhetsmässiga skäl som skulle tala för detta – att Försäkringskassan under en övergångsperiod kan ha vissa begränsade uppgifter som rör eller angränsar till ålderspension. Utredningen återkommer till detta i kapitel 7. Emellertid är det inte detta huvudalternativ som till största del tillgodoser de aspekter som utredningen anser bör vara prioriterade i en administration som ska verka för pensionsspararnas och pensionärernas bästa. Detta är istället ett alternativ med en ålderspensionsmyndighet vilket redovisas i nästa kapitel.

## 7 Förslag och motiv

**Utredningens förslag:** En ny myndighet – Ålderspensionsmyndigheten – bildas för att administrera den allmänna ålderspensionen innebärande inkomst-, tilläggs-, premie-, samt garantipensionen.

Ansvar för administrationen av inkomst-, tilläggs-, samt garantipensionen överförs från Försäkringskassan.

Ansvar för premiepensionen överförs från PPM som läggs ned.

Den nya pensionsadministrationen ska fullt ut ta tillvara möjligheterna med den nya informationstekniken. Elektroniska tjänster och telefonbaserad kundtjänst ska utgöra de huvudsakliga kanalerna för medborgarnas kontakter med myndigheten. Ålderspensionsmyndigheten bör dock kunna tillhandahålla viss lokal kundservice genom samarbete med andra statliga myndigheter eller kommuner.

### 7.1 Skälen för utredningens förslag

#### 7.1.1 Inledning

Utredningen lämnar i detta kapitel förslag och bedömningar om den framtida administrationen av den allmänna ålderspensionen. Utredningens förslag innebär att en ny myndighet för detta ändamål bildas: Ålderspensionsmyndigheten. De viktigaste skälen för detta redovisar utredningen i avsnittet 7.1.2. Dessa har varit avgörande för utredningens ställningstaganden och medför också vissa konsekvenser för utredningens bedömning vad gäller styrning och uppföljning av pensionsadministrationen, se avsnitt 7.1.3.

Därefter redovisar utredningen sina bedömningar inom en rad områden som anknyter till de utgångspunkter för den framtida pensionsadministrationen som utredningen behandlar i kapitel 6.

Inget av dessa områden är ensamt avgörande för valet av organisatorisk lösning. De olika områdena har dock sammantaget betydelse när en samlad bedömning ska göras av den lämpligaste organisatoriska lösningen

Flera av områdena, som ökad medborgarnytta genom automatisering och koncentrerad, kompletterande möjligheter till lokal service, informationsverksamhet o.s.v., är knappast heller skiljande mellan de olika alternativ som utredningen studerat. De är alltså sannolikt möjliga att uppnå antingen genom det av utredningen förordade förslaget om en ålderspensionsmyndighet, eller genom att lägga in all pensionsadministrationen i Försäkringskassan samt, åtminstone till del, genom att utveckla samarbetet vid ett oförändrat myndighetsansvar mellan Försäkringskassan och PPM (nollalternativet). Man kan därmed uppnå för pensionsadministrationen positiva kvaliteter på olika sätt och med olika bieffekter där det snarare råder en gradskillnad än en artskillnad mellan de olika alternativen för en framtida pensionsadministration.

Till detta kommer frågan om hur pass långtgående slutsatser som man kan dra av kostnadsberäkningarna av respektive huvudalternativ. Kostnadsberäkningar som rör en längre tidsperiod är svåra att bedöma med säkerhet och bägge huvudalternativen har sina ekonomiska fördelar respektive risker. Både Försäkringskassan och PPM har uttryckt reservationer avseende sina egna beräkningar och därtill pekat på risker med de motstående huvudalternativen. Osäkerheterna har också belysts genom den genomgång av de olika kalkylerna som utredningen låtit Ernst & Young göra. Kostnadsberäkningarna bör enligt utredningen därför inte användas som ett avgörande kriterium för val av pensionsadministration, även om samtliga alternativ pekar på väsentligt lägre kostnader i framtiden än i dag. Därutöver kommer utredningen att föreslå en förändring avseende det underlag som PPM givit in beträffande information vid fysiska möten.

### 7.1.2 Helhet kontra fokus

**Utredningens bedömning:** Ett större fokus krävs på pensionsområdet, såväl externt mot medborgarna som internt inom statsförvaltningen. Den allmänna ålderspensionens beloppsmässiga storlek, det faktum att denna utgör en central fråga inom ramen för statens åtaganden, behov av effektivisering av informationsverksamheten och att den allmänna ålderspensionens uppbyggnad skiljer sig åt från andra socialförsäkringsförmåner medför att ålderspensionen bör administreras av en ålderspensionsmyndighet.

Historiskt sett har det framhållits att socialförsäkringen är ett sammanhängande system som syftat till att skapa ekonomisk trygghet vid föräldraskap, sjukdom, handikapp och ålderdom. Detta system har förvaltats av socialförsäkringsadministrationen som varit den gemensamma beteckningen på försäkringskassorna och Riksförsäkringsverket. Numera har dessa organisationer slagits samman till en statlig myndighet.

Pensionsreformen innebar en betydande förändring jämfört med tidigare pensionssystem. Innebörden av denna ändring har, enligt utredningens mening, inte fått ett tillräckligt genomslag i myndigheternas kommunikation med allmänheten. Detta gäller dels sambandet med arbetskraftsutbud och pension, dels betydelsen av de avtal arbetsmarknadens parter träffar, tjänstepension, samt i viss mån den enskildes sparande utöver detta. En betydande del av inkomsttryggheten vid ålderdom har inget att göra med de allmänna systemen eller har en koppling dit endast genom subvention via skatteavdrag. Andra socialförsäkringsförmåner som finansieras via statsbudgeten, såsom BTP, avser att ge ett ytterligare stöd när tjänstepension och privat sparande inte räcker till.

Enligt utredningens mening har vare sig Försäkringskassan, PPM eller någon annan aktör till fullo lyckats med att ge medborgarna en helhetsbild av hur den ekonomiska tryggheten vid ålderdom är tänkt att säkras. I viss mån kan detta hänföras till att myndigheternas uppdrag inte varit tillräckligt tydligt i detta avseende samt förklaras med en obenägenhet hos medborgarna att ta till sig information rörande ålderspensionen.

Av större betydelse har dock varit att uppdelningen på två olika myndigheter inte givit tillräckliga förutsättningar för fokusering på frågor kring ekonomisk trygghet vid ålderdom. Inom Försäkrings-



kassan utgör ålderspensionen en del av närmare 50 olika förmåner. Svårigheterna med att kommunicera en så pass komplex sak som helhetsbilden av ålderspensionen, medför att allmänheten via media riskerar att få uppfattningen att utvecklingen av fondsparandet via premiepensionen är avgörande för deras ekonomiska trygghet vid ålderdom.

Utredningen menar vidare att den allmänna ålderspensionens beloppsmässiga storlek i sig själv skulle kunna motivera en särskild organisatorisk lösning. Det inkomstgrundade pensionssystemets balansräkning omsluter ca 6 700 miljarder kronor och de årliga utbetalningarna, inklusive den tillkommande garantipensionen, uppgår till närmare 200 miljarder kronor.

Det kan också konstateras att Sverige tillsammans med många västländer har en åldrande befolkning. Det blir fler pensionärer i förhållande till yrkesverksamma. Detta ställer, i Sverige och i andra länder, allt mer accentuerade krav på det allmänna. Ålderspensionsområdet kan således generellt sägas utgöra en central fråga inom ramen för statens åtaganden. Detta leder i sin tur till att det ur en allmänpolitisk synvinkel kan te sig rimligt att hävda att ålderspensionsadministrationen är kvalificerad att utgöra en egen myndighet.

Vidare bör uppmärksammas att den allmänna ålderspensionen utgår från en i tiden långt utsträckt period av intjänande och sparande. Under denna period förväntas den enskilde aktivt påverka sin framtida pension, både utifrån sitt arbetsutbud och på vilket sätt och med vilken risk som han eller hon vill pensionsspara. Under intjänande- och sparandefasen skapar individen en fordran gentemot staten för framtida pensionsutbetalningar. Ingen annan del av socialförsäkringen har denna uppbyggnad. Normalt har medborgaren rätt till andra slag av socialförsäkringar genom att denne uppfyller vissa kriterier. Den enskilde har ingen i förväg intjänad fordran på staten som kan tas ut vid en viss ålder som i fallet med den allmänna ålderspensionen.

Som redovisats ovan kommer den kollektivavtalade tjänstepension som överenskomms mellan arbetstagare och arbetsgivare att få en allt större betydelse för den ekonomiska tryggheten vid ålderdom. Från att tidigare ha varit en ganska begränsad företeelse omfattas numera nio av tio arbetstagare av någon form av tjänstepension. Andelen tjänstepension inom ramen för den totala ålderspensionen har därtill ökat och utgör för många en stor andel av den samma (jfr. kapitel 2). Historiskt sett har även tjänstepensionen

varit förmånsbaserad, men övergår nu allt mer till att bli premiebaserad. I dessa fall kommer pensionsspararen, utöver val av premiepensionen och eventuellt privat pensionssparande, även förvalta sitt tjänstepensionskapital. Även det privata pensionssparandet kan utgöra en betydande andel. Viktiga delar av de dispositioner som görs för att säkra inkomstrygghet vid ålderdom kommer således att vara beroende av den enskildes val.

Den allt längre genomsnittliga livslängden och tendensen till senare inträde på arbetsmarkanden gör att tidpunkten för uttaget av pension kommer vara av stor betydelse för nivån på den enskildes ålderspension. För flertalet ålderspensionärer så kommer den kanske viktigaste faktorn därutöver vara att ha överblick över både allmän ålderspension, avtalad tjänstepension och eventuellt privat sparande för att därigenom bedöma nivån på sin framtida ålderspension och risken i sitt pensionssparande.

Slutligen bör det framhållas att pensionsreformen är resultatet av ett brett samförstånd mellan fem av riksdagens partier. De tagna besluten har följts upp i strukturerade former i den s.k. genomförandegruppen. Utredningen har erfarit att partierna avser att bibehålla detta samförstånd och att följdändringar och förändringar ska hanteras gemensamt oavsett vilka partier som bildar regering. Enligt utredningens uppfattning underlättas den fortsatta uppföljningen av pensionsreformen av att de förmåner som regleras av fempartiöverenskommelsen administreras av en myndighet, och att denna myndighet inte har ett omfattande ansvar för andra socialförsäkringsförmåner.

Med det nu förda resonemanget finner utredningen att det finns starka argument för att skapa en särskild myndighet för den allmänna ålderspensionen. Den nuvarande administrationsstrukturen synes vara förknippat med ett system för inkomstrygghet vid ålderdom som inte längre gäller.

Om man väljer att administrera ålderspensionen inom en särskild myndighet kommer pensionsområdet att fokuseras såväl externt mot medborgarna som internt inom statsförvaltningen. Synligheten av ålderspensionen i relationen mellan staten och medborgaren förstärks. Givet en välfungerande myndighetsverksamhet anser utredningen att detta väsentligen skulle bidra till pensionärernas och pensionsspararnas bästa och öka kunskaperna om och främja förtroendet för den allmänna ålderspensionen, där det sistnämnda varit ett bakomliggande syfte för det reformerade pensionssystemet som sådant.

### 7.1.3 Möjligheter till styrning och uppföljning

**Utredningens bedömning:** Förutsättningarna för och genomförandet av styrning och uppföljning av pensionsadministrationen behöver utvecklas. En tydligare administrationsstruktur med en ansvarig myndighet underlättar styrning och uppföljning och bidrar även till ökad medborgarnytta, t.ex. i form av effektiv informationsverksamhet och ökad kostnadseffektivitet.

Utredningen anser det vara viktigt att förbättra förutsättningarna för styrning och uppföljning av pensionsadministrationen, både i relationen regeringen och myndigheten samt inom det myndighetsinterna arbetet. Syftet med detta är att tackla de i kapitel 3 beskrivna problemen inom nuvarande pensionsadministration inom nuvarande pensionsadministration som sammanhänger med brister i administrativ samordning, kostnadseffektivitet, kundservice samt den ofta framhållna svårigheten att få till stånd en ensad information inom ålderspensionsområdet. Nyttan för medborgarna skulle därmed öka.

Inledningsvis kan konstateras att det finns många bakomliggande skäl till varför en statlig verksamhet har kommit att bli en egen myndighet. Skäl hänförliga till behov av insyn, upplevda styrnings- och uppföljningsmöjligheter, professionalitet, integritets- och sekretessfrågor, kostnadseffektivitet, lagstiftningsfrågor, tradition etc. spelar alla in i en sådan bedömning. Olika departementsområden kan därtill ha sin egen historia av hur myndigheterna delats upp och organiserats.

Det finns knappast heller några entydiga kriterier för hur stor en verksamhet bör vara i ekonomiska termer för att dess administration bör vara en egen myndighet eller ej. I detta avseende finns såväl stora som små verksamheter representerade som myndigheter i statsförvaltningen. Trenden under ett antal år har dock varit att minska antalet myndigheter genom att bilda stora myndigheter som Skatteverket och Försvarsmakten. Syftet med sådana sammanslagningar har bl.a. varit att förbättra förutsättningarna för styrning och uppföljning inom ett mer eller mindre tydligt avgränsat statligt verksamhetsområde.

Grundläggande för resonemanget i det följande är just att utredningen anser att ålderspensionsområdet är ett ur allmänpolitisk och ekonomisk synvinkel viktigt område, i enlighet med vad som har anförts i inledningen av detta kapitel. Ålderspension ses i kraft av

detta som en huvudfråga och inte en bland många socialförsäkringsförmåner.

Mot denna bakgrund anser utredningen att en särskild ålderspensionsmyndighet, i jämförelse om administrationen vore en delmängd av en stor socialförsäkringsmyndighet, borde skapa bättre förutsättningar för styrning och uppföljning av verksamheten. Det första skälet till detta är att styrningen och uppföljningen från regeringen skulle kunna göras fokuserad och riktad mot en central myndighet med ålderspensionsadministration som enda uppgift. Därmed skulle man exklusivt för ålderspensionsadministrationen kunna disponera de instrument som regeringen förfogar över som tillsättande av styrelse och verksamhetsledning, myndighetsinstruktion, regleringsbrev, samt behandling i den årliga budgetprocessen mellan Regeringskansliet och myndigheten. Det mer avgränsade verksamhetsområdet i ett sådant myndighetsuppdrag skulle kunna leda till ökad transparens och därmed även förbättrade förutsättningarna för att skapa kontrollerbarhet i beslutsunderlag, t.ex. den ekonomiska redovisningen.

Myndigheternas utredningsresurser, tillgång till data och sakkunskap överstiger normalt vida Regeringskansliets. Enkelhet, tydlighet samt ett härledbart förhållande mellan effekt och resursinsats är därför centrala faktorer för att regering och riksdag ska få bra beslutsunderlag. Den ofta förekommande informationsasymmetrin mellan Regeringskansliet och myndigheten medför generellt sätt begränsningar för regeringens styrning och uppföljning av förvaltningen. Inrättandet av en ålderspensionsmyndighet skulle för socialförsäkringsadministrationen innebära att man utnyttjar en av de mer kraftfulla institutionella styrformer som regeringen förfogar över i enlighet med den svenska förvaltningsmodellen. Detta skulle enligt utredningen kunna bidra till en ökad transparens inom ett, åtminstone för lekmannen, komplicerat verksamhetsområde.

Det skulle kunna invändas att de styrnings- och uppföljningsinstrument som nyss räknades upp lika gärna skulle kunna användas i fallet med en enda socialförsäkringsmyndighet. Exempelvis skulle regeringen i en myndighetsinstruktion eller ett regleringsbrev kunna specificera vad som särskilt ska gälla för ålderspension inom ramen för en stor socialförsäkringsadministration. Därmed skulle även i detta fall, enligt ett sådant resonemang, en eventuell förbättringspotential i styrnings- och uppföljningshänseende kunna tillgodogöras.

Emellertid skulle en sådan ordning, som ovan påtalats, innebära att all styrning och uppföljning skulle ske som en delmängd av den större myndighetens hela verksamhetsområde, bestämmelser och processer. Rapporteringen till regeringen skulle ske via den större myndighetens årsredovisning o.s.v. En betydande del av pensionsadministrationens kostnader skulle likaså vara indirekta snarare än direkta. Styrelse och verksamhetsledning skulle behöva allokera sin tid till ett antal socialadministrativa frågor snarare än att kunna koncentrera sig på ett relativt väl avgränsat område. Sist men inte minst finns det endast en myndighetsdialog mellan departementet och myndigheten, oavsett om det är en stor eller liten myndighet. Allt detta är enligt utredningen värt att ta hänsyn till givet att ålderspensionsområdet tillmäts stor vikt, och där en ny fokuserad myndighet ter sig fördelaktigt ur en styrningssynpunkt i jämförelse med en stor socialförsäkringsmyndighet.

Ett ytterligare skäl till att en särskild ålderspensionsmyndighet skulle skapa bättre förutsättningar för styrning och uppföljning av verksamheten gäller den myndighetsinterna verksamheten. Utredningen anser att risken för myndighetsinterna prioriterings- och resultatkonflikter skulle minska om man inrättade en särskild pensionsmyndighet, i jämförelse med om pensionsadministrationen skulle vara en del av en stor socialförsäkringsmyndighet. En myndighet av det senare slaget skulle enligt utredningens uppfattning ha ett så pass stort verksamhetsomfång med sinsemellan olika aktiviteter att risken för prioriteringskonflikter skulle öka om ytterligare ett ärendeslag tillfördes. Om man omvänt överför ansvaret för den allmänna ålderspensionen från Försäkringskassan till en ålderspensionsmyndighet minskar kontrollspannet i den förra myndigheten, något som enligt utredningen borde vara till fördel både för administrationen av socialförsäkringen i stort och den allmänna ålderspensionen sett för sig.

En fråga som härutöver kan beröras är att två myndigheter (i stället för en) - och den ökade transparens som utredningen anser blir följderna av detta - även kan innebära konsekvenser för arbetet i Regeringskansliet. Nyss nämnda prioriteringskonflikter och de historiskt förekommande problemen i samarbetet mellan myndigheterna (jfr. kapitel 3) kan, i den mån motsvarande problem förekommer i framtiden, behöva lösas i ett tidigare led i förvaltningshierarkin än om problemen skulle hänföras till myndighetsnivån. Detta ska inte ses som att utredningen förordar en tillbakagång till detaljstyrning av myndigheterna. Tvärtom bör enligt utredningens

uppfattning förutsättningarna för Regeringskansliets arbete med resultatstyrning och uppföljning förbättras.

#### 7.1.4 Ökad medborgarytta genom automatisering och koncentrerings

**Utredningens bedömning:** Skapandet av en ålderspensionsmyndighet medger möjligheter till en snabb automatisering och koncentrerings av administrationen som inte är avhängig av omstruktureringsarbetet inom Försäkringskassan. Detta leder i sin tur till en förbättrad kundtjänst genom bl.a. utvecklingen av elektroniska tjänster. Möjligheterna som erbjuds genom utnyttjandet av ny informationsteknik bör tillvaratas fullt ut.

En automatisering och koncentration av personal för kundtjänst och handläggning ger möjlighet att i en och samma organisationsenhet samla och utveckla kompetensen inom området allmän ålderspension. På samma sätt kan information på främmande språk (genom handläggare som kan flera språk eller tolkningstjänster) och andra kvalificerade tjänster erbjudas genom att fullt ut ta tillvara möjligheterna med ny informationsteknik, elektroniska tjänster och telefonbaserad kundtjänst. Därmed kan service som rör mer sällan förekommande frågor och problem lämnas med hög tillgänglighet för medborgaren.

En koncentrerad kundtjänst bör via nyss nämnda kanaler även kunna lämna upplysningar om närbeläggande områden som avtalspension eller inkomst- och behovsprövade åldersrelaterade socialförsäkringsförmåner. Förklaringar och länkar till andra relevanta myndigheter och organisationer bör vara särskilt utformade med tanke på att enkelt och åskådliggörande ge en helhetsbild över alla typer av ålderspension (tjänstepension, privat pensionssparande m.m.) samt till ålderspensionen angränsande socialförsäkringsförmåner (BTP, äldreförsörjningsstöd m.m.). Samtidigt måste tydlighet iakttagas och en avgränsning göras så att inte den enskilde förespeglas att t.ex. tjänstepensionen är ett myndighetsansvar. Detta medför alltså att arbetsmarknadens parter och Försäkringskassan även fortsättningsvis kommer att vara huvudmän för information om tjänstepension respektive information om till ålderspensionen kombinerbara socialförsäkringsförmåner.

Utifrån gjorda undersökningar och det tidsperspektiv som anlagts bedömer utredningen att det är rimligt att anta att en övervägande del av dagens pensionssparare och kommande generationer av pensionärer kommer att finna det vara mest ändamålsenligt att använda elektroniska tjänster och telefon för att sköta sina myndighetskontakter, inklusive ålderspensionsärenden. Båda huvudalternativen förutsätter att det sker en utveckling av kundtjänsten i den riktning som här anges, dock vad gäller automatiseringsgraden med en högre ambition i en ålderspensionsmyndighet. I detta fall grundas denna ambition på de erfarenheter som PPM har av en högt automatiserad och koncentrerad handläggning och kundtjänst inom ålderspensionsområdet inklusive att betjäna kundtjänstfunktionen för minpension.se i enlighet med ett avtal med pensionsportalen.

### 7.1.5 Kompletterande möjligheter till lokal service

<p><b>Utredningens bedömning:</b> Som ett komplement till elektroniska tjänster och telefonkundtjänst bör tills vidare viss information och service avseende allmän ålderspension kunna tillhandahållas via personliga fysiska besök på lokal/regional nivå. Den nya myndigheten bör tillhandahålla denna service i samarbete med andra myndigheter eller kommuner.</p>
---

Det tidigare refererade förslaget från PPM om utformningen av en ny myndighet innehåller ingen lokal eller regional kontorsverksamhet. Bakgrunden till detta är att PPM inte bedömer att en sådan verksamhet är nödvändig, vare sig ur ett kundtjänst- eller handläggningsperspektiv. Även Försäkringskassans förslag till framtida pensionsadministration bygger i huvudsak på elektronisk kundservice, telefonkundtjänst och centraliserad handläggning. Enligt detta förslag ska det dock tills vidare finnas möjlighet att få viss lokal service i den form som Försäkringskassan, enskilt eller i samarbete med andra myndigheter eller kommuner, avser att bedriva sin lokala verksamhet framgent.

Utredningen vill inledningsvis peka på att besök på kontor inte med någon självklarhet kan anses som den bästa formen av kundservice. Om man från en fysisk plats, vanligen hemmet, via elektroniska tjänster eller telefon kan uträtta sina ärenden, bör detta i sig kunna upplevas som fördelaktigt jämfört med att behöva förflytta

sig från hemmet till ett myndighetskontor. Detta bör inte minst vara viktigt för personer med svårigheter att röra sig eller som har funktionshinder. Vidare kan man via telefonkundtjänst erbjuda en bred skala av tjänster såsom möjlighet att tala med handläggare på flera språk eller särskilt stöd till personer med språkligt handikapp.

Utredningen anser emellertid att det inte kan bortses från att det tillsvidare, främst under en övergångsperiod, kan finnas ett behov av att tillhandahålla viss information och service avseende allmän ålderspension på det lokala planet. En sådan verksamhet bör riktas till medborgare som har svårt att använda sig av Internet, telefon eller behöver få hjälp med sin myndighetskontakt. Detta innebär dock inte att handläggning av pensionsärenden ska ske lokalt.

Utredningen vill inte helt utesluta att vissa åldersrelaterade socialförsäkringsförmåner i framtiden kan överföras till en ålderspensionsmyndighet om lämplighetsskäl skulle tala för detta, t.ex. om regelverk och tillhörande handlägningsrutiner förenklas. Ett annat skulle kunna vara att partierna kommer överens om att även andra förmåner skall anses ingå i den gemensamma överenskommelsen.

Utredningen anser att det är lämpligt att det tillsvidare bör finnas en möjlighet till viss lokal/regional service och information. Denna bör dock inte föranleda omfattande kostnader eller utgöra en styrande faktor i utformningen av en ålderspensionsmyndighets organisation. Det bör i stället handla om att tillhandahålla information på s.k. broschyrnivå samt ansökningshandlingar m.m. på lämplig plats. Detta bör ske i samarbete med företag, kommuner eller någon annan statlig myndighet med lokal eller regional närvaro t.ex. länsstyrelser. Av särskilt intresse är här också den utveckling mot s.k. medborgarkontor som aktualiseras inom flera myndighetsområden. Regeringen skriver i budgetpropositionen för 2007 att man avser att främja en sådan utveckling.

I sammanhanget bör också erinras om att Försäkringskassan som en följd av utredningens förslag fortsatt kommer att ansvara för administrationen av bl.a. BTP och äldreförsörjningsstöd, vilket inom överskådlig tid berör många ålderspensionärer. Som utredningen kunnat förstå beslutsläget inom Försäkringskassan, kommer dess nuvarande lokalorganisationen med egna myndighetskontor att avvecklas och ersättas med olika samarbetsformer med andra myndigheter eller kommuner m.m. Med reservation för att den mer exakta utformningen av detta inte är känt anser utredningen det vara rimligt att Försäkringskassan kan fylla en liknande förmedlande roll som angivits i föregående stycke. Om en medbor-



gare som vill ansöka om t.ex. BTP besöker Försäkringskassan eller dess lokala samarbetspartners – och i ett tidigare skede inte ansökt om allmän ålderspension - bör det enligt utredningen vara rimligt att även Försäkringskassan eller dess samarbetspartner kan tillhandahålla broschyrer och ansökningsblanketter för allmän ålderspension enligt föregående stycke.

Viktigt att observera är dock att mer kvalificerad information och stöd, komplettering av uppgifter samt all handläggning inklusive myndighetsbeslut avseende allmän ålderspension förutsätts i utredningens förslag ske genom en ålderspensionsmyndigheten. Andra aktörers roll är i dessa fall endast att vara en förmedlande länk. Eventuella upplevda olägenheter från medborgarens sida med att det i sådana kombinationer av ärenden är två statliga myndigheter inblandade i handläggningen bör med de nu angivna kompletterande möjligheterna till service kunna begränsas.

Om verksamheten begränsas till den typ av förmedlingstjänst som här avses, bedömer utredningen att den endast innebär små tillkommande resursanspråk i jämförelse med det förslag till en ålderspensionsmyndighet som PPM utarbetat. Högkvalitativa elektroniska tjänster och en till innehållet välfungerande och tillgänglig central telefonkundtjänst ska verka för att det upplevda behovet av fysiska besök på lokal nivå blir så få som möjligt.

En annan fråga med lokal och regional innebörd gäller vissa uppsökande verksamheter. Med detta avses att den enskilde efter bökning av tid kan träffa en pensionshandläggare (och inte en generalist), respektive de s.k. 60-årsmötena där medborgarna i länen bjuds in till informationsträffar om den allmänna pensionen. Försäkringskassan har i det tidigare refererade ENSA-projektet bedömt att sådan verksamhet bör ianspråkta ett 25-tal kvalificerade handläggare vilket motsvarar personalkostnad om ca 15 mnkr/årligen. Utredningen anser att sådan verksamhet, dock i en ålderspensionsmyndighets regi, bör kunna bedrivas så länge efterfrågan finns och effekterna bedöms vara goda och ses som ett ytterligare komplement till elektroniska tjänster och telefonkundtjänst. Den personal som bör utföra dessa tjänster bör vara anställd i den nya myndigheten.

### 7.1.6 Finansieringsprinciperna bör tydligare avspeglas i myndighetsstrukturen

**Utredningens bedömning:** Risken för att ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten felaktigt belastas med andra administrationskostnader än sina egna kostnader bör minska med en ny ålderspensionsmyndighet.

En fråga av både principiell och beloppsmässig vikt är att ålderspensionssystemet endast ska belastas med sina egna administrationskostnader. Utredningen anser att risken för att ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten belastas med kostnader hänförliga till socialförsäkringsadministrationen bör minska om administrationen av den allmänna ålderspensionen överförs till en ny myndighet. Utredningen gör denna bedömning dels utifrån de problem som normalt finns med att fördela gemensamma kostnader i verksamheter som har blandade finansieringsprinciper, dels mot bakgrund av de problem som i detta avseende funnits inom pensionsadministrationen som sådan.

Det nu sagda innebär inte att risken för att ålderspensionssystemet belastas med andra kostnader än sina egna helt faller bort som en följd av utredningens förslag. En betydande del av de kostnader som belastar pensionssystemet kommer fortfarande att vara indirekta, främst Skatteverkets. Även i den mån Försäkringskassan eventuellt utför någon tjänst (t.ex. utbetalning) som kommer att köpas av en ålderspensionsmyndighet kommer vissa indirekta kostnader att belasta ålderspensionssystemet. Den beloppsmässiga omfattningen av sådana indirekta kostnader bör enligt utredningens bedömning dock vara mindre i en ålderspensionsmyndighet än i fallet med att Försäkringskassan administrerar den allmänna ålderspensionen.

Det alternativ som skulle ha inneburit en ännu större renodling av finansieringsprinciperna är att bilda en ålderspensionsmyndighet som endast omfattar den inkomstgrundade pensionen. Den fördel som detta skulle medföra till trots, har utredningen inte kunnat förorda ett sådant alternativ. Handläggningen av den inkomstgrundade pensionen och garantipensionen bedöms av både PPM och Försäkringskassan vara så sammanflätad, idag och i framtiden, att en uppdelning av administrationen av de olika pensionslagen ur denna aspekt är olämplig. Utredningen har inte möjlighet att göra en annan bedömning.

### 7.1.7 Reducerade administrationskostnader

**Utredningens bedömning:** Vid val av framtida myndighetsstruktur bör största möjliga minskning av administrationskostnaderna eftersträvas. Detta kan ske främst genom en automatisering, koncentrerings av organisationen, styrning mot självbetjäningskanaler samt en anpassning av overhead och IT-kostnader.

Utredningen kan konstatera att prognoserna för både en oförändrad administrationsstruktur (nollalternativet) och de bägge huvudalternativen innebär märkbart sjunkande kostnader för pensionsadministrationen. Mellan 2010 och 2015 bedömer Försäkringskassan och PPM att kostnadsnivån i nollalternativet i fasta priser kommer att sjunka med ca 25 % i jämförelse med den kostnadsnivå som prognostiseras för 2006. Motsvarande kostnadsminskning i det huvudalternativ där Försäkringskassan tar över administrationen av premiepensionen bedöms av myndigheten bli 38 %. Kostnadsminskningen vid bildandet av den nya ålderspensionsmyndigheten bedöms av PPM uppgå till närmare 50%.

Några större kostnadsminskningar bedömer utredningen dock inte kunna uppstå omedelbart. Inledningsvis kommer det att finnas omstrukturerings- och avvecklingskostnader och det tar tid innan rationaliseringspotentialen fullt ut kan identifieras och tillvaratas, inte minst på IT-området. Större kostnadsminskningarna bedöms i bägge alternativen först infalla fyra till fem år efter att den nya verksamheten påbörjats. Totalt beräknar PPM att kostnadsminskningen för den föreslagna myndigheten kommer att uppgå till ca 5,1 miljarder för åren 2008 till 2025. Till detta bör dock enligt Försäkringskassans syn läggas ett bortfall av finansiering av kvarvarande samkostnader i form av lönekostnader för IT-administration och overhead vid myndigheten om ca 110 mnkr/årligen eller totalt ca 2 miljarder under perioden 2008–2025. Därmed blir kostnadsbesparingen med en ålderspensionsmyndighet, med Försäkringskassans synsätt, ca 3,1 miljarder kronor under tidsperioden. Detta nettobelopp bör då jämföras med motsvarande kostnadsminskning för Försäkringskassealternativet om 2,1 miljarder.

I likhet med de flesta kalkyler med en lång tidshorisont är de nu föreliggande kalkylerna behäftade med osäkerheter. Det finns t.ex. risk för att omställnings- och avvecklingskostnader underskattas samt att möjligheterna till rationaliseringar överskattas. Det senare

gäller möjligheterna till rationaliseringar inom ramen för Försäkringskassans ENSA-projekt och de rationaliseringar som PPM härutöver förutsatt. Det senare gälles både möjligheterna till rationaliseringar inom ramen för Försäkringskassans ENSA-projekt och de rationaliseringar som PPM härutöver förutsatt. Kostnader för IT-projekt är inte sällan svåra att uppskatta. I rapporten från den granskning av IT-aspekterna i de bägge huvudalternativen som Statskontoret utfört på utredningens uppdrag, anser Statskontoret att det inte går att uttala sig närmare om IT-kostnaderna i de bägge alternativen. Detta i brist på att det i förslagen från myndigheterna inte finns några specificerade systemlösningar att kostnadsberäkna. Å andra sidan anser Statskontoret att de nuvarande IT-systemen, oavsett vilken organisatorisk lösning man väljer, ändå måste vara i drift under de närmaste åren efter en ändring av myndighetsansvaret.

Även om kostnadsuppskattningar bör ske med försiktighet bör man enligt utredningen inte heller utesluta risken för överskattningar eller för höga ambitioner vid bildandet av en ny verksamhet. Exempelvis innebar etableringen av kundtjänsten för PPM att bemanningen inledningsvis var avsevärt större än vad som senare visade sig behövas. Den bedömda kostnadsnivån bör enligt utredningen i de två huvudalternativen därför ses som indikativ, och bör inte ensamt ses som ett främsta eller avgörande kriterium för val av alternativ.

Givet den strävan om automatisering, koncentrerings och därmed sammanhängande effektivisering samt en begränsad och behovsanpassad administrativ överbyggnad, anser utredningen att bildandet av en ny åldersmyndighet innebär goda förutsättningarna att bidra med kostnadsminskningar inom pensionsadministrationen till nytta för pensionärerna och pensionsspararna.

Även om man fullt ut skulle godta att de ofinansierade samkostnaderna i Försäkringskassan ligger kvar oförändrade under hela tidsperioden, skulle utifrån det underlag som utredningen haft tillgång till ett alternativ med en ålderspensionsmyndighet inte blir mer kostsamt än att lägga in all pensionsadministration i Försäkringskassan. Utredningen har förståelse för att samkostnaderna i Försäkringskassan är svåra att i någon större utsträckning påverka från ett år till ett annat. På den kalkylhorisont det här är fråga om bör man enligt utredningen dock förutsätta att det finns möjligheter att påverka dessa kostnader så att de minskar. Den beräknade storleken på de ofinansierade samkostnaderna, ca 110 mnkr, utgör un-

gefar en procent av Försäkringskassans totala förvaltningskostnader. Utredningen anser därmed att det inte är orimligt att anta att detta har hanterats inom ramen för Försäkringskassans löpande effektivisering.

#### 7.1.8 Ökad administrativ renodling

**Utredningens bedömning:** Det finns samband i de administrativa förutsättningarna och handläggningen mellan olika socialförsäkringar. Utredningens bedömning är dock att skillnaderna, främst vad gäller de inkomstgrundande pensionslagen men även garantipensionen, är större än likheterna om man jämför med övriga socialförsäkringar. Den allmänna ålderspensionen gynnas därmed av en administrativ renodling innebärande att ålderspensionsärenden - som saknar inslag av prövning - kan hänföras till en särskild myndighet.

En följd effekt blir att ärenden med olika typer av bedömningsinslag samlas i Försäkringskassan. Myndigheten kan därmed i ökad utsträckning koncentrera sina resurser på de områden som framgent är högt prioriterade och kräver en mer kvalificerad handläggning, t.ex. inom ohälsoområdet. Detta bör enligt utredningen ses som en fördel då administrativa system och rutiner, informationsverksamhet, overhead m.m. kan utformas utifrån detta.

Det finns olika former av administrativa samband inom socialförsäkringen som avspeglas i Försäkringskassans organisation. Dessa har byggts upp successivt utifrån att uppgifter påförts Försäkringskassan och dess föregångare. Som ovan nämnts finns samband mellan olika IT-system. Andra exempel avser gemensamma funktioner inom huvudkontoret och länsorganisationen som nyttiggörs av olika delar av verksamheten inklusive ålderspensionen. Inom länsorganisationen har man historiskt organiserat sig på olika sätt, men under de kommande åren ska rutiner göras enhetliga och effektiva inom ramen för befintlig organisatorisk och IT-mässig struktur. Slutligen har lokalkontoren setts som en gemensam nämndare för socialförsäkringen gentemot medborgarna på den lokala nivån, där samband i kundtjänst och handläggning kan utnyttjas.

I kontrast till att det finns omfattande interna administrativa samband att ta tillvara inom socialförsäkringen står argumentet om

att den allmänna ålderspensionen och dess ärendeslag även administrativt är skilda från andra socialförsäkringsförmåner. Det man här pekar på är att den inkomstgrundade ålderspensionen innebär ett årligt intjänade av det pensionsgrundade belopp som kontoförs och ackumuleras hos den enskilde medborgaren under ett yrkesliv. Den inkomstgrundade ålderspensionen har till sin konstruktion, och därav följande administration, större likheter med ett individuellt sparande än med andra socialförsäkringar. Ålderspensionen innehåller, förutom garantipensionen i viss mån, inga inslag av prövning av inkomst-, behovs- eller skälighetskaraktär. Ålderspensionen ansöker man om vid ett tillfälle (uttagnivå m.m. är dock möjliga att ändra även därefter) medan BTP och äldreförsörjningsstöd måste man ansöka om och få en prövning av årligen.

En annan skillnad som ibland lyfts fram är den höga förutsägbarheten vad avser individens behov av ålderspensionen i det enskilda fallet i jämförelse med de flesta andra socialförsäkringar. Flertalet medborgare måste planera för sin ålderdom, medan stora delar av socialförsäkringen utgör skyddsnet om medborgaren av en händelse råkar ut för skador eller sjukdom.

Beträffande lokalkontorens särskilda betydelse i sammanhanget kan man hävda att ålderspensionsärendena är särskilt lämpade för en geografisk koncentring. De innehåller inte aspekter som ställer särskilda krav på lokal kännedom eller kontakt med arbetsgivare och vårdinstanser. Detta till skillnad mot vissa andra socialförsäkringsärenden, t.ex. inom ohälsoområdet.

Det har sannolikt funnits goda skäl för att bygga upp administrativa samband mellan olika ärendeslag inom Försäkringskassan. Utredningen anser dock att dessa samband bör ses i perspektivet av att ärenden historiskt påförts myndigheten och dess föregångare med gradvisa anpassningar som följd. Det är m.a.o. inte säkert att motsvarande administrativa samband skulle uppstå om man fick börja om från grunden och konstruera administrationen på nytt. Det som varit historiskt lämpligt behöver inte nödvändigtvis vara det som skall styra framtidens utformning. Utredningen menar här, som ovan påpekats, att det finns flera viktiga karaktäristika som skiljer ålderspensionsärendena från socialförsäkringsärendena i allmänhet, vilka bör kunna användas för att skapa en effektivare ålderspensionsadministration. Dessa bör utnyttjas till pensionsspararnas och pensionärernas fördel och bör enligt utredningen inte ses som ett problem utan som en möjlighet och stimulans för att renodla och effektivisera socialförsäkringsadministrationen i stort.

Bildandet av en särskild ålderspensionsmyndighet skulle innebära en ökad renodling av ärendetyper mellan Försäkringskassan och denna. Därmed ligger det stora flertalet socialförsäkringsärenden kvar hos Försäkringskassan vilka till stor del, åtminstone sett till nedlagd handläggningstid, karaktäriseras av inkomst- eller behovsprövning. Ålderspensionsärendena, som är särskilt lämpliga för automatisering och som innehåller få eller inga bedömningsinlag, förs över till en egen myndighet vars organisation och ekonomi skräddarsys efter detta. Administrationen, inklusive overhead och stödfunktioner kan avpassas för den specifika verksamheten och volymmässiga omfattning. Förutsättningarna för överblick samt möjlighet till styrning och uppföljning torde förbättras och risken för prioriterings- och resurskonflikter bör minska.

### 7.1.9 Samverkansbehov och kontaktytor

**Utredningens bedömning:** I statsförvaltningen är det ofrånkomligt att gränsdragningar behöver göras både mellan och inom myndigheter. Eventuella problem som uppstår därutav måste överbryggas genom samverkan mellan myndigheter och kan knappast elimineras med mindre än att mycket stora och svåröverskådliga myndighetskomplex skapas, om ens då. Med utredningens förslag kommer de flesta medborgare – till skillnad från idag - endast behöva ha kontakt med en myndighet i ålderspensionsärenden under intjänande- och sparandefasen, beslutsfasen och utbetalningsfasen. Dagens ålderspensionärer som även har andra socialförsäkringsförmåner berörs i praktiken endast i ringa utsträckning av utredningens förslag. Dessa kommer även fortsättningsvis att ha kontakt med Försäkringskassan vid prövning av socialförsäkringsförmåner enligt tidigare rutiner.

Den föreslagna myndigheten medför att medborgarna vad gäller den allmänna ålderspensionen kommer att ha kontakt med en och samma myndighet. Nästan alla ålderspensionärer kommer emellertid att ha kontakt med flera instanser för den sammanlagda ålderspensionen p.g.a. att de därutöver har tjänstepension från yrkeslivet. För många kommer detta att utgöra en stor del av den totala ålderspensionen.

De medborgare som i framtiden kommer att ansöka om både allmän ålderspension och andra socialförsäkringsförmåner som

BTP i anslutning till tidpunkten när de går i ålderspension (f.n. ca 8%), kommer att ha behov av kontakt med två myndigheter. Hänvisningar på respektive myndighets hemsida samt den tidigare beskrivna servicemöjligheten vid lokala kontor (Försäkringskassans eller i annan form) gör att utredningen anser att eventuella olägenheter p.g.a. denna uppdelning bör vara begränsade och uppvägas av fördelarna med förslaget. Det kan tilläggas att utredningens förslag i detta hänseende knappast påverkar de som i dag är ålderspensionärer och uppbär BTP eller andra socialförsäkringsförmåner. Totalt rör detta enligt Försäkringskassans bedömning om ca 500 000 personer. Emellertid kommer dessa grupper inte behöva ha någon särskild kontakt med den nya myndigheten, med hänsyn till att den som redan uppbär allmän ålderspension inte behöver göra en förnyad ansökan om detta. Omräkningar etc. sker med automatik. Däremot måste dessa grupper ha årliga kontakter med Försäkringskassan i den mån de uppbär förmåner som årligen ska omprövas, t.ex. BTP.

Slutligen finns det en aspekt som rör att bildandet av en ålderspensionsmyndighet skulle medföra ett fortsatt behov av samarbete mellan två myndigheter vilket kan ses som problematiskt. Enligt detta synsätt kommer den s.k. gränsdragningsproblematiken att finnas kvar, om än i en ny skepnad. Utredningen har tidigare i betänkandet redogjort för varför gränssnittet, enligt den föreslagna uppdelningen mellan den nya myndigheten och Försäkringskassan, hamnat där det gör.

Utredningens uppfattning är att det inte behöver vara så att det formella gränssnittet mellan två myndigheter med automatik skulle vara problematiskt medan det informella samarbetet inom en myndighet skulle vara oproblemiskt. Exempel kan finnas på både det ena och det andra. Även inom en stor myndighet med en och samma verksamhetsledning kan uppdelningen i verksamhetsområden, avdelningar o.s.v. innebära väl så goda möjligheter till intresseartikulation och skilda resursanspråk, som mellan två formellt sett skilda myndigheter. Statsförvaltningen innebär oundvikligen till sin natur att gränser sätts mellan myndigheter. Även i detta sammanhang handlar det således om att väga olika typer av för- och nackdelar mot varandra vid gränsdragningar inom och mellan myndigheter. Utredningen vill också erinra om att det redan idag sker en omfattande samverkan mellan olika myndigheter vad avser pensionsadministrationen, t.ex. mellan Skatteverket och Försäkringskassan.



Sett till det livscykelperspektiv som utredningen skisserat i föregående kapitel kan frågan om en eller två myndigheter även sättas i relation till detta. Enligt utredningens förslag kommer den blivande ålderspensionären under intjänandeperioden ha kontakt med en myndighet. Under beslutsperioden behöver denne likaså endast ha kontakt med en myndighet för allmän ålderspension. För de allra flesta blivande ålderspensionärer blir detta en engångskontakt i samband med ansökan. Under utbetalningsperioden behöver därutöver inga kontakter tas med den enskilde om inte denne aktualiserar detta på eget initiativ, t.ex. för att byta sammansättning på premiepensionsfonder eller ändra skatteavdrag. Om man därutöver önskar ansöka om BTP eller andra socialförsäkringsförmåner behöver den enskilde ha kontakt med ytterligare en myndighet, men utredningen anser inte att svårigheterna med ett sådant arrangemang är större än att de kan överbryggas. I synnerhet inte med ett väl utbyggt system av elektroniska tjänster som gör att den blivande ålderspensionären från en och samma geografiska plats kan skaffa sig full överblick. Då BTP och andra socialförsäkringsförmåner innebär olika former av årlig prövning kommer dock kontakterna mellan Försäkringskassan och den enskilde i dessa fall sannolikt vara mer frekventa än i fallet med ålderspensionsärenden och den föreslagna myndigheten.

Till sist vill utredningen understryka att oavsett antalet myndigheter så kommer framtidens ålderspensionärer i åtminstone nio fall av tio att behöva ha kontakt med ett eller flera tjänstepensionsinstitut och s.k. valcentraler, och i många fall även med den som administrerar det privata pensionssparandet. För det stora flertalet av ålderspensionärerna kommer helheten av dessa olika komponenter bestämma nivån för den totala ålderspensionen. Detta understryker vikten av att lösningar som pensionsportalen minpension.se kan leverera en sådan helhetsbeskrivning.

### 7.1.10 Etableringen av en ny organisation

**Utredningens bedömning:** Bildandet av en separat myndighet för pensionsadministration bör göra genomförandet av en organisatorisk förändring säkrare och snabbare än om premiepensionsadministrationen integreras i en stor socialförsäkringsmyndighet under omstrukturering.

Den nya myndigheten bör dra största möjliga nytta av den kompetens som i dag finns inom Försäkringskassan och PPM.

Den nya myndigheten bör upprättas den 1 juli 2008.

En organisationskommitté bör bildas i samband med att regeringen beslutar om inrättandet av en ålderspensionsmyndighet.

Om verksamheten kan byggas upp genom skapandet av en ny myndighet innebär detta enligt utredningen särskilt gynnsamma förutsättningar för pensionsadministrationen. Organisationsförändringen kan därmed enligt utredningens bedömning göras på ett sätt som ger högre säkerhet och ett snabbare genomförande, än om samma process skulle göras inom ramen för en större myndighets omstrukturering. I Försäkringskassans fall sammanhänger en sådan omstrukturering i tiden, förutom med de åtgärder som föranleds av förstatligandet av försäkringskassorna och åtföljande ENSA-processer, dessutom med att prioriterade aktiviteter inom områden som ohälsa respektive tandvård ska genomföras.

En ny myndighet kommer att vara i behov av att ta vara på PPM:s erfarenheter, kompetens- och systemmässigt, som enligt utredningen är av stor vikt för att bygga en verksamhet som bygger på en hög grad av automatiserad administration av den allmänna ålderspensionen. Även Försäkringskassan har erfarenheter av automatisering och koncentrerat av andra ärendeslag än ålderspension, vilka kan vara värdefulla i sammanhanget. Likaså kommer den föreslagna myndigheten vara i behov av den kompetens om ålderspensionssystemet och dess delar som finns vid pensionsavdelningen och andra delar vid Försäkringskassans huvudkontor. Härutöver behövs och omfattas både personal från Försäkringskassan och PPM enligt de arbetsrättsliga regler som finns och det behov som kommer att föreligga. Funktioner som behöver byggas vid den nya myndigheten kan ges en ändamålsenlig utformning utan att bära på eventuella organisatoriska begränsningar ärvda från någon av myndigheterna.

Den nya myndigheten bör således dra största möjliga nytta av den kompetens som i dag finns inom Försäkringskassan och PPM. Utredningen föreslår därför att verksamhetsställen i Söderhamn, Visby och Stockholm behålls. I Söderhamn finns idag PPM:s kundtjänst och i Visby finns Försäkringskassans handläggning av utlandsärenden. Huvuddelen av PPM finns idag i Stockholm liksom centrala funktioner hos Försäkringskassan beträffande expertkompetens, analys m.m. Det bör överlåtas till myndigheten att besluta om hur de handläggande resurserna fördelas mellan dessa orter. Då myndigheten kommer att ha ca 500 anställda bör ytterligare uppsplittring på kontor undvikas. Eftersom Stockholm geografiskt ligger i mitten av de tre verksamhetsorterna talar det för att huvudkontoret placeras där.

Det är viktigt att beredningen av utredningens förslag genomförs skyndsamt bl.a. med hänsyn tagen till personalen i berörda myndigheter. Utredningen bedömer att den föreslagna förändringen kan ske den 1 juli 2008. En organisationskommitté bör upprättas för att utredningens förslag ska kunna genomföras så fort som möjligt. Organisationskommittén bör bl.a. få i uppdrag att bestämma den nya myndighetens interna organisation och uppdrag samt utifrån detta utarbeta ett förslag till myndighetsinstruktion. Andra frågor som kommittén bör utreda är hur informationsutbytet mellan ålderspensionsmyndigheten och övriga berörda myndigheter ska säkerställas samt upprätta en plan för vilka IT-system – utifrån ekonomiska praktiska och tekniska utgångspunkter – som ska migreras respektive integreras med den nya myndighetens IT-plattform.

### 7.1.11 Myndighetsrollen vid beaktande av samband inom olika politikområden

**Utredningens bedömning:** I fråga om att göra avvägningar mellan olika delar av socialförsäkringen och beakta övergripande samband inom och mellan socialförsäkringen och arbetslöshetsförsäkring m.m., utgår utredningen från att detta i första hand är frågor för riksdagen och regeringen. Myndigheter med uppgifter inom socialförsäkringsadministrationen förutsätts som expertorgan lämna underlag för och verkställa statsmakternas beslut.

Den föreslagna ålderspensionsmyndigheten bör ha rollen som expertmyndighet och statistikansvarig myndighet i frågor som rör den allmänna ålderspensionen.

Utredningen anser sig behöva nämna frågan om myndighetsrollen vid beaktande av olika samband inom politikområden mot bakgrund av att Försäkringskassan aktualiserar frågan i sin redovisning till utredningen. I myndighetens beskrivning av en samlad socialförsäkringsadministration påtalas det övergripande samband som finns mellan olika delar av socialförsäkringssystemet, där förmånernas sammantagna effekt snarare än deras enskilda betydelse betonas. Ett i detta sammanhang viktigt samband är mellan ålderspensionssystemet, andra socialförsäkringar och arbetskraftsutbudet. Generellt råder en strävan om att öka arbetskraftsdeltagandet i högre åldrar vilket, förutom av ålderspensionssystemet, bestäms av hur angränsade socialförsäkringar och andra försäkringar utformas – sjukpenning, sjukersättning, arbetslöshetsförsäkring och bostadstillägg. Försäkringskassan anser därmed att det är naturligt att ge Försäkringskassan ansvaret för att administrera även premiepensionen.

Utredningen instämmer i att det finns övergripande samband mellan olika slag av socialförsäkringar, inklusive ålderspensionen och näraliggande områden som arbetslöshetsförsäkringen. Utredningen utgår emellertid från att den typ av samband som det här är fråga om i första hand är upp till riksdagen och regeringen att överväga och fatta beslut om, i förekommande fall på underlag från bl.a. ansvariga myndigheter och efter beredning i Regeringskansliet och dess olika departement. I det ovan refererade sambandet omfattas flera departement och myndigheter. Även om utredningen delar uppfattningen att det finns övergripande samband mellan olika slag

av socialförsäkring och angränsande försäkringar och förmåner, följer inte att det av mer övergripande eller principiella skäl skulle vara nödvändigt eller påfallande lämpligt att administrera dem i en gemensam stor myndighet.

Den föreslagna myndigheten bör ha den roll som expertmyndighet och statistikansvarig myndighet på ålderspensionsområdet gentemot regeringen och andra intressenter som Försäkringskassan tidigare haft vad gäller ålderspensionssaprandet.

#### **7.1.12 Nuvarande IT-administrativa rutiner bör inte vara styrande för pensionsadministrationens framtida utformning**

**Utredningens bedömning:** Interna samband inom Försäkringskassans IT-administration bör inte vara styrande för val av organisatorisk lösning. Emellertid kan vissa administrativa tjänster tills vidare utföras av Försäkringskassan om fördjupade analyser tyder på att lämplighetsaspekter (tekniska och praktiska) och kostnadseffektivitet i det enskilda fallet skulle tala för detta. Ansvar för styrning och uppföljning av sådana arrangemang, vilka specifika tjänster som bör köpas samt finansieringen av de kostnader som sammanhänger med detta bör åligga den nya ålderspensionsmyndigheten.

Flera av Försäkringskassans IT-administrativa rutiner spänner över flera ärendeslag inklusive allmän ålderspension. Det gäller främst intyg för förmånstagare, levnadsintyg, fastställande av pensionsrätter, felaktig utbetalning vid dödsfall samt aviseringsrutiner till externa parter (kommuner, tjänstepensionsinstitut och Skatteverket). Att bryta ut dessa rutiner skulle enligt Försäkringskassan leda till att medborgarna skulle få en mer komplicerad myndighetsstruktur att leva med och staten och administrationen skulle gå miste om betydande samordnings- och skalfördelar.

Utredningen finner det vara naturligt att olika administrativa samband uppstått och utnyttjats inom Försäkringskassan med tanke på den verksamhet som myndigheten bedriver och de ärendeslag myndigheten handhar. Vissa samband har uppstått successivt. Stordriftsfördelar och kostnadseffektiviseringar har bl.a. uppnåtts genom att vissa tjänster kunnat nyttiggöras inom flera ärendeslag.

En del av förklaringen till de administrativa samband som finns inom Försäkringskassan kan sannolikt sökas i myndighetens (och dess föregångares) historia. Allt eftersom nya uppgifter tillkommit har IT-system och handlägningsrutiner tillkommit och anpassats. Vad utredningen erfarit har Försäkringskassan därvid visat prov på att man trots ibland initiala svårigheter alltid kunnat realisera de beslut som statsmakterna ålagt myndigheten. Vid olika tillfällen har därför mer genomgripande förändringar inom administrativa rutiner och IT-stöd initierats och genomförts, helt eller delvis. Exempelvis var införandet av det IT-stöd som betjänar det reformerade ålderspensionssystemet tänkt som ett föregångsexempel för den fortsatta utvecklingen av myndighetens IT-system. Fortfarande har Försäkringskassan dock i betydande utsträckning äldre IT-system i bruk, vilka inom en relativt snar framtid behöver bytas ut. Med detta vill utredningen peka på att de sammantagna IT-systemen inom Försäkringskassan för närvarande inte befinner sig i ett fulländat tillstånd, utan att större och mindre förändringar behöver ske under de kommande åren, oavsett hur pensionsadministrationen organiseras.

Utredningen är medveten om att det även uppstår nya samband som behöver säkerställas om man lägger ålderspensionsadministrationen i en separat myndighet. Exempelvis förutsätts därmed informationsöverföring mellan två myndigheter istället för intern kommunikation inom en och samma myndighet. Redan i dag förekommer sådan informationsöverföring och detta förhållande kommer alltså att fortsätta och behöva utvecklas. En ålderspensionsmyndighet kommer att vara beroende av viss information från Försäkringskassan för att beräkna bl.a. garantipensionen. Försäkringskassan kommer att vara beroende av information för att kunna göra prövning av förmåner som t.ex. BTP och efterlevandepensioner.

Utredningen vill heller inte bortse från det arbete det innebär att koppla ihop respektive på sikt eventuellt dela upp respektive flytta IT-system. Emellertid anser utredningen att historiskt uppkomna samband inte bör vara styrande för valet mellan olika alternativa utformningar av den framtida pensionsadministrationen. IT bör ses som ett stöd för verksamheten och dess utveckling och utformas därefter, där utredningen i enlighet med sina direktiv har anlagt ett långsiktigt tidsperspektiv.

Det nu sagda innebär även att det kan vara så att lämplighetsskäl och även kostnadseffektivitet kan tala för att drift av IT-system

och produktion av vissa tjänster av vikt för ålderspensionssystemet även i framtiden bör bedrivas av Försäkringskassan men på uppdrag av ålderspensionsmyndigheten med tillhörande ansvar för styrning, uppföljning, definition av de tjänster som ska köpas samt finansiering. Ett eller flera av de områden som Försäkringskassan enligt ovan pekat ut som gemensamma, t.ex. utbetalningar, kan komma i fråga för sådana arrangemang. Sådana arrangemang bör dock vägas mot en eventuell risk för att pensionsadministrationen därmed belastas med andra kostnader än sina egna. Utredningen vill betona vikten av att man i inledningen av den nya myndighetens arbete analyserar IT-konsekvenser i detalj för att därefter successivt fatta beslut om framtida drift, utveckling och eventuella övertaganden.

## 7.2 Redovisningsprinciper

**Utredningens bedömning:** Hur ålderspensionsmyndighetens redovisning bör utformas och vilket ekonomiadministrativt regelverk som är mest lämpligt att tillämpa för myndigheten måste utredas.

Försäkringskassan och PPM skiljer sig åt på det ekonomiadministrativa området när det gäller redovisning och finansiering. PPM är försäkringsgivare och upprättar årsredovisning enligt lagen om årsredovisning för försäkringsföretag medan Försäkringskassan följer förordningen om årsredovisning och budgetunderlag.

Hur redovisningen utformas i en ny ålderspensionsmyndighet kan även komma att påverka årsredovisningen för staten. Redovisningen ska möjliggöra jämförelser med andra försäkringsgivare när det gäller kostnader och nyckeltal.

Administrationskostnaderna för premiepensionssystemet består av PPM:s och fondförvaltarnas kostnader, där fondförvaltarnas kostnader tas ut direkt från respektive fondförvaltares fonder. PPM:s kostnader för skötseln av premiepensionssystemet som inte täcks på annat sätt finansieras genom avgifter som dras av från tillgodohavandena på pensionsspararnas premiepensionskonton. Hela inkomstpensionen, inklusive kostnaderna för förvaltningen (administrationskostnaderna) finansieras via avgifter.

Inkomstpensionens administrationskostnader belastar Första-Fjärde AP-fonderna genom att uttag för kostnaderna görs från fonderna och dessa uttag täcks genom att pensionsspararnas pen-

sionsbehållning minskas.<sup>1</sup> Likheten mellan de olika finansieringarna består således i att i båda fallen minskas de försäkrades tillgodohavanden i respektive delsystem med administrationskostnaden. Finansieringen av den nya ålderspensionsmyndigheten bör ske enligt samma principer.

Ålderspensionsmyndigheten kommer att vara både anslagsfinansierad och avgiftsfinansierad. PPM och Försäkringskassan lyder idag under två olika ekonomiadministrativa regelverk. Hur redovisningen bör utformas och vilket ekonomiadministrativt regelverk som är mest lämpligt att tillämpa för myndigheten måste utredas.

### 7.3 Allmänna ombudets roll

**Utredningens förslag:** Något allmänt ombud för den nya ålderspensionsmyndigheten inrättas inte.

Det allmänna ombudet hos Försäkringskassan inrättades som en följd av att Försäkringskassan övertog såväl Riksförsäkringsverkets (RFV) som de allmänna försäkringskassornas uppgifter. Den partsroll RFV hade kunde inte föras över till den nya Försäkringskassan med hänsyn till att det av allmänna regler följer att en myndighet inte kan överklaga sina egna beslut. Regeringen ansåg emellertid att det även fortsättningsvis fanns behov av att frågor av principiell natur skulle bli föremål för domstolsprövning, och att det var otillfredsställande om endast sådana frågor i beslut som en enskild väljer att överklaga skulle föras upp till prövning av domstol.

Vid inrättandet av det allmänna ombudet hos Försäkringskassan begränsades emellertid ombudets möjlighet att överklaga PPM:s beslut, något som RFV tidigare kunde göra.

Enligt utredningens bedömning är behovet av att kunna överklaga beslut rörande inkomst-, tilläggs- och garantipension av principiell natur liten. Av Statskontorets rapport *Den nya Försäkringskassan* framgår även att de ärendetyper som det allmänna ombudet överklagade 2005 i huvudsak rörde sig om arbetsskador, handikappstöd och sjukersättning,<sup>2</sup> dvs. ärenden av mer komplex natur som bl.a. har inslag av behovsbedömningar. Mot bakgrund av att

<sup>1</sup> Under en övergångsperiod kommer dock inte samtliga administrationskostnader att täckas genom detta avdrag. 2006 täcks 70 % genom avdrag från pensionsbehållningen och kommer att höjas med två procentenheter per år till dess full kostnadstäckning nås 2021.

<sup>2</sup> Statskontoret, Den nya Försäkringskassan - Delrapport 1, 2006:1.



ärenden rörande inkomstgrundad pension och garantipension saknar sådana bedömningar anser utredningen att behovet av att få prejudikat är litet. Det finns därför enligt utredningen inte något skäl till att inrätta ett allmänt ombud hos den nya ålderspensionsmyndigheten. Således föreslår utredningen att det inte längre kommer att finnas ett allmänt ombud som kan överklaga beslut rörande inkomst-, tilläggs- och garantipension.

## 8 Konsekvensbeskrivningar

### 8.1 Inledning

I detta kapitel redovisas vissa konsekvenser av utredningens förslag. I det sammanhanget bedöms förslagen inte ha några särskilda konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet samt små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags. Förslagen bedöms inte heller ha några särskilda konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen eller för den personliga integriteten.

Beträffande konsekvenserna för offentlig service i olika delar av landet hänvisas till vad som redovisas i kapitel 7 om kompletterande möjligheter till lokal service. Nedan behandlas ekonomiska konsekvenser, konsekvenser på personal som idag arbetar inom pensionsadministrationen, konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män samt konsekvenser på IT-system.

## 8.2 Ekonomiska konsekvenser

**Utredningens bedömning:** Alla av utredningen studerade alternativ för en framtida pensionsadministration indikerar lägre årliga kostnader än i dag, varav en ålderspensionsmyndighet indikerar det lägsta. Storleken på den slutliga kostnadsminskningen är dock beroende av avveckling av ofinansierade samkostnader i Försäkringskassan. Om hela kostnadsminskningen kan realiseras indikerar detta enligt vad som redovisats i kapitel 5 en besparing på ca 5,1 miljarder 2008–2025 jämfört med nollalternativet. Om Försäkringskassans samkostnader ligger kvar oförändrade indikerar detta en besparing på 3,1 miljarder kronor 2008–2025 jämfört med nollalternativet.

### 8.2.1 Inledning

I kapitel 5 i betänkandet redovisas Försäkringskassans och PPM:s kostnadsberäkningar för nollalternativet respektive de bägge huvudalternativen. Kostnaderna har reviderats flera gånger under utredningens arbete, och de uppgifter som presenteras i betänkandet är uppdaterade utifrån senast tillgängliga skattning från myndigheterna i november 2006.

Generellt innebär en kalkylhorisont med den utsträckning som utredningen har en betydande osäkerhet i sig. Myndigheterna har också framfört sådana reservationer. Detta och andra osäkerheter gör att kostnadsuppskattningarna i respektive huvudalternativ (och i nollalternativet) bör ses som indikativ.

Utredningen har inte på egen hand eller med stöd av Statskontorets eller E&Y:s arbete kunnat kvantifiera de ekonomiska riskerna i respektive kalkyl. Detta bedömer utredningen knappast heller är möjligt att göra genom ett traditionellt kommittéarbete. Om man med någorlunda precision och säkerhet ska få en alternativ och från myndigheterna fristående bedömning om vilken verksamhet och vilka kostnader som är som är nödvändiga för att bedriva en så effektiv pensionsadministration som möjligt, torde detta vara fråga om en stor arbetsinsats som inte kan begränsas till överväganden och bedömningar på den aggregerad nivå det här är fråga om. För att göra en sådan extern bedömning krävs sannolikt en ingående

granskning och bedömning av de faktiska arbetsprocesser som är aktuella, vilket skulle kräva resurser som inte utredningen haft till sitt förfogande.

Samtliga av utredningen studerade alternativ för framtida pensionsadministration pekar dock på väsentliga kostnadsminskningar. Av kapitel 5 har framgått att de beräknade totala kostnaderna för åren 2008–2025 för nollalternativet beräknas till 15 750 mnkr. I det av utredningen föreslagna förstahandsalternativet med en ålderspensionsmyndighet beräknas de totala kostnaderna för samma tidsperiod uppgå till 10 575 mnkr, innebärande en ytterligare reduktion med ca 33 %. En ålderspensionsmyndighet innebär därmed, utan hänsyn taget till kvarvarande ofinansierade samkostnader i Försäkringskassan, en besparing på ca 5,1 miljarder över tidsperioden 2008–2025. Om Försäkringskassans ofinansierade samkostnader ligger kvar opåverkade reduceras besparingen till 3,1 miljarder kronor över tidsperioden 2008–2025.

Utöver att göra en jämförelse med nollalternativet kan man också jämföra med kostnaderna i dagsläget genom att prolongera prognosen för 2006 års kostnader. Därmed förstärks kostnadsreduktionen ytterligare, vilket åskådliggörs i tabell 8.1 nedan. I tabellen framgår även att kostnadsminskningens storlek genom inrättandet av en ålderspensionsmyndighet är beroende av hur mycket det går att påverka de beskrivna kvarvarande ofinansierade samkostnaderna i Försäkringskassan. Om dessa inte går att påverka beräknas kostnaderna, för staten och pensionsspararna som kollektiv, sjunka med drygt 40 % i jämförelse med 2006 års nivå (prolongerad). Om hela det kvarvarande beloppet om ca 110 mnkr årligen går att rationalisera bort sänks kostnaderna med 50 % i jämförelse med 2006 års nivå (prolongerad).

**Tabell 8.1: Pensionsadministrationens prognosticerade kostnader 2006 i jämförelse med nollalternativet, huvudalternativ Ålderspensionsmyndighet (ÅPMa) med kvarvarande ofinansierade samkostnader hos Försäkringskassan, samt huvudalternativ Ålderspensionsmyndighet (ÅPMb), (mnkr, fasta priser)**

Alternativ	Prognos kostnad 2006	Genomsnittlig års-kostnad 2008–2025	Genomsnittlig besparing på års-basis	Förändring i %
0-alt	1190	875	315	25 %
ÅPMa	1190	110+590	490	41 %
ÅPMb	1190	590	600	50 %

### 8.2.2 Avecklingskostnader

Premiepensionsmyndigheten (liksom Försäkringskassan) har i sin kalkyl för avvecklingskostnader för personal räknat med att det totala antalet årsarbetskrafter 2008 kopplade till pensionsadministrationen kommer att uppgå till ca 600 (200 inom PPM och 400 inom Försäkringskassan). Personalbehovet samma år vid en ålderspensionsmyndighet beräknas till ca 540 årsarbetskrafter, varför en initial övertalighet om ca 60 årsarbetskrafter beräknas uppstå med ledning av detta.

I kostnadskalkylen för en ålderspensionsmyndighet har 60 mnkr reserverats för avvecklingskostnader, att jämföra med 54 mnkr i Försäkringskassans kalkyl. Reservationen i en ålderspensionsmyndighet motsvarar vid en ettårig uppsägningsperiod ett antagande om en övertalighet på mellan 110 och 140 årsarbetare, beroende på antaget löneläge enligt ovan. Reserveringen för avvecklingskostnader för en ålderspensionsmyndighet kan därmed i det kortsiktiga perspektivet framstå som något överskattad. Kostnadskalkylen för en ålderspensionsmyndighet förutsätter dock att det långsiktiga personalbehovet, från 2012, kommer att uppgå till ca 475 årsarbetskrafter. Därmed omfattas över tiden ca 125 årsarbetare.

Reserveringen bör enligt utredningen även ses utifrån att fler individer än årsarbetare kan vara berörda i Försäkringskassan, där det åtminstone i dagsläget förekommer att individer inte enbart arbetar med pensionsadministration. Det finns även skäl att anta att det inte är alla som berörs av organisationsförändringen som väljer att följa med till en ålderspensionsmyndighet. I så fall kan avvecklingskostnader, i stället för att uppstå i ålderspensionsmyndigheten,

komma att uppstå i Försäkringskassan. Därmed kan det finnas en risk för att den gjorda reserveringen är i underkant snarare än i överkant. Osäkerheten med att exakt förutsäga hur många som berörs i Försäkringskassan, bl.a. beroende på resultatet av ENSA-projektet, och fördelningen därefter på individer som arbetar helt eller bara delvis med pensionsadministration, gör dock att det är svårt att för närvarande med högre precision än vad som kalkylerats ovan bedöma avvecklingskostnaderna.

### 8.3 Konsekvenser för personal som i dag arbetar inom pensionsadministrationen

**Utredningens bedömning:** All personal vid PPM bedöms omfattas av de arbetsrättsliga reglerna vid övergång av verksamhet varför den nya ålderspensionsmyndigheten övertar deras anställningsavtal.

Hur många personer som i Försäkringskassan kommer att omfattas av de arbetsrättsliga reglerna om övergång av verksamhet kan i dagsläget inte fastställas. Mot bakgrund av den information som Försäkringskassan lämnat till utredningen kan det konstateras att det rör sig om mellan 330 till 530 personer, där 330 är det antal årsarbetskrafter som Försäkringskassan bedömer krävas efter ENSA-projektets genomförande och där 530 utgör det antal personer som idag arbetar mer än 50 % med ålderspensionen.

En avvecklingskommitté bör tillsättas för att bl.a. hantera uppsagd personal, eventuella kvarvarande lokaler, arkiv m.m. Vidare bör ett avvecklingsanslag för ändamålet föras upp på statsbudgeten.

Vid PPM arbetar i dag totalt ca 210 anställda vilket ungefärligen bedöms motsvara antalet personer vid myndigheten 2008. All personal vid PPM arbetar i dag med allmän ålderspension. Om PPM i enlighet med utredningens förslag läggs ned, bedöms följdenligt all personal vid myndigheten omfattas av de arbetsrättsliga bestämmelserna om övergång av verksamhet dvs. 6 b § lagen (1982:80) om anställningsskydd. Personalens anställningsavtal i dess lydelse vid överföringstidpunkten överförs därmed till den nya myndigheten om tjänstemannen inte motsätter sig övergången.

Vid Försäkringskassan är det svårare att göra bedömningar över hur stor del av personalen som kommer att beröras av utredningens förslag. I dagsläget bedömer Försäkringskassan att ca 530 personer till mer än hälften arbetar med ålderspension inom myndigheten.

Detta kommer dock att förändras genom den planerade rationaliseringen av ålderspensionsadministrationen inom Försäkringskassan. Efter ENSA-projektets genomförande 2008 har utredningen erfarit att det är Försäkringskassans avsikt att ca 330 årsarbetare direkt ska arbeta med ålderspensionsadministration och därmed sammanhängande kundservice. När den nya myndigheten enligt utredningens förslag påbörjar sin verksamhet är det denna grupp, alltså de 330 årsarbetarna, som i första hand bedöms komma att omfattas av överväganden om övergång av verksamhet enligt gällande arbetsrättsliga regler. I och med att Försäkringskassans kalkyl avser årsarbetare kan dock fler än 330 individer vara berörda. Personalen återfinns på Försäkringskassans huvudkontor, inom länsorganisationen och på utvecklingsavdelningen. Vissa enskilda delar av Försäkringskassans personal bör dock som helhet beröras av utredningens förslag som utlandskontoret i Visby samt pensionsavdelningen på huvudkontoret i den del som avser allmän ålderspension.

Av tidigare erfarenheter från när myndigheterna omlokaliseras eller lagt ner verksamheten på en viss ort, framgår att det ofta är ett begränsat antal arbetstagare som väljer att följa med till den nya ort där verksamheten ska bedrivas. Utifrån det förslag som utredningen lagt kan det därför komma att uppstå en situation vid Försäkringskassan där personal kommer att motsätta sig övergång som innebär byte av verksamhetsort, dvs. man tackar nej till ett "oskäligt erbjudande" varvid det statliga trygghetsavtalet utlöses.<sup>1</sup> Detta blir en fråga för kommande organisationskommitté att hantera i samband med bemanningen av den nya myndigheten och Försäkringskassan i egenskap av arbetsgivare.

En utvecklingskommitté bör tillsättas för att hantera uppsagd personal, kvarvarande lokaler, arkiv m.m. och ett utvecklingsanslag för ändamålet bör föras upp på statsbudgeten.

Utredningens förslag bedöms inte få några konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män.

---

<sup>1</sup> Ett erbjudande om övergång till verksamhet på samma ort betraktas som "skäligt" och utlöser inte trygghetsavtalet.

## 8.4 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

**Utredningens bedömning:** Förbättrad informationsverksamhet inom ålderspensionsområdet bör ge en bättre grund för kvinnor att bedöma konsekvenser av arbetsutbudet för den allmänna ålderspensionen. Likaså bör utvecklingen av min.pension.se kunna öka besöksfrekvensen på pensionsportalen bland kvinnor och därmed bidra till en förbättrad helhetsbild över den totala ålderspensionen.

Ungefär 80 % av de anställda inom Försäkringskassans lokalorganisation är kvinnor. Fler kvinnor än män torde därmed påverkas av utredningens förslag till ändrat myndighetsansvar. Inrättandet av en ålderspensionsmyndighet förgås dock av omstruktureringar inom Försäkringskassan varför antalet berörda personer därigenom bör begränsas i jämförelse med dagsläget.

Utredningens förslag om att inrättas en ålderspensionsmyndighet för den allmänna ålderspensionen syftar bl.a. att förbättra informationsverksamheten. Detta har betydelse även ur ett jämställdhetsperspektiv. Kvinnor är i jämförelse med män oftare föräldralediga och arbetar i ökad utsträckning deltid, vilket i sin tur påverkar det sammanlagda arbetsutbudet under en livscykel. Sådana faktorer påverkar beräkningen av och storleken på den framtida allmänna ålderspensionen, varför förbättringar i informationsverksamheten även är angelägen ur ett sådant perspektiv.

Även informationen kring den kollektivavtalade tjänstepensionen och därmed den totala ålderspensionens storlek kan innehålla en jämställdhetsaspekt. Kvinnor är i dag underrepresenterade bland besökarna på pensionsportalen minpension.se. En fortsatt utveckling av informationen om och utformningen av pensionsportalen bör kunna underlätta för att fler kvinnor kan använda sig av denna tjänst.

Beträffande jämställdhetsaspekter inom ramen för pensionsadministrationen som sådan kan konstateras att ungefär 80 % av den personal som arbetar inom Försäkringskassans lokalorganisation i dag är kvinnor. Även i detta avseende innehåller utredningens förslag om inrättandet av en ny ålderspensionsmyndighet därmed en jämställdhetsaspekt.

Innan den nya ålderspensionsmyndigheten börjar sin verksamhet kommer dock Försäkringskassan genom egna initiativ att omstrukturera sin verksamhet varvid, som utredningen förstått



saken, lokalorganisationen som den är utformad i dag avvecklas. Då denna förändring föregår de av utredningen föreslagna förändringarna i ansvar för pensionsadministrationen, bör konsekvenserna sett till antalet berörda personer därmed bli väsentligt mindre, än om man utgått från Försäkringskassans organisation före omstruktureringen.

## 8.5 Konsekvenser på IT-system

**Utredningens bedömning:** De till utredningen insända IT-rapporterna har inte den detaljeringsgrad att det med precision går att uttala sig om kostnadskonsekvenser vid förändringar i pensionsadministrationens IT-system.

Den framtida pensionsadministrationen kommer i huvudsak att bygga på idag redan utvecklade IT-system. Vid bildandet av en ålderspensionsmyndighet kommer det initialt inte att handla om någon omedelbar migrering eller integrering av IT-system. De initiala kostnaderna bör med detta synsätt främst kunna hänföras till lösningar för att skapa gränssnitt mellan IT-system, snarare än att bygga upp nya system. I övrigt bör IT-frågorna utredas ytterligare i samband med bildandet av en ålderspensionsmyndighet.

Utredningen har uppdragit åt Statskontoret att granska respektive huvudalternativ för den framtida pensionsadministrationen vad gäller konsekvenser på IT-system. Uppdraget omfattade att belysa vilken vikt och betydelse IT har i valet emellan alternativa myndighetsstrukturer för pensionsadministrationen, samt rimligheten och lämpligheten i de föreslagna åtgärderna och de uppskattade kostnaderna. Resultatet av granskningen har sammanfattats i kapitel 5.

Utredningen gör följande bedömning utifrån Statskontorets rapport. Den dokumentation som myndigheterna tagit fram på uppdrag av utredningen motsvarar inte de krav som man behöver ställa för att en extern granskare, i detta fall Statskontoret, ska vara beredd att uttala sig om rimligheten i angivna belopp för IT-kostnader och investeringar. IT-bilagorna till rapporterna för respektive huvudalternativ, har inte den nödvändiga detaljnivån som krävs. Utredningen har underhand erfarit att myndigheterna inte bedömt att utsatt tid varit tillräcklig för att göra en sådan dokumentation, eller att man haft möjlighet att avsätta de resurser som krävs för att göra en dylik. De kostnadsberäkningar med tillhörande antaganden

m.m. som redovisats för utredningen, bedömer dock myndigheterna vara det bästa uppskattningar som för närvarande kan göras.

Med anledning av det nu sagda gör utredningen ingen annan bedömning än Statskontoret i frågan, nämligen att det finns betydande osäkerheter i de kostnadsberäkningar som myndigheterna lämnat in. Någon extern verifiering av rimligheten av kostnadsberäkningarna, vilket var ett syfte med utredningens uppdrag till Statskontoret, har inte kunnat ske under den tid som utredningen arbetat.

Samtidigt har Statskontoret betonat vikten av att inte på ett tidigt stadium, oavsett organisationslösning, flytta, slå samman, eller dela upp IT-system, samt att den stora kostnadsmassan gäller drift och förvaltning av redan befintliga IT-system. Vad utredningen förstår blir därmed de initiala utgifterna för IT-systemen, oavsett huvudalternativ, begränsade till att handla om investeringar för att åstadkomma gränssnitt mellan existerande IT-system. Detta skulle kunna innebära en motverkande kraft ur ett perspektiv där det finns risk för att kostnader underskattats.

Utredningen slutsats är att IT-frågorna i samband med bildandet av en ålderspensionsmyndighet behöver fortsatt utredning som kräver medverkan av Försäkringskassan, PPM och Statskontoret. Detta gäller behov av informationsöverföring, omfattning och takt i eventuell fysiskt inkorporerande av IT-system samt tillhörande kostnadsberäkningar.

## 9 Författningskommentar

Utredningens förslag innebär att en ålderspensionsmyndighet för administrationen av den allmänna ålderspensionen ska inrättas den 1 juli 2008. De föreslagna författningsändringarna är föranledda av att en ny myndighet övertar ansvaret för administrationen av inkomst-, tilläggs- och garantipension samt premiepension från Försäkringskassan respektive PPM. Författningsändringarna är huvudsakligen inte av materiell karaktär utan är en följd av att administrationsansvaret övergår från en myndighet till en annan. De författningsändringar som utredningen föreslår innebär i allt väsentligt namnändringar genom att Försäkringskassan eller PPM byts ut mot Ålderspensionsmyndigheten. Utöver rena namnändringar förekommer även följdändringar föranledda av namnändringen. Vissa författningsförslag finns emellertid anledning att kommentera närmare, vilket görs nedan.

Utredningens uppdrag har varit att utvärdera och analysera nuvarande pensionsadministration och utifrån denna lämna förslag till förändringar med utgångspunkt i de av direktiven fastslagna två huvudalternativen för den framtida pensionsadministrationen. Utredningen har i enlighet med direktiven uppdragit åt PPM respektive Försäkringskassan att redovisa ett av huvudalternativen vardera, inklusive förslag till författningsändringar. Försäkringskassan har inkommit med förslag till lagändringar föranledda av sitt förslag. Några förslag till förordningsändringar har inte inkommit från någon av myndigheterna.

Utöver de lagändringar som utredningen föreslår finns behov av ytterligare författningsändringar. Detta avser bl.a. att genomföra rena namnändringar, men även andra ändringar av mer materiell karaktär som är avhängigt det uppdrag den nya myndigheten ges. Behovet av att säkerställa informationsutbyte, inklusive elektroniskt utbyte, mellan Ålderspensionsmyndigheten å ena sidan och Försäkringskassan och andra berörda statliga myndigheter å den

andra bör i detta sammanhang särskilt beaktas. Detta med hänsyn till den höga automatiseringsgrad den nya myndigheten förväntas ha. Frågan om elektroniskt informationsutbyte mellan myndigheter utreds för närvarande av informationsutbytesutredningen (Fi 2005:09) som bl.a. har i uppdrag att se över om Försäkringskassan bör få elektronisk tillgång till uppgifter hos Migrationsverket vars uppgifter bl.a. behövs vid handläggningen av en pensionsansökan. För att kunna säkerställa att de rättsliga förutsättningarna finns för informationsutbyte krävs även att de tekniska och administrativa förutsättningarna har utretts. Organisationskommittén bör därför få i uppgift att undersöka vilken information som behöver utbytas mellan den nya ålderspensionsmyndigheten och andra myndigheter samt hur detta utbyte ska gå till. Eventuellt skulle även organisationskommittén kunna få i uppdrag att lämna förslag på de författningsändringar som kan krävas för att möjliggöra ett sådant informationsutbyte. Utredningen bedömer att merparten av de tillkommande författningsändringarna ligger på förordningsnivå. Det kan emellertid inte uteslutas att det även kan komma att krävas vissa lagändringar utöver de som utredningen föreslår.

En annan fråga som bör behandlas av organisationskommittén och där denna bör lämna författningsförslag rör redovisnings- och finansieringsregler. Frågan om redovisningsprinciper behandlas i kapitel 7.

Författningsförslagen har tagit sin utgångspunkt i nu gällande lagstiftning och har således inte beaktat de förslag till en ny socialförsäkringsbalk som lämnats av utredningen om samordning av socialförsäkringslagarna (SOU 2005:114). Detta betänkande bereds för närvarande i Regeringskansliet. Om det skulle bli aktuellt att inrätta en socialförsäkringsbalk bör det övervägas att reglera Ålderspensionsmyndighetens verksamhet i en särskild författning på liknande sätt som gjorts för PPM. En sådan borde bl.a. innehålla vilken tillsyn Ålderspensionsmyndigheten ska stå under, vilka försäkringsrörelse- och redovisningsregler som myndigheten ska tillämpa och vilken informationsskyldighet mot pensionsspararna myndigheten ska ha.

## **9.1 Lag (1962:381) om allmän försäkring**

20 kap. 4 §

Den föreslagna förändringen är föranledd av att Försäkringskassan inte längre ska administrera tillägg-, inkomst-, och garantipensionen. Med inkomstgaranterad pension avses inkomst-, tillägg- och premiepension i enlighet med 1 kap. 1 § (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension.

## **9.2 Lag (1998:1465) om ersättning och ledighet för närståendevård**

17 §

Se kommentaren ovan i avsnitt 9.1.

## **9.3 Lag (1989:225) om ersättning till smittbärare**

13 §

Se kommentaren ovan i avsnitt 9.1.

## **9.4 Lag (1984:989) om socialförsäkringsväsendet under krig och krigsfara**

11 §

Författningsförslaget är föranlett av att regeringen även fortsättningsvis ska kunna fatta beslut om att inte betala ut den allmänna ålderspensionen i händelse av krig eller krigsfara. Ytterligare krav på ändring i lagen kan behöva ske om ansvaret att betala ut inkomstgrundad och garantipension förs över från Försäkringskassan till Ålderspensionsmyndigheten.

## 9.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring

48 c §

Förslaget är föranlett av att en arbetslöshetskassa även kommer att ha behov av information från Ålderspensionsmyndigheten för att kunna fastställa dagpenning.

## 9.6 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension

10 kap. 6 §

Den föreslagna förändringen är föranledd av dels att 4 § lagen (1998:710) med vissa bestämmelser om Premiepensionsmyndigheten upphävs och att bestämmelserna förs in under 11 kap. 5 § lagen om inkomstgrundad ålderspension, dels avseende 7 § lagen om vissa bestämmelser för premiepensionsmyndigheten att den nya ålderspensionsmyndighetens informationsansvar regleras på ett ställe, se nedan om 11 kap. 1,3-10 §§.

11 kap. 1, 3-10 §§

Relevanta bestämmelserna i lagen (1998:710) med vissa bestämmelser om Premiepensionsmyndigheten förs in under kapitlet. Några materiella ändringar är inte avsedda utan ändringarna är föranledda av att PPM läggs ned och administrationsansvaret för premiepensionen övertas av Ålderspensionsmyndigheten.

Utredningen anser att Ålderspensionsmyndighetens hela informationsansvar bör regleras på ett ställe. Detta medför att det informationsansvar som PPM har avseende premiepensionssystemet och som framgår av 7 § lagen (1998:710) med vissa bestämmelser om Premiepensionsmyndigheten inte förs över till lagen om inkomstgrundad pension. Detta då Ålderspensionsmyndigheten även ska handlägga garantipension enligt utredningens förslag. I likhet med det uppdrag att informera allmänheten om ålderspensionssystemet som Försäkringskassan idag har bör även Ålderspensionsmyndigheten ges i uppdrag att informera om det allmänna ålderspensionssystemet. Försäkringskassans uppdrag

finns reglerat i 2 § förordningen (2004:1299) med instruktion för Försäkringskassan. Hur informationsuppdraget ska utformas bör fastställas av organisationskommittén och regleras i instruktionen för Ålderspensionsmyndigheten. Om det skulle bli aktuellt att i en särskild lag reglera Ålderspensionsmyndighetens verksamhet som ovan angivits kan det dock vara lämpligt att även informations-skyldigheten regleras i en sådan lag.

#### 13 kap. 2 §

Paragrafen kan upphävas med hänsyn till att Ålderspensionsmyndigheten kommer att fatta alla beslut rörande den inkomstgrundade pensionen som tidigare fattats av PPM eller Försäkringskassan, vilket framgår av ändringarna till 13 kap. 4 §.

#### 1 kap. 4 §, 13 kap. 1, 17, 19, 20 och 22 a §§

Av förslaget följer att det allmänna ombudet även fortsättningsvis endast kan överklaga beslut som har fattats av Försäkringskassan. Detta medför att det allmänna ombudet, till skillnad från vad som gäller i dag, inte kommer att kunna överklaga beslut rörande inkomst-, tilläggs- och garantipension. Utredningens överväganden berörs närmare i avsnitt 7.1.12.

#### 15 kap. 2 §

Bestämmelserna i paragrafen har förts över till 11 kap. 9 §.

#### 15 kap. 10 §

Genom att hela den inkomstgrundade pensionen enligt förslaget ska administreras av den nya ålderspensionsmyndigheten kan paragrafen upphävas.

### **9.7 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:702) om garantipension**

6 kap. 1 och 3 §§

Förändringarna är föranledda av utredningens förslag att det allmänna ombudet inte ska kunna överklaga Ålderspensionsmyndighetens beslut, se kommentaren ovan i avsnitt 9.6.

### **9.8 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringslagen (1999:799)**

5 kap. 1 och 2 §§

Som framgår av författningsförslaget föreslås i huvudsak namnändringar till följd av utredningens förslag. Utredningen föreslår dock inte ändring i det anmälningsskrav som individen har enligt 5 kap. 1 och 2 §§ socialförsäkringslagen till Försäkringskassan för att kunna tillgodogöra sig såväl bosättningsbaserad som arbetsbaserade förmåner. Utredningen ser ingen anledning till att individen ska behöva vända sig till två myndigheter för en sådan anmälan varför utredningen anser att en myndighet bör ha i uppdrag att föra ett sådant register för hela socialförsäkringsadministrationen. Vilken myndighet som bör åläggas detta uppdrag har utredningen ingen uppfattning om varför inga förslag till författningsförändring föreslås. Således kvarstår detta ansvar hos Försäkringskassan.

### **9.9 Förslag till lag om ändring i lagen (2003:763) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration**

8 §

Även Ålderspensionsmyndigheten kommer att ha behov av att behandla personuppgifter för tillhandahållande av information i enlighet med de situationer som anges i 8 § första stycket.



1, 7, 18 och 31 §§

Författningsförslaget är en följd av utredningens förslag om att upprätta en Ålderspensionsmyndighet. I fråga om informationsutbyte bör uppmärksammas att förslaget medför att Ålderspensionsmyndigheten får ha direktåtkomst till databasen enligt 18 §. Vad avser föreskriftsrätten om direktåtkomst till socialdatabasen finner utredningen ingen anledning att föreslå en förändring av gällande ordning.

# Författningsförslag

## 1 Förslag till lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring

Härigenom föreskrivs att 20 kap. 4 § lagen (1962:381) om allmän försäkring skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 20 kap.

#### 4 §<sup>1</sup>

Har någon genom oriktiga uppgifter eller genom underlåtenhet att fullgöra en uppgifts- eller anmälningsskyldighet eller på annat sätt förorsakat att ersättning utgått obehörigen eller med för högt belopp, eller har någon eljest obehörigen eller med för högt belopp uppburit ersättning och har han skäligen bort inse detta, skall återbetalning ske av vad som för mycket utbetalats.

Om det i särskilt fall finns anledning får Försäkringskassan helt eller delvis efterge krav på återbetalning enligt första stycket.

Har återbetalningsskyldighet ålagts någon enligt första stycket, får vid senare utbetalning till honom i avräkning på vad som för mycket utgått innehållas ett skäligt belopp.

Avdrag på en ersättning enligt denna lag får vidare göras om någon enligt beslut av Försäkringskassan eller *Premiepensionsmyndigheten* är återbetalningsskyldig för en ersättning som har utgetts på grund av en annan författning. Har

Avdrag på en ersättning enligt denna lag får vidare göras om någon enligt beslut av Försäkringskassan eller *Ålderspensionsmyndigheten* är återbetalningsskyldig för en ersättning som har utgetts på grund av en annan författning. Har

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2004:781.

avdrag gjorts med anledning av beslut om återbetalnings-skyldighet av *premiepension* skall det avdragna beloppet överlämnas till *Premiepensionsmyndigheten*.

Vad som sägs i första-fjärde styckena gäller inte sådana förhållanden som avses i 4 a §.

avdrag gjorts med anledning av beslut om återbetalnings-skyldighet av *inkomstgrundad pension eller garantipension* skall det avdragna beloppet överlämnas till *Ålderspensionsmyndigheten*.

styckena gäller inte sådana för-

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2008.

## **2 Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)**

Härigenom föreskrivs ifråga om sekretesslagen (1980:100),  
dels att i 7 kap. 7 § ordet "Premiepensionsmyndigheten" skall  
bytas ut mot "Ålderspensionsmyndigheten",  
dels att i 9 kap. 25 § orden "Försäkringskassan" och "Premie-  
pensionsmyndigheten" skall bytas ut mot "Ålderspensionsmyndig-  
heten".

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2008.

### 3 Förslag till lag om ändring i lagen (1984:989) om socialförsäkringsväsendet under krig och krigsfara

Härigenom föreskrivs att 11 § lagen (1984:989) om socialförsäkringsväsendet under krig och krigsfara skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

Regeringen får i den mån det påkallas av förhållandena föreskriva att förmåner som administreras av Försäkringskassan inte skall betalas ut. Regeringen får också föreskriva att sådana förmåner skall bestämmas enligt andra grunder eller i annan ordning än som gäller enligt lag eller annan författning.

*Föreslagen lydelse*

11 §<sup>2</sup>

Regeringen får i den mån det påkallas av förhållandena föreskriva att förmåner som administreras av Försäkringskassan ,*eller Ålderspensionsmyndigheten* inte skall betalas ut. Regeringen får också föreskriva att sådana förmåner skall bestämmas enligt andra grunder eller i annan ordning än som gäller enligt lag eller annan författning.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2008.

---

<sup>22</sup> Senaste lydelse 2004:813

#### 4 Förslag till lag om ändring i lagen (1988:1465) om ersättning och ledighet för närståendevård

Härigenom föreskrivs ifråga om lagen (1988:1465) om ersättning och ledighet för närståendevård att 17 § ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

##### 17 §<sup>3</sup>

Försäkringskassan skall besluta om återbetalning av ersättning, om den som mottagit ersättning genom oriktiga uppgifter eller genom underlåtenhet att fullgöra en uppgifts- eller anmälnings-skyldighet eller på något annat sätt har förorsakat att ersättning har lämnats felaktigt eller lämnats med för högt belopp. Detsamma gäller om ersättning i annat fall har lämnats felaktigt eller med för högt belopp och mottagaren skäligen borde ha insett detta. Om det finns särskilda skäl, får Försäkringskassan helt eller delvis efterge belopp som skall återbetalas.

Om återbetalningsskyldighet har ålagts någon enligt första stycket, får Försäkringskassan vid senare utbetalning till denne hålla inne ett skäligt belopp i avräkning på vad som har utgetts för mycket.

Avdrag på en ersättning enligt denna lag får vidare göras om någon enligt beslut av Försäkringskassan eller *Premiepensionsmyndigheten* är återbetalningsskyldig för en ersättning som har utgetts på grund av en annan författning. Har avdrag gjorts med anledning av beslut om återbetalningsskyldighet av *premiepension* skall det avdragna beloppet överlämnas till *Premiepensionsmyndigheten*.

Avdrag på en ersättning enligt denna lag får vidare göras om någon enligt beslut av Försäkringskassan eller *Ålderspensionsmyndigheten* är återbetalningsskyldig för en ersättning som har utgetts på grund av en annan författning. Har avdrag gjorts med anledning av beslut om återbetalningsskyldighet av *inkomstgrundad ålderspension eller garantipension* skall det avdragna beloppet överlämnas till *Ålderspensionsmyndigheten*.

<sup>3</sup> Senaste lydelse 2004:818

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2008.

## 5 Förslag till lag om ändring i lagen (1989:225) om ersättning till smittbärare

Härigenom föreskrivs ifråga om lagen (1989:225) om ersättning till smittbärare att 13 § skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 13 §<sup>4</sup>

Försäkringskassan skall besluta om återbetalning av ersättning, om den som tagit emot ersättning genom oriktiga uppgifter eller genom underlåtenhet att fullgöra en uppgifts- eller anmälnings-skyldighet eller på annat sätt har förorsakat att ersättning har utgetts felaktigt eller med för högt belopp. Detsamma gäller om ersättning i annat fall har utgetts felaktigt eller med för högt belopp och mottagaren skäligen borde ha insett detta. Om det finns särskilda skäl, får Försäkringskassan medge befrielse helt eller delvis från återbetalningsskyldighet.

Om återbetalningsskyldighet har ålagts någon enligt första stycket, får Försäkringskassan vid senare utbetalning till denne hålla inne ett skäligt belopp i avräkning på vad som har utgetts för mycket.

Avdrag på en ersättning enligt denna lag får vidare göras om någon enligt beslut av Försäkringskassan eller *Premiepensionsmyndigheten* är återbetalningsskyldig för en ersättning som har utgetts på grund av en annan författning. Har avdrag gjorts med anledning av beslut om återbetalningsskyldighet av *premiépension* skall det avdragna beloppet överlämnas till *Premiepensionsmyndigheten*.

Avdrag på en ersättning enligt denna lag får vidare göras om någon enligt beslut av Försäkringskassan eller *Ålderspensionsmyndigheten* är återbetalningsskyldig för en ersättning som har utgetts på grund av en annan författning. Har avdrag gjorts med anledning av beslut om återbetalningsskyldighet av *inkomstgrundad ålderspension* eller *garanti-pension* skall det avdragna beloppet överlämnas till *Ålderspensionsmyndigheten*.

<sup>4</sup> Senaste lydelse 2004:819



---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2008.

## 6 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring

Härigenom föreskrivs i fråga lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring att 48 c § skall ha följande lydelse.

### 48 c §

Försäkringskassan och Centrala studiestödsnämnden skall till en arbetslöshetskassa lämna de uppgifter om förmån, ersättning eller annat stöd åt enskild som har betydelse för tillämpningen av denna lag.

Försäkringskassan, *Ålderspensionsmyndigheten* och Centrala studiestödsnämnden skall till en arbetslöshetskassa lämna de uppgifter om förmån, ersättning eller annat stöd åt enskild som har betydelse för tillämpningen av denna lag.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2008.

## 7 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension

Härigenom föreskrivs ifråga om lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension,

dels att 13 kap. 2, 15, 19 och 22 a § och 15 kap. 2 och 10 §§ skall upphöra att gälla,

dels att i 1 kap. 5 och 5 b §§, 3 kap. 13, 14 och 15 §§, 4 kap. 12 §, 12 kap. 1, 2 och 3 §§, 13 kap. 5, 9, 11, 14 och 22 §§, 14 kap. 1 och 1 a §§, samt 15 kap. 6, 7, 8 och 9 §§ ordet "Försäkringskassan" skall bytas ut mot "Ålderspensionsmyndigheten",

dels att i 7 kap. 2 och 4 §§, 8 kap. 1, 2, 3, 4, 5 och 7 §§, 9 kap. 2 §, 10 kap. 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8 och 9 §§, 11 kap. 1 och 2 §§ samt 14 kap. 3, 4 och 5 §§ ordet "Premiepensionsmyndigheten" i olika böjningsformer skall bytas ut mot "Ålderspensionsmyndigheten" i motsvarande form,

dels att i 15 kap. 11 och 20 §§ orden "Försäkringskassan" och "Premiepensionsmyndigheten" skall bytas ut mot "Ålderspensionsmyndigheten",

dels att rubriken till 11 kap. skall lyda "Särskilda bestämmelser om premiepensionssystemet",

dels att rubriken närmast före 15 kap. 3 § skall lyda "Under rättelse och information till enskild",

dels att 1 kap. 4 §, 10 kap. 6 §, 11 kap. 1 §, 13 kap. 4, 6, 12, 16, 17 och 20 §§, 14 kap. 7, och 9 §§, samt 15 kap. 13 och 15 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det skall införas nya paragrafer, 11 kap. 3–10 §§, samt att en ny rubrik skall införas närmast före 11 kap. 1 § med följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 1 kap. 4 §<sup>5</sup>

I socialförsäkringslagen (1999:799) finns bestämmelser om vem som omfattas av denna lag. Socialförsäkringslagen innehåller också bestämmelser om förmåner vid utlandsvistelse och anmälan, m.m.

*Om allmänt ombud hos Försäkringskassan finns särskilda*

<sup>5</sup> Senaste lydelse 2004:784

*bestämmelser.*

## 10 kap.

### 6 §

För den som har fått rätt till premiepension till efterlevande enligt 1 § gäller de bestämmelser som avser pensionsspararen i

- 7 kap. 4 § om premiepensionskonto,

- 4 § lagen (1998:710) med vissa bestämmelser om Premiepensionsmyndigheten om återbäring, och

- 7 § lagen med vissa bestämmelser om Premiepensionsmyndigheten om information till pensionsspararna.

För den som har fått rätt till premiepension till efterlevande enligt 1 § gäller de bestämmelser som avser pensionsspararen i

- 7 kap. 4 § om premiepensionskonto,

- 11 kap. 5 § om återbäring.

## 11 kap.

### *Kostnader för premiepensionsverksamhet*

### 1 §

De kostnader för Premiepensionsmyndighetens skötsel av premiepensionssystemet som inte täcks på annat sätt skall täckas genom avgifter som dras av från tillgodohavandena på pensionsspararnas premiepensionskonton.

De kostnader för Ålderspensionsmyndighetens skötsel av premiepensionssystemet som inte täcks på annat sätt skall täckas genom avgifter som dras av från tillgodohavandena på pensionsspararnas premiepensionskonton.

Myndigheten bestämmer när avgifterna skall tas ut. Avgifterna disponeras av myndigheten.

Avgifterna skall bestämmas så att de beräknas täcka det aktuella årets kostnader med skälig fördelning mellan pensionsspararna. Härvid skall hänsyn tas till under- eller överskott från det föregående året.

Avgifterna skall helt eller delvis anges som en procentsats av tillgodohavandet på varje pensionssparares premiepensionskonto. När procentsatsen fastställs får myndigheten utgå från en uppskattning av det sammanlagda värdet av tillgodohavandena på pensionsspararnas premiepensionskonton.

Avgifter får tas ut från fondförvaltare för att täcka *Premiepensionsmyndighetens* kostnader för registrering av och information om fonder. Uppgift om att avgifter kan tas ut skall finnas i det avtal mellan myndigheten och förvaltaren som avses i 8 kap. 3 § första stycket 2. Bestämmelserna i andra stycket gäller även för sådana avgifter.

Regeringen får meddela närmare föreskrifter om uttaget av avgifter för *Premiepensionsmyndighetens kostnader*

Avgifter får tas ut från fondförvaltare för att täcka *Ålderspensionsmyndighetens* kostnader för registrering av och information om fonder. Uppgift om att avgifter kan tas ut skall finnas i det avtal mellan myndigheten och förvaltaren som avses i 8 kap. 3 § första stycket 2. Bestämmelserna i andra stycket gäller även för sådana avgifter.

Regeringen får meddela närmare föreskrifter om uttaget av avgifter för *Ålderspensionsmyndighetens kostnader för premiepensionsverksamheten*.

### *Regler för Ålderspensionsmyndighetens försäkringsverksamheten*

#### 3 §

*Följande bestämmelser i 7 kap. försäkringsrörelselagen (1982:713) skall gälla för Ålderspensionsmyndighetens försäkringsverksamhet:*

- 1 § om försäkringstekniska avsättningar,

- 2 § om beräkning av livförsäkringsavsättningar,

- 3–8 a §§ om försäkringstekniska riktlinjer och beräkningsunderlag,

- 9–11 och 13 §§ om placering av tillgångar som motsvarar försäkringstekniska avsättningar, och

- 17 b § om användning av optioner och liknande finansiella instrument.

*Vid tillämpningen av de bestämmelser som anges i första*

*stycket skall myndigheten anses som ett livförsäkringsbolag. Vad som sägs om dotterföretag i 7 kap. 10 a § försäkringsrörelselagen skall avse företag i vilka staten har ett sådant inflytande som anges i 1 kap. 9 § första, andra eller tredje stycket samma lag, om myndigheten företräder staten som ägare.*

#### 4 §

*Ålderspensionsmyndigheten får inte förvärva så många aktier i ett svenskt aktiebolag, vars aktier är noterade, att röstetalet för dem tillsammans med myndighetens övriga aktier i samma bolag överstiger fem procent av röstetalet för samtliga aktier i bolaget. Med notering avses notering vid en svensk eller utländsk börs, en auktoriserad marknadsplats eller någon annan reglerad marknad.*

#### 5 §

*Överskott som uppstår i Ålderspensionsmyndighetens premiepensionsverksamhet skall tillföras premiepensionsspararna i form av återbäring. Överskottsmedlen får tas i anspråk endast om det kan ske utan att det äventyrar myndighetens förmåga att betala ut de pensioner som pensionsspararna har rätt till. Överskottsmedlen skall tas i anspråk i en takt som främjar en jämn utveckling av pensionerna*

över tiden.

Fördelningen av återbäringen mellan pensionsspararna skall göras med hänsyn tagen till i vilken utsträckning de medel som förvaltas för varje pensions-sparares räkning har bidragit till uppkomsten av överskottet.

#### Redovisning av premiepensionsverksamheten

##### 6 §

Ålderspensionsmyndigheten skall för varje kalenderår upprätta en årsredovisning avseende premiepensionsverksamheten enligt lagen (1995:1560) om årsredovisning i försäkringsföretag. För denna redovisning skall följande bestämmelser i den lagen tillämpas:

- 1 kap. 2 § om hänvisningar till årsredovisningslagen (1995:1554),
- 1 kap. 3 § om vissa definitioner,
- 2 kap. 1 § andra stycket om skyldighet att ta in en resultat-analys i årsredovisningen,
- 2 kap. 2 § om årsredovisningens delar m.m.,
- 3 kap. om balans- och resultaträkning,
- 4 kap. om värderingsregler,
- 5 kap. om tilläggsupplysningar,
- 6 kap. om förvaltningsberättelse och resultatanalys, och
- 9 kap. 2 § om överklagande av Finansinspektionens beslut.

Om myndigheten företräder

staten som ägare för ett eller flera företag, i vilka staten har ett sådant inflytande som anges i 1 kap. 9 § första, andra eller tredje stycket försäkringsrörelselagen (1982:713), skall myndigheten även upprätta en koncernredovisning med tillämpning av bestämmelserna om sådan redovisning i 7 kap. 2–4 §§ lagen om årsredovisning i försäkringsföretag.

Vid tillämpningen av de bestämmelser som anges i första och andra styckena skall myndigheten anses som ett livförsäkringsföretag. Vad som sägs om intresseföretag skall avse företag i vilka staten har ett sådant inflytande som anges i 1 kap. 5 § årsredovisningslagen, om myndigheten företräder staten som ägare. Vad som sägs om företagets verkställande direktör skall avse myndighetens chef.

#### 7 §

Årsredovisningen av premiepensionsverksamheten skall ges in till Finansinspektionen så snart det kan ske och senast inom sex månader från kalenderårets utgång.

#### Aktuarie

#### 8 §

Bestämmelserna i 8 kap. 18 § försäkringsrörelselagen (1982:713) om aktuarie i försäkringsbolag som meddelar livför-



säkring, och föreskrifter som har meddelats med stöd av dessa bestämmelser, skall gälla för Ålderspensionsmyndighetens premiepensionsverksamhet.

Vid tillämpningen av de bestämmelser och föreskrifter som anges i första stycket skall vad som sägs om verkställande direktören avse myndighetens chef.

*Innehållet i Finansinspektionens tillsyn m.m.*

9 §

Ålderspensionsmyndigheten skall avseende premiepensionsverksamheten stå under tillsyn av Finansinspektionen. Följande bestämmelser i försäkringsrörelselagen (1982:713) skall gälla för Finansinspektionens tillsyn över Ålderspensionsmyndighetens premiepensionsverksamhet:

- 19 kap. 3 § om skyldighet för styrelsen och vissa befattningshavare att lämna upplysningar till inspektionen,

- 19 kap. 8 § om rätt för inspektionen att sammankalla ett försäkringsbolags styrelse,

- 19 kap. 9 § om skyldighet för styrelsen och verkställande direktören att hålla försäkringsbolagets räkenskapsmaterial m.m. tillgängligt för granskning,

- 19 kap. 10 § om skyldighet för vissa andra personer att lämna upplysningar m.m. till inspektionen,

- 19 kap. 11 § första, andra och

*sjätte styckena om rätt för inspektionen att meddela erinringar och förelägganden att vidta rättelser,*

*- 19 kap. 13 § om överklagande av inspektionens beslut, och*

*- 19 kap. 15 § om avgifter för att bekosta inspektionens verksamhet.*

*Vid tillämpningen av de bestämmelser som anges i första stycket skall myndigheten anses som ett försäkringsbolag. Vad som sägs om försäkringsbolagets verkställande direktör skall avse myndighetens chef.*

#### 10 §

*Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva avvikelser och medge undantag i det enskilda fallet från de bestämmelser som anges i 3 § första stycket samt 6 § första och andra styckena.*

### 13 kap.

#### 4 §<sup>6</sup>

Andra beslut enligt denna lag än sådana som avses i 1 och 2 §§ skall fattas av *Försäkringskassan*.

Andra beslut enligt denna lag än sådana som avses i 1 § skall fattas av *Ålderspensionsmyndigheten*.

#### 6 §

Vad som sägs i 1, 2 och 4 §§ gäller inte om något annat följer av annan bestämmelse i denna lag eller av annan författning.

Vad som sägs i 1 och 4 §§ gäller inte om något annat följer av annan bestämmelse i denna lag eller av annan författning.

<sup>6</sup> Senaste lydelse 2004:784

12 §<sup>7</sup>

Om en begäran om omprövning har kommit in till *Premiepensionsmyndigheten*, Skatteverket, *Försäkringskassan* eller en allmän förvaltningsdomstol, som inte har fattat det överklagade beslutet, skall begäran om omprövning sändas till den som har meddelat beslutet. Har begäran kommit in till *Premiepensionsmyndigheten*, Skatteverket eller *Försäkringskassan* inom den tid som anges i 11 §, skall den anses som inkommen i rätt tid.

Om en begäran om omprövning har kommit in till Skatteverket, *Ålderspensionsmyndigheten* eller en allmän förvaltningsdomstol, som inte har fattat det överklagade beslutet, skall begäran om omprövning sändas till den som har meddelat beslutet. Har begäran kommit in till Skatteverket eller *Ålderspensionsmyndigheten* inom den tid som anges i 11 §, skall den anses som inkommen i rätt tid.

## 16 §

En fråga enligt denna lag som redan har avgjorts av en allmän förvaltningsdomstol får inte omprövas av Skatteverket, *Försäkringskassan* eller *Premiepensionsmyndigheten*.

En fråga enligt denna lag som redan har avgjorts av en allmän förvaltningsdomstol får inte omprövas av Skatteverket eller *Ålderspensionsmyndigheten*.

17 §<sup>8</sup>

Ett beslut enligt denna lag får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol av den som beslutet avser eller, om denne har avlidit, av annan som är berörd av beslutet samt av det allmänna ombudet. En enskild får dock endast överklaga sådana beslut som har tillkommit genom omprövning. Även beslut som innebär att en begäran om omprövning har avvisats får överklagas av den

Ett beslut enligt denna lag får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol av den som beslutet avser eller, om denne har avlidit, av annan som är berörd av beslutet samt av det allmänna ombudet. En enskild får dock endast överklaga sådana beslut som har tillkommit genom omprövning. Även beslut som innebär att en begäran om omprövning har avvisats får överklagas av den enskilde.

<sup>7</sup> Senaste lydelse 2004:784

<sup>8</sup> Senaste lydelse 2004:784

enskilde. En enskilds överklagande av ett annat beslut skall anses som en begäran om omprövning. *Det allmänna ombudet får överklaga endast beslut som har fattats av Försäkringskassan.*

Bestämmelsen i 33 § fjärde stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291) gäller inte avvisningsbeslut enligt denna lag som har meddelats av *Försäkringskassan*, Skatteverket eller *Premiepensionsmyndigheten*.

En enskilds överklagande av ett annat beslut skall anses som en begäran om omprövning.

Bestämmelsen i 33 § fjärde stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291) gäller inte avvisningsbeslut enligt denna lag som har meddelats av Skatteverket eller *Ålderspensionsmyndigheten*.

#### 20 §<sup>9</sup>

Om en enskild överklagar en allmän förvaltningsdomstols beslut enligt denna lag skall överklagandet ha kommit in inom två månader från den dag då den enskilde fick del av det överklagade beslutet.

Om *det allmänna ombudet*, *Premiepensionsmyndigheten* eller *Försäkringskassan* överklagar en allmän förvaltningsdomstols beslut enligt denna lag skall överklagandet ha kommit in inom två månader från den dag då beslutet meddelades.

Om *Ålderspensionsmyndigheten* överklagar en allmän förvaltningsdomstols beslut enligt denna lag skall överklagandet ha kommit in inom två månader från den dag då beslutet meddelades.

### 14.kap.

#### 7 §<sup>10</sup>

Avdrag på pension enligt denna lag får göras med skäligt belopp om den pensionsberättigade enligt beslut av *Försäkringskassan* eller *Premiepensionsmyndigheten* är återbetalningsskyldig för en ersättning som har utgetts på grund

Avdrag på pension enligt denna lag får göras med skäligt belopp om den pensionsberättigade enligt beslut av *Ålderspensionsmyndigheten* är återbetalningsskyldig för en ersättning som har utgetts på grund av denna lag eller en annan för-

<sup>9</sup> Senaste lydelse 2004:784

<sup>10</sup> Senaste lydelse 2004:784

av denna lag eller en annan författning.

*Har avdrag gjorts enligt första stycket med anledning av beslut om återbetalningsskyldighet av premiepension skall det avdragna beloppet överlämnas till Premiepensionsmyndigheten.*

9 §<sup>11</sup>

En pensionsberättigad skall betala för sitt uppehälle för varje dag som han eller hon är

- häktad  
- intagen i kriminalvårdsanstalt eller

- på grund av skyddstillsyn med särskild behandlingsplan vistas i ett sådant familjehem eller hem för vård eller boende som avses i socialtjänstlagen (2001:453). Vid vistelse i ett familjehem eller ett hem för vård eller boende gäller detta endast för den tid under vilken staten bekostar vistelsen. Betalning skall ske genom att *Försäkringskassan*, efter skatteavdrag enligt skattebetalningslagen (1997:483), gör avdrag från ålderspensionen när denna betalas ut. Om den pensionsberättigade samtidigt med inkomstgrundad ålderspension uppbär garantipension enligt lagen (1998:702) om garantipension, äldreförsörjningsstöd enligt lagen (2001:853) om äldreförsörjningsstöd, sjukersätt-

En pensionsberättigad skall betala för sitt uppehälle för varje dag som han eller hon är

- häktad  
- intagen i kriminalvårdsanstalt eller

- på grund av skyddstillsyn med särskild behandlingsplan vistas i ett sådant familjehem eller hem för vård eller boende som avses i socialtjänstlagen (2001:453). Vid vistelse i ett familjehem eller ett hem för vård eller boende gäller detta endast för den tid under vilken staten bekostar vistelsen. Betalning skall ske *på begäran av Försäkringskassan* genom att *Ålderspensionsmyndigheten*, efter skatteavdrag enligt skattebetalningslagen (1997:483), gör avdrag från ålderspensionen när denna betalas ut. Om den pensionsberättigade samtidigt med inkomstgrundad ålderspension uppbär garantipension enligt lagen (1998:702) om garantipension, äldreförsörjningsstöd enligt lagen (2001:853) om äld-

<sup>11</sup> Senaste lydelse 2004:784

ning enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring eller livränta enligt 4 kap. lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring, skall endast ett avdrag göras från de sammantagna förmånerna.

reförsörjningsstöd, sjukersättning enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring eller livränta enligt 4 kap. lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring, skall endast ett avdrag göras från de sammantagna förmånerna.

Avdraget uppgår till 80 kr för dag. Det får dock utgöra högst en tredjedel av förmånernas månadsbelopp efter skatteavdrag delat med 30. Därvid skall det belopp varmed minskning sker avrundas till närmaste lägre krontal.

Avdrag skall inte göras för tid under vilken den pensionsberättigades fängelsestraff verkställs utanför kriminalvårdsanstalt enligt 33 a § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt. Avdrag skall heller inte göras, om den pensionsberättigade är berättigad till sjukersättning enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring eller livränta enligt 4 kap. lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring men förmånen enligt 16 kap. 20 § förstnämnda lag eller 6 kap. 8 § sistnämnda lag inte skall utges.

## 15 kap.

### 13 §<sup>12</sup>

Statliga och kommunala myndigheter samt arbetsgivare och försäkringsinrättningar skall på begäran lämna Skatteverket, *Försäkringskassan*, *Premiepensionsmyndigheten* och en allmän förvaltningsdomstol uppgift som avser namngiven person när det gäller förhållande som är av betydelse för tillämpningen av denna lag.

Arbetslöshetskassor skall på begäran lämna sådan uppgift till Skatteverket, *Premiepensionsmyndigheten* och en allmän förvaltningsdomstol.

Statliga och kommunala myndigheter samt arbetsgivare och försäkringsinrättningar skall på begäran lämna Skatteverket, *Ålderspensionsmyndigheten* och en allmän förvaltningsdomstol uppgift som avser namngiven person när det gäller förhållande som är av betydelse för tillämpningen av denna lag.

Arbetslöshetskassor skall på begäran lämna sådan uppgift till Skatteverket, *Ålderspensionsmyndigheten* och en allmän förvaltningsdomstol.

Arbetsgivare som underlåter att fullgöra uppgiftsskyldighet

<sup>12</sup> Senaste lydelse 2004:784

enligt första stycket döms till penningböter.

15 §<sup>13</sup>

Skatteverket, *Försäkringskassan*, *Premiepensionsmyndigheten* och en allmän förvaltningsdomstol får utan hinder av sekretess på begäran lämna ut uppgifter om pension enligt denna lag till

1. en försäkringsinrättning, ett försäkringsbolag eller en arbetsgivare, om uppgiften behövs för samordning med ersättning därifrån, och till

2. ett utländskt socialförsäkringsorgan, om uppgiften behövs vid tillämpningen av en internationell överenskommelse som Sverige har anslutit sig till.

Skatteverket, *Premie-pensionsmyndigheten* och en allmän förvaltningsdomstol får utan hinder av sekretess på begäran lämna ut uppgifter om pension enligt denna lag till en arbetslöshetskassa, om uppgiften behövs för samordning med ersättning därifrån.

Skatteverket, *Ålderspensionsmyndigheten* och en allmän förvaltningsdomstol får utan hinder av sekretess på begäran lämna ut uppgifter om pension enligt denna lag till

1. en försäkringsinrättning, ett försäkringsbolag eller en arbetsgivare, om uppgiften behövs för samordning med ersättning därifrån, och till

2. ett utländskt socialförsäkringsorgan, om uppgiften behövs vid tillämpningen av en internationell överenskommelse som Sverige har anslutit sig till.

Skatteverket, *Ålderspensionsmyndigheten* och en allmän förvaltningsdomstol får utan hinder av sekretess på begäran lämna ut uppgifter om pension enligt denna lag till en arbetslöshetskassa, om uppgiften behövs för samordning med ersättning därifrån.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2008

<sup>13</sup> Senaste lydelse 2004:784

## **8 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:676) om statlig pensionsavgift**

Härigenom föreskrivs ifråga om 8 § lagen (1998:676) om statlig pensionsavgift att ordet ”Försäkringskassan” skall bytas ut mot ”Ålderspensionsmyndigheten”.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2008



## 9 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:702) om garantipension

Härigenom föreskrivs ifråga om lagen (1998:702) om garantipension,

dels att i 2 kap. 6 §, 6 kap. 2, 4 och 6 §§ ordet ”Försäkringskassan” skall bytas ut mot ”Ålderspensionsmyndigheten”,

dels 6 kap. 1 och 3 §§ skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 6 kap.

#### 1 §<sup>14</sup>

För beslut om garantipension gäller i tillämpliga delar följande bestämmelser om beslut om pension i lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension:

- 13 kap. 4–6 §§ om beslut,
- 13 kap. 9 § första stycket, 11 § första stycket, 12 §, 13 § första och andra styckena samt 15 och 16 §§ om omprövning, och
- 13 kap. 17–18 §§, 19 § *andra och tredje styckena*, 20 och 21 §§, 22 a § samt 23 § om överklagande.

För beslut om garantipension gäller i tillämpliga delar följande bestämmelser om beslut om pension i lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension:

- 13 kap. 4–6 §§ om beslut,
- 13 kap. 9 § första stycket, 11 § första stycket, 12 §, 13 § första och andra styckena samt 16 § om omprövning, och
- 13 kap. 17–18 §§, 20 och 21 §§ samt 23 § om överklagande.

#### 3 §<sup>15</sup>

För garantipension gäller i tillämpliga delar följande bestämmelser i lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension:

- 15 kap. 3 § första stycket första meningen och andra stycket om underrättelse till en

För garantipension gäller i tillämpliga delar följande bestämmelser i lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension:

- 15 kap. 3 § första stycket första meningen och andra stycket om underrättelse till en

<sup>14</sup> Senaste lydelse 2004:840

<sup>15</sup> Senaste lydelse 2004:840

enskild,

- 15 kap. 10, 11, 13 och 14 §§  
om anmälan och om uppgifts-  
skyldighet,

- 15 kap. 15 § om undantag  
från sekretess,

- 15 kap. 16 § första stycket  
andra meningen om förbud mot  
pansättning och överlåtelse,  
och

- 15 kap. 17 § om preskrip-  
tion.

enskild,

- 15 kap. 11, 13 och 14 §§ om  
anmälan och om uppgifts-  
skyldighet,

- 15 kap. 15 § om undantag  
från sekretess,

- 15 kap. 16 § första stycket  
andra meningen om förbud mot  
pansättning och överlåtelse,  
och

- 15 kap. 17 § om preskrip-  
tion.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2008.

**10 Förslag till  
lag om upphävande av lagen (1998:710) med vissa  
bestämmelser om Premiepensionsmyndigheten**

Härigenom föreskrivs att lagen (1998:710) med vissa bestämmelser om Premiepensionsmyndigheten skall upphöra att gälla.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2008.

## **11 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringslagen (1999:799)**

Härigenom föreskrivs ifråga om 3 § socialförsäkringslagen (1999:799) att ordet "Premiepensionsmyndigheten" skall bytas ut mot "Ålderspensionsmyndigheten".

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2008.

## 12 Förslag till lag om ändring i lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder

Härigenom föreskrivs ifråga om lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder,

dels att i 5 kap. 1, 2, 5 och 7 §§ ordet "Premiepensionsmyndigheten" skall bytas ut mot "Ålderspensionsmyndigheten",

dels att i 2 kap. 1 och 2 §§ samt 4 kap. 1 § ordet "Försäkringskassan" skall bytas ut mot "Ålderspensionsmyndigheten",

dels att rubriken närmast före 5 kap. 2 § skall lyda "Samarbetsavtal med Ålderspensionsmyndigheten m.m."

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2008.

### **13 Förslag till lag om ändring i lagen (2000:981) om fördelning av socialavgifter**

Härigenom föreskrivs ifråga om lagen (2000:981) om fördelning av socialavgifter att i 14 § ordet "Försäkringskassan" skall bytas ut mot "Ålderspensionsmyndigheten".

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2008.

## 14 Förslag till lag om ändring i lagen (2002:125) om överföring av värdet av pensionsrättigheter till och från Europeiska gemenskaperna

Härigenom föreskrivs ifråga om lagen (2002:125) om överföring av värdet av pensionsrättigheter till och från Europeiska gemenskaperna,

dels att i 8, 10 och 11 §§ ordet "Försäkringskassan" skall bytas ut mot "Ålderspensionsmyndigheten",

dels att rubriken närmast före 11 § skall lyda "Ålderspensionsmyndighetens uppgifter",

dels att 5 och 13 §§ skall ha följande lydelse,

### *Nuvarande lydelse*

Värdet av pensionsrätt för premiepension skall utgöras av de tillgångar som motsvarar tillgodohavandet på den försäkrades premiepensions-konto enligt 7 kap. 4 § lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension vid tidpunkten för inlösen av innehavet. Sådan inlösen skall ske snarast efter det att *Premiepensionsmyndigheten underrättats om att en begäran om överföring kommit in till Försäkringskassan.*

Överföringen till gemenskaperna skall omfatta det värde som anges i första stycket.

### *Föreslagen lydelse*

#### 5 §

Värdet av pensionsrätt för premiepension skall utgöras av de tillgångar som motsvarar tillgodohavandet på den försäkrades premiepensions-konto enligt 7 kap. 4 § lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension vid tidpunkten för inlösen av innehavet. Sådan inlösen skall ske snarast efter det att *en begäran om överföring kommit in till Ålderspensionsmyndigheten.*

#### 13 §

För Försäkringskassans beslut i ärenden enligt denna lag gäller i tillämpliga delar följande bestämmelser om beslut om pension i lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension

För Försäkringskassans beslut i ärenden enligt denna lag gäller i tillämpliga delar följande bestämmelser om beslut om pension i lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension

- |  |  |
|--|--|
| - 13 kap. 9 § första stycket<br>samt 10–13, 15 och 16 §§ om<br>omprövning, och   | - 13 kap. 9 § första stycket<br>samt 10–13 och 16 §§ om<br>omprövning, och |
| - 13 kap. 17–18 §§, 19 § <i>andra<br/>och tredje styckena</i> , 20 och 21 §§,<br>22 <i>a</i> § samt 23 § om över-<br>klagande. | - 13 kap. 17–18 §§, 20 och<br>21 §§ samt 23 § om över-<br>klagande.        |

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2008.



## 15 Förslag till lag om ändring i lagen (2003:763) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration

Härigenom föreskrivs ifråga om lagen (2003:763) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration, dels att i 1, 7, 18 och 31 §§ ordet ”Premiepensionsmyndigheten” byts ut mot ”Ålderspensionsmyndigheten”, dels att 8 § skall ha följande lydelse.

### 8 §

Personuppgifter som behandlas för ändamål som anges i 7 § får också behandlas av Försäkringskassan för tillhandahållande av information som behövs

1. som underlag för beslut om och kontroll av förmåner, ersättningar och andra stöd åt enskilda i den verksamhet som bedrivs av Centrala studiestödsnämnden och arbetslöshetskassorna,

2. för samordning av tjänstepensioner i den verksamhet som bedrivs av Statens pensionsverk och det för kommunerna och landstingen gemensamma organet för administration av personalpensioner, eller

3. för handläggning av ärenden hos Statens pensionsverk där regler om statens tjänstegrupplivförsäkring skall tillämpas.

Försäkringskassan och *Premiepensionsmyndigheten* får även behandla personuppgifter som behandlas för ändamål som

Personuppgifter som behandlas för ändamål som anges i 7 § får också behandlas av Försäkringskassan *eller Ålderspensionsmyndigheten* för tillhandahållande av information som behövs

1. som underlag för beslut om och kontroll av förmåner, ersättningar och andra stöd åt enskilda i den verksamhet som bedrivs av Centrala studiestödsnämnden och arbetslöshetskassorna,

2. för samordning av tjänstepensioner i den verksamhet som bedrivs av Statens pensionsverk och det för kommunerna och landstingen gemensamma organet för administration av personalpensioner, eller

3. för handläggning av ärenden hos Statens pensionsverk där regler om statens tjänstegrupplivförsäkring skall tillämpas.

Försäkringskassan och *Ålderspensionsmyndigheten* får även behandla personuppgifter

anges i 7 § för att tillhandahålla information utanför den egna myndigheten på grund av

1. sådan bestämmelse om skyldighet att lämna ut uppgifter till andra myndigheter som avses i 14 kap. 1 § andra meningen sekretesslagen (1980:100),

2. sådant medgivande att lämna ut uppgifter som följer av särskilda bestämmelser i lag eller förordning,

3. sådan skyldighet att lämna ut uppgifter som följer av gemenskapsrätten inom Europeiska unionen, eller

4. åtaganden i samarbetet inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller i avtal om social trygghet eller utgivande av sjukvårdsförmåner som Sverige ingått med andra stater.

som behandlas för ändamål som anges i 7 § för att tillhandahålla information utanför den egna myndigheten på grund av

1. sådan bestämmelse om skyldighet att lämna ut uppgifter till andra myndigheter som avses i 14 kap. 1 § andra meningen sekretesslagen (1980:100),

2. sådant medgivande att lämna ut uppgifter som följer av särskilda bestämmelser i lag eller förordning,

3. sådan skyldighet att lämna ut uppgifter som följer av gemenskapsrätten inom Europeiska unionen, eller

4. åtaganden i samarbetet inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller i avtal om social trygghet eller utgivande av sjukvårdsförmåner som Sverige ingått med andra stater.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2008.

**16 Förslag till  
lag om ändring i lagen (2004:115) om  
självbetjäningstjänster via Internet inom  
socialförsäkringens administration**

Härigenom föreskrivs ifråga om 1 § i lagen (2004:115) om självbetjäningstjänster via Internet inom socialförsäkringens administration att ordet "Premiepensionsmyndigheten" skall bytas ut mot "Ålderspensionsmyndigheten".

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2008.

# Särskilda yttranden

## Särskilt yttrande av Sture Wallmon och Tomas Forenius

Utredaren föreslår att en särskild ålderspensionsmyndighet inrättas. Förslaget grundar sig på bedömning av uppskattade fördelar respektive nackdelar med olika alternativa organisationsförslag som i huvudsak baseras på de underlag som upprättats av Försäkringskassan respektive Premiépensionsmyndigheten. Av såväl underlagen som utredarens ställningstaganden framgår att vissa bedömningar har en betydande osäkerhet. Även vi menar att bedömningarna är osäkra. Likaså framhåller utredaren att fördelar som eftersträvas i allt väsentligt går att uppnå i bägge huvudalternativen, dvs. antingen en helt samlad administration hos Försäkringskassan eller en ny ålderspensionsmyndighet, som dock förutsätter att vissa förmåner blir kvar hos Försäkringskassan. Vi delar även den uppfattningen, inte minst därför att det i hög grad inte är själva organisationsmodellen som är avgörande för om önskvärda förändringar uppnås utan snarare utformningen av metoder och rutiner m.m. Metoderna och rutinerna kan dock skilja sig åt mellan organisationsalternativen beroende på olika förutsättningar. Sådana frågor behöver belysas och analyseras ytterligare. Detta gäller även bl.a. de frågor som nedan nämns.

Som vägande argument för sitt förslag för utredaren fram behovet av fokusering på pensionsområdet och att som en följd av detta en särskild ålderspensionsmyndighet bör skapas. Den förbättrade fokuseringen skall emellertid i första hand åstadkommas genom sådana konkreta åtgärder som rör information, service, handläggningsrutiner m.m. I det underlag som ligger till grund för utredarens val redovisas emellertid inte några konkreta omständigheter som med någon tyngd visar att det föreslagna alternativet innebär bättre förutsättningar att utforma verksamheten inom dessa områden på ett önskvärt sätt. Vi menar att det är hur väl man lyckas i

sådana konkreta delar som avgör om förbättringarna åstadkommes eller ej. Även ansvarsfrågorna har betydelse i detta sammanhang.

Den nuvarande ansvarsfördelningen mellan Försäkringskassan och Premiepensionsmyndigheten innebär ett delat ansvar. Detta har medfört vissa problem, bl.a. vad avser ålderspensionssystemets tillgänglighet i fråga om information och service till de försäkrade. Ett av motiven för att genomföra den nu aktuella översynen var att komma tillrätta med dessa problem. Utredarens förslag om en särskild ålderspensionsmyndighet innebär att risken för problem som sammanhänger med delat ansvar kvarstår, eftersom en beaktansvärd andel av ärendehandläggningen fortfarande kommer att vara delad på två myndigheter. Detta gäller särskilt ärenden beträffande bostadstillägg och efterlevandepension.

För sådana ärenden kommer handläggningen att delas mellan myndigheterna samtidigt som berörda försäkrade hänvisas till fler kontaktytor. Det kan dessutom antas att en inte ringa andel av de försäkrades ärenden är av sådan karaktär att det är lämpligt att göra ett personligt besök hos den handläggande myndigheten i samband med ärendehandläggningen för att klara ut olika saker. Detta måste kunna hanteras på ett bra sätt. Det är värt att notera att det alternativ som utredaren förespråkar inte innehåller en sådan möjlighet. En viktig utgångspunkt vid bemötandet av de försäkrade bör vidare vara att en försäkrad så långt möjligt skall kunna få besked från en och samma myndighet om vilka ekonomiska konsekvenser ett beslut om ålderspension kommer att innebära för honom eller henne.

Riskerna för samverkansproblem mellan olika myndigheter i ärendehandläggningen och oklarheter i ansvarsfrågor bör minimeras. Delade ansvarsförhållanden gynnar inte en väl fungerande styrning. Dessutom gäller även beträffande förbättringar av styrningen att det är väsentligt hur metoder och rutiner för styrningen och resultatuppföljningen konkret utformas, oavsett organisationslösning. Här kommer även samspelet mellan berörd myndighet och Regeringskansliet och hur det utformas att vara betydelsefullt. Dessa frågor förtjänar ytterligare belysning.

Även vad gäller bedömningarna beträffande möjligheterna att åstadkomma effektiviseringar och besparingar finns osäkerhet, vilket även utredaren framhåller. Han rekommenderar därför att kostnadsberäkningarna inte används som ett avgörande kriterium för val av pensionsadministration. Med hänsyn till betydelsen av de ekonomiska konsekvenserna menar vi att dessa frågor ändå behöver

belysas och analyseras ytterligare. Där bör också frågor beträffande hur man bäst kan tillvarata synergieffekter, inte minst beträffande administrativa funktioner eller andra ekonomiska aspekter komma in.

Bedömningarna i utredningen grundar sig i första hand på material som framtagits av Försäkringskassan och Premiepensionsmyndigheten. Materialet visar på skillnader som i hög grad förklaras av olika synsätt mellan myndigheterna vad gäller beräknad framtida automatiseringsgrad och koncentration i ärendehandläggningen. Sådana frågor kommer att vara betydelsefulla för såväl servicen gentemot de försäkrade som beträffande kostnader för administrationen av förmånerna. Det är därför en angelägenhet för statsmakterna, i första hand regeringen, att i sin styrning av administrationen markera vad som skall gälla i dessa delar. Beträffande detta kan konstateras att i de bägge ovan nämnda huvudalternativen kan den automatiseringsgrad eller grad av koncentrerad ärendehandläggning som statsmakterna slutligen finner lämplig uppnås. Bedömningarna i sådana frågor påverkas dock av om t.ex. personliga besök av de försäkrade som ett led i handläggningen skall kunna hanteras på ett bra sätt, vilket påpekats ovan.

Genomförandet av de olika huvudalternativen skiljer sig åt i hög grad, vilket också medför att riskerna för problem i genomförandet också skiljer sig åt. Bl.a. IT-frågorna och konsekvenserna för personalen skiljer sig åt starkt mellan alternativen. Genomförandefrågorna förtjänar en mer ingående analys än vad som hittills skett för att kunna utgöra en del i beslutsunderlaget för val av den framtida organisationen snarare än att komma in som ett led i det direkta genomförandet.

Vi förordar således inget av de redovisade alternativen utan menar att ytterligare belysning och analys av vissa frågor behöver ske innan ett sådant ställningstagande.

## Särskilt yttrande av Ole Settergren

### *Sammanfattning*

Utredarens förslag innebär att ansvaret och hanteringen av olika åldersrelaterade ersättningar delas upp mellan en ny ålderspensionsmyndighet och Försäkringskassan. För pensionärer och personer som står i begrepp att gå i pension innebär, förslaget en sämre ordning än dagens. Drygt en halv miljon personer kommer att få sina allmänna pensionsförmåner administrerade av två myndigheter, i stället för som i dag en. Det medför en väsentlig ökad komplexitet och därmed en försämring av statens organisation för att producera de tjänster i form av ersättningar och information de försäkrade har rätt till.

För informationsverksamheten riktad till de personer som tjänar in pensionsrätt bör förslaget innebära bättre förutsättningar för framgång än idag. Dock skulle, enligt min mening, dessa förutsättningar vara ännu bättre om ansvaret för premiepensionsadministrationen fördes till Försäkringskassan.

Förslaget medför enligt min uppfattning högre totala kostnader för skattebetalare och pensionssparare än Försäkringskassans alternativ. Det alternativet är betydligt billigare att genomföra och genom att minska antalet myndigheter reduceras dubbleringen av funktioner.

Utredningens (och PPM:s) bedömningar utgår mer från ett pensionsspararperspektiv än ett pensionärsperspektiv. Försäkringskassan ger lika vikt åt båda delarna av försäkringskollektivet. Utredningen utgår inte från "kundernas" mest väsentliga behov. Förslaget brister därmed i rationalitet och effektivitet.

Jag förordar utredarens alternativförslag att föra ansvaret för premiepensionsadministrationen till Försäkringskassan.

### *Service och information till pensionärer och personer som skall ta ut pension*

I december 2005 utbetalades totalt 14 olika förmåner inom pensionsområdet, inkl. premiepension, från Försäkringskassan till totalt 1 665 564 personer. De 14 olika förmånerna förekom i 321 olika kombinationer. Som mest uppbar en och samma person 7 olika förmåner.

Hade utredarens föreslagna ansvarsindelning gällt i december 2005 skulle Ålderspensionsmyndigheten administrerat 6 av de 14 förmånerna. Restförsäkringskassan skulle administrerat 8. Ålderspensionsmyndigheten hade varit ensamt ansvarig för ersättningar till 1 123 739 personer i 34 olika förmånskombinationer, 541 825 personer skulle fått ersättningar från både Ålderspensionsmyndigheten och Restförsäkringskassan. Antalet förmånskombinationer i denna grupp är 208. Ett mindre antal personer skulle fått ersättning enbart från Försäkringskassan.

Detta är ett sätt att illustrera de samband som finns mellan olika pensionsförmåner och vilka effekter utredningens förslag får för berörda personer och myndigheter. Utredningens förslag riskerar bl.a. att leda till att precisionen i skatteavdragen försämras, med därpå följande besvär med kvarskatt för pensionärerna.

För pensionärerna är, naturligtvis, summan av statens olika ersättningar mer intressant än dess delar. I och med att premiepensionens omfattning är så liten för nuvarande pensionärer<sup>1</sup> liksom för de årskullar som går i pension de kommande två decennierna är den nuvarande uppdelningen mellan två statliga myndigheter, Försäkringskassan och PPM, inte ett praktiskt problem för dagens eller morgondagens pensionärer.

I princip menar utredaren att staten inte skall erbjuda personliga möten inom den del av pensionsområdet som den nya myndigheten skall ansvara för. Service skall i stället, i princip, ske enbart via telefon och Internet. Det innebär en försämrad service från statens sida för den minoritet av de försäkrade vars behov och önskemål är sådana att de bättre kan betjäna vid ett möte. För att hantera detta problem vill utredaren att Försäkringskassan skall fortsätta erbjuda sådana möten samt även i övrigt betjäna försäkrade med viss information m.m. Inga förslag lämnas om hur ansvarsfördelningen och kostnaderna för detta skall regleras.

Min bedömning är att olägenheten som uppstår för befintliga och blivande pensionärer vars ersättningar skall splittras på två myndigheter kommer att överstiga glädjen från de förvärvsaktiva som får en avsändare på sina orange kuvert, m.m. Det finns en risk för att de pensionärer och de personer som står i begrepp att gå i pension, som förlorar i service och enkelhet på utredningens förslag, kommer att hysa starkare negativa känslor inför förändringen än den nytta pensionsspararna kommer att uppleva. Det medför en

---

<sup>1</sup> År 2005 utbetalades 105 miljoner kronor i premiepension, 0,05 procent av totalt utbetald allmän ålderspension.



risk för att utredningens förslag mer skadar pensionsreformen än vårdar den.

#### *Service och information till pensionssparare*

Försäkringskassan har genom utvecklingen av det orange kuvertet varit drivande i att skapa en i världen unik information vad gäller de försäkrades ställning och förmodade framtid i det allmänna pensionssystemet. Det orange kuvertet är förmodligen Sveriges mest avancerade och lästa informationsprodukt i tryck. Sverige tillhandahåller sina medborgare med mer pensionsinformation och av högre kvalitet än något annat land.

Att myndigheterna, trots i stort framgångsrika insatser, inte nått så långt i informationshänseende som myndigheterna själva ansett vara möjligt står dock klart. Den huvudsakliga förklaringen till att kunskapen om det nya systemet inte är vad den borde vara är uppdelningen av det allmänna pensionssystemets förvaltning på två myndigheter, tillsammans med de olika informationsmål regeringen ursprungligen gav myndigheterna. Försäkringskassan gavs i uppdrag att informera om den allmänna pensionen, d.v.s. helheten, PPM gavs i uppdrag att informera om premiepensionen samt inledningsvis skapa så stor andel aktiva väljare som möjligt. Det betydande kommersiella intresse som finns för premiepensionen tillsammans med PPM:s tidiga mål att profilera premiepensionen har gjort att den viktigare informationen om det nya systemets grundläggande struktur – ett livsinkomstbaserat och avgiftsbestämt system – hamnat i skymundan. I stället har det nya pensionssystemet kommit att förknippas med premiepensionen på ett sätt som varit till men för förståelsen och troligen även för värderingen av det allmänna pensionssystemet som helhet.

Ett samlat ansvar för den allmänna ålderspensionen skulle förbättra förutsättningarna för ett framgångsrikt informationsarbete. Försäkringskassan är i kontakt med i stort sett alla försäkrade, när de får barn eller skiljer sig samt även vid längre sjukdom. Det är tillfällen då information om pensionssystemets livsinkomstprincip samt dess avsteg från denna kan förmedlas särskilt effektivt.

*Kostnader, risker och IT*

Så som beskrivs i betänkandet har utredningen gjorts genom att de två myndigheter som konkurrerar om att få ansvaret för den framtida pensionsadministrationen getts uppdraget att utreda och lämna underlag till respektive alternativ. Utredaren har i stort sett helt avstått från eller inte haft möjlighet att analysera och ifrågasätta respektive myndighets underlag. Förfarandet är en orsak till vissa av bristerna i utredningen. Att utredaren redovisar lägre kostnader för Ålderspensionsmyndigheten än för Försäkringskassealternativt beror på att:

- PPM lämnat en offert till utredningen som bygger på bristande kunskaper om de delar av Försäkringskassans verksamhet som Ålderspensionsmyndigheten skulle ta över,
- utredaren i stort valt att bortse från summan av kostnaden för den nya myndigheten och det finansieringsbortfall av samkostnader som uppstår vid ett genomförande av förslaget,
- kostnaderna för de tjänster som Restförsäkringskassan skall bistå den nya myndigheten med inte alls eller inte tillräckligt beaktats i utredningen. Kostnaderna för de nya större och besvärligare gränstorna mellan pensionärer och "staten", och mellan statens två myndigheter inom pensionsområdet som förslaget skapar berörs i princip inte alls i utredningen.

Ett av de skäl utredaren anför för sitt förslag är att den pågående omorganisationen av Försäkringskassan gör det olämpligt att föra ansvaret för premiepensionens administration till myndigheten. Min uppfattning är att separeringen av den allmänna ålderspensionen från Försäkringskassan är en större uppgift för Försäkringskassan än vad det vore att integrera premiepensionen. Vad gäller IT-aspekterna framgår detta förhållande av Statskontorets rapport till utredningen. Därför vore ett genomförande av utredningens förslag ett större problem – en större uppgift – för Försäkringskassans verksamhetsutveckling än vad ett övertagande av premiepensionen skulle vara.

Genom att öka, istället för att ta tillfället att minska, antalet statliga aktörer kompliceras samarbetet mellan myndigheter och försäkringsbranschen med att förhindra brott mot socialförsäkringen och andra försäkringar och mot felaktiga utbetalningar.

I valet mellan de två huvudalternativen har utredningen valt att föreslå den större förändringen framför den mindre. Det ställer

särskilt höga krav på detaljeringsgraden i beskrivningen av förslagetets effekter. Utredningen har inte lyckats med detta och inser det genom att hänvisa till kommande utredningar som rimligen borde föregå ett beslut om en förändrad ansvarsfördelning. Den mindre förändringen som samlar pensionsadministration på en myndighet kräver däremot inte ytterligare utredning.



Beslut vid regeringssammanträde den 20 december 2005

## Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall utvärdera nuvarande uppdelning av administrationen av ålderspensionen mellan Försäkringskassan (FK) och Premiepensionsmyndigheten (PPM). Utredaren skall utifrån sin utvärdering och analys lämna förslag till förändringar i den nuvarande myndighetsstrukturen. De två motstående huvudalternativen – en särskild ålderspensionsmyndighet respektive att samla hela administrationen inom socialförsäkringsadministrationen – är en utgångspunkt för analysen men ingen begränsning. Utredaren kan därutöver visa på alternativa förslag till myndighetsstrukturer. Utredarens utvärdering och förslag skall ha sin utgångspunkt i vad som är bäst för pensionärerna och pensions-spararna. Utredaren skall lämna förslag till de författningsförändringar som bedöms nödvändiga för att förslagen skall kunna genomföras.

Uppdraget skall redovisas senast den 1 november 2006.

## Bakgrund

Ålderspensionssystemet består av inkomstgrundad pension och garantipension. Garantipensionen, som svarar för grundtryggheten i ålderspensionssystemet, finansieras över statsbudgeten. Den inkomstgrundade pensionen består av ett fördelningssystem och ett fonderat system i form av premiepension. I och med pensionsreformen utgör den inkomstgrundade ålderspensionen ett autonomt system vid sidan av statsbudgeten som skall bära sina egna kostnader – inklusive administrationskostnaderna.

Med denna utformning finns en direkt koppling mellan administrationskostnaderna och de framtida pensionerna – ju högre kostnader desto lägre framtida pensioner, allt annat lika. Kopplingen mellan kostnader och pensioner gör kostnadsutvecklingen betydelsefull för nivån på de framtida pensionerna men också för systemets trovärdighet och därmed också för dess långsiktiga politiska stabilitet.

Systemets stabilitet kan därför sägas förutsätta att administrationen alltid verkar för pensionärernas och pensionsspararnas bästa genom en kostnadseffektiv hantering av deras medel. Det är därför väsentligt att följa kostnadsutvecklingen och att verka för en effektiv administration.

### *Nuvarande organisation*

Den allmänna ålderspensionen administreras huvudsakligen av Försäkringskassan (FK) och Premiepensionsmyndigheten (PPM). Därutöver finns de fem AP-fonderna som förvaltar buffertfonden inom fördelningssystemet, samt Sjunde AP-fonden som utgör alternativ inom premiepensionssystemet. Även Skatteverket, Kronofogdemyndigheten och Konjunkturinstitutet utför vissa administrativa uppgifter inom området.

Samtliga kostnader för administrationen av den inkomstgrundade ålderspensionen bärs av ålderspensionssystemet och påverkar därigenom nivån på pensionsbehållningarna och pensionsutbetalningarna.

Ansvar för stora delar av administrationen av ålderspensionen är för närvarande delat mellan FK och PPM.

Försäkringskassan leds av en styrelse med fullt ansvar. Huvudkontoret i Stockholm har övergripande ansvar i strategiska ledningsfrågor. Här samordnas bl.a. IT-verksamheten och centrala informationsfrågor. IT-avdelningen i Sundsvall svarar för IT-driften. Ansvar för ärendehantering och kundkontakter finns i allt väsentligt på de ca 240 försäkringskontoren och de 21 länskontoren.

FK administrerar vad avser ålderspensioner garantipensionen och fördelningssystemet. Till fördelningssystemet hör också en buffertfond som förvaltas av fem pensionsfonder (Första–Fjärde samt Sjätte AP-fonden). FK hanterar underlagen för beräkning av pensionsrättigheter under intjänandetiden och pensionsutbetalning-

arna under pensionstiden. FK ansvarar för alla utbetalningar, dvs. även för utbetalningar av premiepensionen. FK har ett övergripande samordningsansvar för informationen i pensionssystemet. FK hanterar därutöver efterlevandepensioner och bostadstillägg – pensionsförmåner som i de flesta fall utges tillsammans med ålderspensionen. Ärendehantering sker i första hand på lokal-kontoren.

PPM leds av en styrelse med fullt ansvar och myndighetens centrala förvaltning finns i Stockholm. I Söderhamn bedriver PPM kundservice, pensionshandläggning och dokumenthanteringsverksamhet. PPM är försäkringsgivare för premiepensionen. PPM:s huvudsakliga uppgifter är att hantera individuella konton för premiepensionsmedel i olika värdepappersfonder, att besluta om utbetalning av pensioner, att förvalta medlen i den traditionella försäkringen samt att informera om premiepensionssystemet. PPM skall samråda med FK i frågor om information om ålderspensionssystemet. PPM ansvarar också för den tillfälliga förvaltningen av avgiftsmedel.

#### *Regeringens förvaltningspolitiska mål*

Regeringens förvaltningspolitik har som mål att statsförvaltningen skall ge god service till medborgare och företag, vara demokratisk och rättssäker samt effektiv.

Inom statsförvaltningen pågår ett effektiviseringsarbete för att tydliggöra olika myndighetsöverskridande verksamhetsprocesser. Det finns fortfarande effektivitetsbrister inom förvaltningen som beror på att myndigheterna har överlappande uppgifter eller inte alltid är ändamålsenligt organiserade.

#### *Tidigare utredningar*

Utredningen om Översyn av socialförsäkringsadministrationen (ANSA-utredningen) hade bl.a. i uppdrag att överväga behovet av administrativa ändringar med anledning av att administrationen är delad på två myndigheter (dir. 2002:166). I utredningens slutbetänkande Försäkringskassan, den nya myndigheten (SOU 2003:106) föreslås inga förändringar av ansvarsfördelningen mellan myndigheterna. Som främsta argument för denna ståndpunkt

anförde ANSA-utredningen PPM:s särart, som i första hand markeras av att verksamheten styrs av kapitalmarknadsbestämmelser och försäkringslagstiftning gentemot pensionsspararen vid sidan av PPM:s myndighetsroll.

ANSA-utredningen behandlade i sitt slutbetänkande fyra olika organisationsalternativ som på olika sätt hanterar de samordnings- och samarbetsproblem med dagens ansvarsuppdelning som utredningen kunde identifiera. Problemen ansågs framför allt vara relaterade till informationsverksamheten, de administrativa rutinerna och fördelningen mellan myndigheterna av administrationskostnader. Utredningen konstaterade att informationsarbetet och informationsaktiviteterna inte samordnades på ett bra och effektivt sätt, vilket påverkade kvaliteten på informationen negativt. Inte heller de dagliga rutinerna för uppdatering av personuppgifter mellan myndigheterna fungerade tillfredsställande.

I stället för organisatoriska förändringar ansåg utredningen att de samordnings- och samarbetsproblem som finns bör lösas med förändrade arbetsmetoder och rutiner samt förtydligande av ansvar. Man pekade även på möjligheten att ge myndigheterna gemensamma strategiska uppdrag som syftar till ett effektivare samarbete.

Inom ramen för utredningen lämnade dåvarande Riksförsäkringsverket (RFV) och PPM underlag och synpunkter avseende utredningens fyra organisatoriska alternativ. Till skillnad från ANSA-utredningen, förordade såväl RFV som PPM att ansvaret för pensionsadministrationen samlas hos en myndighet. Däremot hade myndigheterna olika syn på vilken modell som borde väljas. RFV ansåg att ansvaret borde samlas inom den nya socialförsäkringsmyndigheten, dvs. FK, när den väl hade bildats. Med detta alternativ skulle PPM:s verksamhet flyttas in i FK. PPM förespråkade en lösning som innebär att en fristående pensionsmyndighet skapas som administrerar inkomstpension, tilläggs-pension, garantipension och premiepension.

Flera remissinstanser som yttrade sig över ANSA-utredningens förslag tog upp frånvaron av förslag i utredningsbetänkandet och föreslog i sin tur en sammanhållen pensionsadministration.

Premiepensionsutredningen överlämnade den 27 oktober 2005 betänkandet Svårnavigerat? Premiépensionssparande på rätt kurs (SOU 2005:87). Med hänvisning till kostnadseffekter och de svårigheter som finns med informationen lämnade utredningen även förslag om den administrativa organisationen. Utredningen anser att de problem som motiverade ANSA-utredningens uppdrag att se

över organiseringen av pensionsadministrationen fortfarande kvarstår och att problemen inte kommer att kunna lösas om den nuvarande ansvarsuppdelningen bibehålls. Utredningen föreslår därför att en självständig och separat myndighet bör bildas med ansvar för pensionsadministrationen. Enligt utredningen har skälet till att premiepensionen ligger på en särskild myndighet nu spelat ut sin roll. Istället är frågorna om kostnadseffektivitet och information överordnade och de bör därför vara styrande för valet av organisationsform.

#### *Åtgärder av regeringen och de två myndigheterna*

I regleringsbrev för 2004 och 2005 gav regeringen RFV och PPM likalydande uppdrag som syftar till ökat och förbättrat samarbete myndigheterna emellan. Uppdragen gällde att i samråd utveckla de administrativa rutinerna, att redovisa en gemensam strategi för hur information om inkomst- och premiepension skall ges till allmänheten samt att genomföra en kartläggning och analys av förutsättningarna för att starta en gemensam kundservice avseende ålderspensionssystemet. Myndigheterna har gemensamt till regeringen avrapporterat uppdragen under hösten 2004 och hösten 2005.

Myndigheterna inrättade hösten 2004 ett myndighetsgemensamt program vars utgångspunkt är att bredda, fördjupa och vidareutveckla samverkan mellan myndigheterna. Enligt de myndighetsinterna direktiven skall programmet leda till en effektiv och väl fungerande ålderspensionsverksamhet med fokus på de försäkrade. Programmet skall också leda till att den allmänna pensionen av de försäkrade skall uppfattas som ett sammanhållet system. Därutöver skall arbetet inom programmet möjliggöra att ansvaret samlas hos en myndighet inom fem år.

#### *Kostnadsutvecklingen*

Pensionsreformen innebar omfattande förändringar för administrationen. Reformen är nu genomförd och etablerad och administrationen har alltmer övergått från en utvecklingsfas till löpande förvaltning. Administrationskostnaderna för ålderspensionen, som i sin helhet belastar AP-fonderna och premiepensionssystemet, har



i och med reformeringen ökat kraftigt och ökar fortfarande, vilket framgår av följande tabell.

#### Administrationskostnader för den inkomstrelaterade ålderspensionen, mnkr

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Försäkringskassan	352	617	718	861	807	796
Skatteverket	214	217	245	286	330	335
Kronofogdemyndigheten	9	7	5	11	10	9
SPV och KPA	19	13	13	24	0	0
Konjunkturinstitutet	0	0	0,1	0	0	0
Handläggning inkomstpension	594	854	981	1 182	1 147	1 140
AP-fonderna	359	586	946	1 030	1 234	1 497
Totalt inkomstpension	953	1 440	1 927	2 212	2 381	2 637
PPM	407	650	479	593	371	349
Totalt ÅP	1 360	2 090	2 406	2 805	2 752	2 986

Kostnaderna för PPM är exklusive kapitalförvaltningskostnaderna för de fonder som pensionsspararna valt. Eftersom dessa kostnader varierar mellan de olika fonderna så är kostnaden beroende av hur pensionsspararna väljer. Den samlade kapitalförvaltningskostnaden för fonderna beräknas till omkring 1 miljard kronor årligen, exklusive transaktionskostnaderna. Under 2004 återfördes 476 miljoner kronor av förvaltningskostnaderna som rabatt till pensions-spararna.

Delar av kostnadsökningarna kan förklaras medan andra delar av ökningarna kräver mer analys. Regeringen avser därför att inom kort lämna ett särskilt uppdrag för att analysera myndigheternas administrationskostnader. Detta uppdrag skall ske med beaktande av översynen av myndighetsstrukturen. Det skall ingå i uppdraget att lämna förslag på åtgärder som minskar kostnaderna. Regeringen arbetar också med olika initiativ avseende AP-fonderna i syfte att förbättra fondernas kostnadseffektivitet.

#### Behovet av en översyn

Statsmakternas beslut att inrätta ett autonomt ålderspensions-system vid sidan av statsbudgeten innebär att systemet, inklusive administrationen, har ett absolut ansvar för sina egna kostnader,

vilket innebär att samtliga kostnader skall bäras av pensions-systemet. Det finns därför skäl att följa upp reformen och dess kostnader i syfte att säkra en så kostnadseffektiv verksamhet som möjligt, till nytta för pensionärer och pensionssparare. En del i detta är att granska om nuvarande myndighetsstruktur med uppdelning av pensionsadministrationen på FK och PPM är rationell sett ur perspektivet om pensionärernas och pensionsspararnas bästa. I begreppet pensionärernas och pensionsspararnas bästa ryms olika aspekter. Samordning och låga kostnader och är centrala och viktiga. Olika kvalitetsaspekter som tillgänglighet, enkelhet, snabb hantering, god information och väl fungerande kundservice är också av stor betydelse. Värdet av olika aspekter kan dessutom variera mellan olika grupper av pensionärer och pensionssparare. Vad som är det bästa blir därför en sammanvägning av olika aspekter.

Den nuvarande uppdelningen mellan FK och PPM ställer stora krav på samarbete för en sammanhållen pensionshantering. För att förbättra samarbetet har regeringen tidigare gett myndigheterna gemensamma uppdrag. Två myndigheter innebär dock alltid en gränsdragning och det har också visat sig svårt att få samordningen att fungera helt tillfredsställande. Det finns också juridiska aspekter som är sätter gränser för hur långt samarbetet kan utvecklas. Reglerna om hur myndighetsutövning skall bedrivas är ett sådant exempel. Att samordna nuvarande organisation så att pensionshanteringen blir mer sammanhållen skulle alltså medföra fördelar. Dels skulle det innebära att pensionären i ålderspensionsärenden endast möter en myndighet, dels kan en myndighet bedriva verksamheten mer effektivt.

En angränsande frågeställning är om det kan finnas anledning att mer tydligt särskilja den administrativa hanteringen av den inkomstgrundade ålderspensionen som finansieras genom ålderspensionssystemet från hanteringen av övriga socialförsäkringsförmåner som finansieras med anslag på statsbudgeten, som t.ex. garantipension, efterlevandepension, äldreförsörjningsstöd och bostadstillägg till pensionärer. Ett problem i granskningen av ålderspensionssystemets administrationskostnader är svårigheten i att säkerställa att systemet endast belastas med sina egna kostnader. En svårighet här är att avgöra i vilken mån investeringar inom ett område också kan användas inom andra områden och i vilken mån det då också skall ske en motsvarande kostnadsföring på respektive område. Samtidigt finns det effektivitetsfördelar i kontaktytorna

mellan ålderspensionen och andra pensionsförmåner. Inom FK är handläggningen av inkomstpension mer eller mindre integrerad med andra pensionsförmåner.

Det uppstår alltså frågor om gränsdragning mellan olika förmånslag vid en mer sammanhållen organisation för ålderspensionens administration. Det är inte självklart vilka gränsdragningar som är lämpligast. Frågan måste bedömas med utgångspunkt i vad som sammantaget är bäst för pensionärerna och pensionsspararna.

### Uppdraget

En särskild utredare ges i uppdrag att utvärdera nuvarande administrationsstruktur för ålderspensionen. Utvärderingen skall innehålla en analys av den nuvarande strukturens för- och nackdelar samt en analys av möjligheter och effekter för andra former som är mer ändamålsenliga sett ur perspektivet pensionärernas och pensionsspararnas bästa. Utredaren skall utgå ifrån sin utvärdering och analys och lämna förslag till förändringar i den nuvarande myndighetsstrukturen. De två motstående huvudalternativen – en särskild ålderspensionsmyndighet respektive att samla hela administrationen inom socialförsäkringsadministrationen – är en utgångspunkt för analysen men ingen begränsning.

Om de två huvudalternativen bedöms medföra sådana kostnader eller andra nackdelar att en förändring kan ifrågasättas, är det väsentligt att även andra alternativ prövas. Om översynen skulle leda till slutsatsen att andra organisatoriska lösningar sammantaget inte är bättre än den nuvarande organisationen skall utredaren föreslå andra förändringar – i statsmakternas styrning, i regelverk eller på annat sätt inom ramen för nuvarande organisation. Även här gäller perspektivet pensionärernas och pensionsspararnas bästa.

Utredaren skall beakta och redovisa de förändrade kostnader som kan uppstå för pensionärer och pensionssparare på kort och på lång sikt. Pensionssystemet är långsiktigt. Långsiktighet och uthållighet skall därför också präglade utredningens förslag. När kostnaderna värderas skall även kostnaderna för statsbudgeten beaktas. Utredaren skall också bedöma i vilken omfattning IT-stöden för pensionsadministrationen behöver anpassas i förhållande till förslagen och de effekter som detta kan medföra för såväl kostnadsutvecklingen som effektiviteten i pensionsadministrationen. Konsekvenser för den personal som för närvarande arbetar inom pen-

sionsadministrationen skall redovisas. En ytterligare aspekt är tids-horisonten och den hänsyn som kan behöva tas till det pågående förändringsarbetet till följd av förstatligandet av försäkringskassorna och bildandet av den nya myndigheten Försäkringskassan.

Utredarens arbete skall grundas på de förvaltningspolitiska krav som ställs på myndigheterna.

Utredaren skall bedriva arbetet i nära samarbete med FK och PPM, vilka också skall bistå utredningen med nödvändigt underlag avseende sina respektive ansvarsområden. I den mån andra myndigheters arbete berörs skall samråd ske med dessa. Utredaren skall lämna förslag till de författningsförändringar som bedöms nödvändiga för att förslagen skall kunna genomföras. Utredaren skall hålla berörda centrala arbetstagarorganisationer samt större pensionärsorganisationer informerade om arbetet och ge dem möjlighet att framföra synpunkter.

Uppdraget skall redovisas senast den 1 november 2006.

(Socialdepartementet)

# Statens offentliga utredningar 2006

## *Kronologisk förteckning*

1. Skola & Samhälle. U.
2. Omprövning av medborgarskap. Ju.
3. Stärkt konkurrenskraft och sysselsättning i hela landet. N.
4. Svenska partnerskap – en översikt. Rapport 1 till Organisationsutredningen för regional tillväxt. N.
5. Organisering av regional utvecklingspolitik – balansera utveckling och förvaltning. Rapport 2 till Organisationsutredningen för regional tillväxt. N.
6. Skyddsgrundsdirektivet och svensk rätt. En anpassning av svensk lagstiftning till EG-direktiv 2004/83/EG angående flyktingar och andra skyddsbehövande. UD.
7. Studieavgifter i högskolan. U.
8. Mångfald och räckvidd. U.
9. Kontroll av varor vid inre gräns. Fi.
10. Ett förnyat programkontor. U.
11. Spel i en föränderlig värld. Fi.
12. Rattfylleri och sjöfylleri. Ju.
13. Djurskydd vid hästavel. Jo.
14. Samernas sedvanemarker. Jo.
15. Detaljhandel med nikotinläkemedel. S.
16. Ny reglering om brandfarliga och explosiva varor. Fö.
17. Ny häkteslag. Ju.
18. Kustbevakningens personuppgiftsbehandling. Integritet – Effektivitet. Fö.
19. Att återta mitt språk. Åtgärder för att stärka det samiska språket. Ju.
20. Tonnageskatt. Fi.
21. Mediernas Vi och Dom. Mediernas betydelse för den strukturella diskrimineringen. Ju.
22. En sammanhållen diskrimineringslagstiftning. Del 1+2, särtryck av sammanfattningen, lättläst sammanfattning och daisy. Ju.
23. Nya skatteregler för idrotten. Fi.
24. Avgift för matservice inom äldre- och handikappomsorgen. S.
25. Arbetslivsresurs. Ett statligt ägt bolag efter sammanslagning av Samhall Resurs AB (publ) och Arbetslivstjänster. N.
26. Sverige som värdland för internationella organisationer. UD.
27. Stöd till hälsobefrämjande tandvård. S.
28. Nya upphandlingsregler 2. Fi.
29. Teckenspråk och teckenspråkiga. Kunskaps- och forskningsöversikt. S.
30. Är rättvisan rättvis? Tio perspektiv på diskriminering av etniska och religiösa minoriteter inom rättssystemet. Ju.
31. Anställ unga! U.
32. God sed vid lönebildning – Utvärdering av Medlingsinstitutet. N.
33. Andra vägar att finansiera nya vägar. N.
34. Den professionella orkestermusiken i Sverige. U.
35. Värdepapper och kontrolluppgifter. Fi.
36. För studenterna ...  
– om studentkårer, nationer och särskilda studentföreningar. U.
37. Om välfärdens gränser och det villkorade medborgarskapet. Ju.
38. Vuxnas lärande. En ny myndighet. U.
39. Ett utvidgat miljöansvar. M.
40. Utbildningens dilemma. Demokratiska ideal och andrafierande praxis. Ju.
41. Internationella sanktioner. UD.
42. Plats på scen. U.
43. Översyn av atomansvaret. M.
44. Bättre arbetsmiljöregler I. Samverkan, utbildning, avtal m.m. N.
45. Tänka framåt, men göra nu. Så stärker vi barnkulturen. + Bilaga/rapport: ”Det ser lite olika ut ...” En kartläggning av den offentligt finansierade kulturen för barn. U.

46. Jakten på makten. Ju.
47. Ökade möjligheter till trafiknykterhetskontroller vid gränserna. Ju.
48. Bidragsbrott. Fi.
49. Asylsökande barn med uppgivenhets-symtom – trauma, kultur, asylprocess. UD.
50. En ny lag om värdepappersmarknaden. + Författningsbilaga. Fi.
51. Tillgänglighet, mobil TV samt vissa andra radio- och TV-rättsliga frågor. + Daisy. U.
52. Diskrimineringens retorik. En studie av svenska valrörelser 1988–2002. Ju.
53. Partierna nominerar. Exkluderingens mekanismer – etnicitet och representation. Ju.
54. Teckenspråk och teckenspråkiga. Översyn av teckenspråkets ställning. S.
55. Ny associationsrätt för försäkringsföretag. + Författningsförslag. Fi.
56. Ansvarfull servering – fri från diskriminering. S.
57. En bättre tillsyn av missbrukarvården. S.
58. Sanktionsavgift i stället för straff – områdena livsmedel, foder och djurskydd. Jo.
59. Arbetslivets (o)synliga murar. Ju.
60. På tröskeln till lönearbete. Diskriminering, exkludering och underordning av personer med utländsk bakgrund. Ju.
61. Asylförfarandet – genomförandet av asylprocedurdirektivet i svensk rätt. UD
62. Testa och öva i norra Sverige. Center i Arvidsjaur. N.
63. Forensiska institutet. Ny myndighet för kriminalteknik, rättsmedicin och rättspsykiatri. Ju.
64. Internationella kasinon i Sverige. En utvärdering. Fi.
65. Att ta ansvar för sina insatser. Socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor. S.
66. Hästtävlingar – på lika villkor. Jo.
67. Fritid till sjöss och i hamn. Förslag till finansiering av service till sjöfolk. N.
68. Klenoder i tiden. En utredning om samlingar kring scen och musik. U.
69. Uppföljning av kostnadsutjämningen för kommunernas LSS-verksamhet. Fi.
70. Oinskränkt produktskydd för patent på genteknikområdet. Ju.
71. Stöd till hälsobefrämjande tandvård del 2. S.
72. Öppna möjligheter med alkohol. N.
73. Den segregeringande integrationen. Om social sammanhållning och dess hinder. Ju.
74. En ny lag om värdepappersmarknaden. Supplement. Fi.
75. Jämställdhet i förskolan – om betydelsen av jämställdhet och genus i förskolans pedagogiska arbete. U.
76. Otillbörliga affärsmetoder. Jo.
77. Ungdomar, stress och psykisk ohälsa. Analyser och förslag till åtgärder. U.
78. Hälsa, vård och strukturell diskriminering. Ju.
79. Integrationens svarta bok. Agenda för jämlikhet och social sammanhållning. Ju.
80. Patent och innovationer för tillväxt och välfärd. N.
81. Mervärdesskatt. Del 1. Förslag och ställningstaganden. Del 2. Utredningens underlag A. Del 3. Utredningens underlag B, bilagor. N.
82. Patientdatalag. S.
83. Radio och TV i allmänhetens tjänst. Överlåtelse av rättigheter till offentligt framförande. U.
84. Deluppföljning av den kommunal-ekonomiska utjämningen – med förslag om organisation samt löne- och byggkostnadsutjämning. Fi.
85. Drogtestning av totalförsvarspiktiga. Fö.
86. Mera försäkring och mera arbete. S
87. Arbetskraftsinvandring till Sverige – förslag och konsekvenser. N.
88. Effektivare LEK. N.
89. Tyst godkännande – ett nytt sätt att deklarerar. Fi.
90. På väg mot en enhetlig mervärdesskatt. Fi.
91. Vård och stöd till psykiskt störda lagöverträdare. S.
92. Skadeståndsansvar vid sjötransport av farligt gods. Ju.
93. Gästforskare – nya regler för inresa, vistelse och arbete. U.

94. Översvämningsshot. Risker och åtgärder för Mälaren, Hjälmaren och Vänern. M.
95. Detaljhandel med växtbaserade läkemedel. S.
96. Ett nytt grundlagsskydd för tryck- och yttrandefriheten?  
Tryck- och yttrandefrihetsberedningen inbjuder till debatt. Del 1+2. Ju.
97. Arbetstagares medverkan vid gränsöverskridande fusioner. N.
98. Ytterligare rättssäkerhetsgarantier vid användandet av hemliga tvångsmedel, m.m. Ju.
99. En ny konkurrenslag. N.
100. Ambition och ansvar. Nationell strategi för utveckling av samhällets insatser till personer med psykiska sjukdomar och funktionshinder. S.
101. Se landsbygden! Myter, sanningar och framtidsstrategier. + Populärversion. Jo.
102. Samverkan för ungas etablering på arbetsmarknaden. + Forskarrapporter: Hur påverkar demografin arbetsmarknaden för unga? U.
103. Översyn av den rättsmedicinska verksamheten. Tillsyn, Rättsliga rådet och rättsläkarens roll. Ju.
104. En strategi för landsbygdsforskning. Underlag till Landsbygdskommittén. Rapport. Jo.
105. Verkligheten som kraftkälla. Lokala exempel från utvecklingsarbetet på landsbygden samt exempel från våra grannländers landsbygdsarbete. Rapport. Jo.
106. Fakta – omvärld – inspiration. Underlagsrapporter i arbetet med en strategi för hållbar landsbygdsutveckling. Jo.
107. Fokus på åtgärder  
– En plan för effektiv rehabilitering i arbetslivet. S.
108. Att ta itu med fattigdomen. Krediters och garantiers nya roll i svenskt bilateralt bistånd. UD.
109. Ett enhetligt sanktionssystem för felparkering. N.
110. Regler för skydd och rättssäkerhet för personer med demenssjukdom. S.
111. Ny Pension – Ny Administration. S.

# Statens offentliga utredningar 2006

---

## Systematisk förteckning

### Justitiedepartementet

---

- Omprövning av medborgarskap. [2]  
Rattfylleri och sjöfylleri. [12]  
Ny häkteslag. [17]  
Att återta mitt språk. Åtgärder för att stärka det samiska språket. [19]  
Mediernas Vi och Dom. Mediernas betydelse för den strukturella diskrimineringen. [21]  
En sammanhållen diskrimineringslagstiftning.  
Del 1+2, särtryck av sammanfattningen, lättläst sammanfattning och daisy. [22]  
Är rättvisan rättvis?  
Tio perspektiv på diskriminering av etniska och religiösa minoriteter inom rättssystemet. [30]  
Om välfärdens gränser och det villkorade medborgarskapet. [37]  
Utbildningens dilemma  
Demokratiska ideal och andrafierande praxis. [40]  
Jakten på makten. [46]  
Ökade möjligheter till trafiknykterhetskontroller vid gränserna. [47]  
Diskrimineringens retorik. En studie av svenska valrörelser 1988–2002. [52]  
Partierna nominerar.  
Exkluderingens mekanismer – etnicitet och representation. [53]  
Arbetslivets (o)synliga murar. [59]  
På tröskeln till lönearbete. Diskriminering, exkludering och underordning av personer med utländsk bakgrund. [60]  
Forensiska institutet. Ny myndighet för kriminalteknik, rättsmedicin och rättspsykiatri. [63]  
Oinskränkt produktskydd för patent på genteknikområdet. [70].  
Den segregerande integrationen.  
Om social sammanhållning och dess hinder. [73]

- Hälsa, vård och strukturell diskriminering. [78]  
Integrationens svarta bok. Agenda för jämlikhet och social sammanhållning. [79]  
Skadeståndsansvar vid sjötransport av farligt gods. [92]  
Ett nytt grundlagsskydd för tryck- och yttrandefriheten?  
Tryck- och yttrandefrihetsberedningen inbjuder till debatt. Del 1+2. [96]  
Ytterligare rättssäkerhetsgarantier vid användandet av hemliga tvångsmedel, m.m. [98]  
Översyn av den rättsmedicinska verksamheten.  
Tillsyn, Rättsliga rådet och rättsläkarens roll. [103]

### Utrikesdepartementet

---

- Skyddsgrundsdirektivet och svensk rätt.  
En anpassning av svensk lagstiftning till EG-direktiv 2004/83/EG angående flyktingar och andra skyddsbehövande. [6]  
Sverige som värdland för internationella organisationer. [26]  
Internationella sanktioner. [41]  
Asylsökande barn med uppgivenhetssymtom – trauma, kultur, asylprocess. [49]  
Asylförfarandet – genomförandet av asylprocedurdirektivet i svensk rätt. [61]  
Att ta itu med fattigdomen. Krediter och garantiers nya roll i svenskt bilateralt bistånd. [108]

### Försvarsdepartementet

---

- Ny reglering om brandfarliga och explosiva varor. [16]  
Kustbevakningens personuppgiftsbehandling. Integritet – Effektivitet. [18]  
Drogtestning av totalförsvarspiktiga. [85]



## **Socialdepartementet**

---

- Detaljhandel med nikotinläkemedel. [15]  
Avgift för matservice inom äldre- och handikappomsorgen. [24]  
Stöd till hälsobefrämjande tandvård. [27]  
Teckenspråk och teckenspråkiga. Kunskaps- och forskningsöversikt. [29]  
Teckenspråk och teckenspråkiga. Översyn av teckenspråkets ställning. [54]  
Ansvarsfull servering – fri från diskriminering. [56]  
En bättre tillsyn av missbrukarvården. [57]  
Att ta ansvar för sina insatser. Socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor. [65]  
Stöd till hälsobefrämjande tandvård del 2. [71]  
Patientdatalag. [82]  
Mera försäkring och mera arbete. [86]  
Vård och stöd till psykiskt störda lagöverträdare. [91]  
Detaljhandel med växtbaserade läkemedel. [95]  
Ambition och ansvar. Nationell strategi för utveckling av samhällets insatser till personer med psykiska sjukdomar och funktionshinder. [100]  
Fokus på åtgärder – En plan för effektiv rehabilitering i arbetslivet. [107]  
Regler för skydd och rättssäkerhet för personer med demenssjukdom. [110]  
Ny Pension – Ny Administration. [111]

## **Finansdepartementet**

---

- Kontroll av varor vid inre gräns. [9]  
Spel i en föränderlig värld. [11]  
Tonnageskatt. [20]  
Nya skatteregler för idrotten. [23]  
Nya upphandlingsregler 2. [28]  
Värdepapper och kontrolluppgifter. [35]  
Bidragsbrott. [48]  
En ny lag om värdepappersmarknaden. + Författningsbilaga. [50]  
Ny associationsrätt för försäkringsföretag. + Författningsförslag. [55]  
Internationella kasinon i Sveige. En utvärdering. [64]  
Uppföljning av kostnadsutjämningen för kommunernas LSS-verksamhet. [69]

- En ny lag om värdepappersmarknaden. Supplement. [74]  
Deluppföljning av den kommunalekonomiska utjämningen – med förslag om organisation samt löne- och byggkostnadsutjämning. [84]  
Tyst godkännande – ett nytt sätt att deklarerat. [89]  
På väg mot en enhetlig mervärdesskatt. [90]

## **Utbildnings- och kulturdepartementet**

---

- Skola & Samhälle. [1]  
Studieavgifter i högskolan. [7]  
Mångfald och räckvidd. [8]  
Ett förnyat programkontor. [10]  
Anställ unga! [31]  
Den professionella orkestermusiken i Sverige. [34]  
För studenterna... – om studentkårer, nationer och särskilda studentföreningar. [36]  
Vuxnas lärande. En ny myndighet. [38]  
Plats på scen. [42]  
Tänka framåt, men göra nu. Så stärker vi barnkulturen. + Bilaga/rapport: ”Det ser lite olika ut...” En kartläggning av den offentligt finansierade kulturen för barn. [45]  
Tillgänglighet, mobil TV samt vissa andra radio- och TV-rättsliga frågor. + Daisy. [51]  
Klenoder i tiden. En utredning om samlingar kring scen och musik. [68]  
Jämställdhet i förskolan – om betydelsen av jämställdhet och genus i förskolans pedagogiska arbete. [75]  
Ungdomar, stress och psykisk ohälsa. Analyser och förslag till åtgärder. [77]  
Radio och TV i allmänhetens tjänst. Överlåtelse av rättigheter till offentligt framförande. [83]  
Gästforskare – nya regler för inresa, vistelse och arbete. [93]  
Samverkan för ungas etablering på arbetsmarknaden. + Forskarrapporter: Hur påverkar demografin arbetsmarknaden för unga? [102]

## **Jordbruksdepartementet**

---

- Djurskydd vid hästavel. [13]  
Samernas sedvanemarkar. [14]

Sanktionsavgift i stället för straff  
– områdena livsmedel, foder och  
djurskydd. [58]

Häståvlingar – på lika villkor. [66]

Otillbörliga affärsmetoder. [76]

Se landsbygden! Myter, sanningar och  
framtidstrategier.  
+ Populärversion. [101]

En strategi för landsbygdsvetenskap.  
Underlag till Landsbygdskommittén.  
Rapport. [104]

Verkligheten som kraftkälla. Lokala exempel  
från utvecklingsarbetet på landsbygden  
samt exempel från våra grannländers  
landsbygdsarbete. Rapport. [105]

Fakta – omvärld – inspiration. Underlags-  
rapporter i arbetet med en strategi för  
hållbar landsbygdsutveckling. [106]

#### **Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet**

---

Ett utvidgat miljöansvar. [39]

Översyn av atomansvaret. [43]

Översvämningshot. Risker och åtgärder  
för Mälaren, Hjälmaren och Vänern. [94]

#### **Näringsdepartementet**

---

Stärkt konkurrenskraft och sysselsättning  
i hela landet. [3]

Svenska partnerskap – en översikt.

Rapport 1 till Organisations-  
utredningen för regional tillväxt. [4]

Organisering av regional utvecklingspolitik  
– balansera utveckling och förvaltning.

Rapport 2 till Organisationsutredning-  
en för regional tillväxt. [5]

Arbetslivsresurs.

Ett statligt ägt bolag efter sammanslag-  
ning av Samhall Resurs AB (publ) och  
Arbetslivstjänster. [25]

God sed vid lönebildning – Utvärdering av  
Medlingsinstitutet. [32]

Andra vägar att finansiera nya vägar. [33]

Bättre arbetsmiljöregler I. Samverkan,  
utbildning, avtal m.m. [44]

Testa och öva i norra Sverige. Center i  
Arvidsjaur. [62]

Fritid till sjöss och i hamn. Förslag till  
finansiering av service till sjöfolk. [67]

Öppna möjligheter med alkohol. [72]

Patent och innovationer för tillväxt och  
välfärd. [80]

Mervärdesskatt.

Del 1. Förslag och ställningstaganden.

Del 2. Utredningens underlag A.

Del 3. Utredningens underlag B, bilagor.  
[81]

Arbetskraftsinvandring till Sverige

– förslag och konsekvenser. [87]

Effektivare LEK. [88]

Tyst godkännande – ett nytt sätt att deklarerat  
[89]

Arbetsstagares medverkan vid gränsöver-  
skridande fusioner. [97]

En ny konkurrenslag. [99]

Ett enhetligt sanktionssystem för felparkering.  
[109]