

Socialdepartementet

Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper (SOU2025:53), S2025/00911

Övergripande synpunkter

Pensionsmyndigheten lämnar följande övergripande synpunkter, för vilka vi redogör närmare under efterföljande rubriker:

- Den som kommer till Sverige innan uppnådd riktålder kan ha rätt till garantipension, för vilket det krävs minst tre års försäkringstid före uppnådd riktålder. Kravet om fem års bosättningsstid för tilläggsförmånen bostadstillägg och förmånen äldreförsörjningsstöd, som föreslås i utredningen, innebär att olika bosättningsperioder ska utredas beroende på pensionsförmån. Det kan ytterligare försvåra förståelse för grundskyddet och dess samlade funktion som skydd mot ekonomisk utsatthet för äldre. Effekterna blir också att trots uppnådd riktålder finns inte rätten till samtliga pensionsförmåner, utan rätten inträffar vid olika tidpunkter beroende på förmån och innebär återkommande ansökningar för enskilda.
- Den som kommer till Sverige först efter uppnådd riktålder kan inte få garantipension. Om rätt till allmän pension saknas finns inte heller rätt till tilläggsförmånen bostadstillägg. Däremot finns rätt till äldreförsörjningsstöd. Förslaget innebär att den som kommer till Sverige först efter uppnådd riktålder inte kommer att ha rätt till någon av grundskyddsförmånerna förrän kvalificeringsvillkoren är uppfyllda.
- Införandet av de förslagna kvalificeringsvillkoren får stora konsekvenser för handläggningen. Det tillkommer betydande utredning av bosättningsperioder i andra länder, även för tid efter uppnådd riktålder, vilket aldrig tidigare har varit föremål för utredning.
- Förslagen avseende snabbare kvalificering genom inkomst innebär att det tillkommer betydande utredning även i detta avseende. Dessa äldre saknar i regel arbetsinkomster, men utredningen behöver alltså utföras i samtliga aktuella ärenden. Det kan avse inkomster både före och efter uppnådd riktålder och innefattar i förekommande fall även utredning av inkomster från annat EU/EES-land.
- Förslagen innebär också att äldre pensionärer som inte får äldreförsörjningsstöd hänvisas till respektive kommun för ekonomiskt bistånd. När kvalificeringsvillkor för äldreförsörjningsstöd uppfylls ska pensionärerna åter

hänvisas till Pensionsmyndigheten. Äldre personer anländer till Sverige även i högre åldrar och frågan är om det är rimligt att dessa äldre, som kan ha åldersrelaterade kognitiva svårigheter, ska hänvisas fram och åter mellan Pensionsmyndigheten och respektive kommun. Förslagen ökar risken för ekonomisk utsatthet för dessa grupper, vilka i huvudsak utgörs av äldre kvinnor enligt Pensionsmyndighetens statistik. Utredningens statistik visar att det, avseende bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd, är relativt få personer som träffas av de föreslagna kvalificeringsvillkoren. Pensionsmyndigheten anser dock att dessa konsekvenser är påtagliga för dem som berörs.

- Myndigheten anser att införandet av ett eget ansökningsförfarande för synnerliga skäl är olämpligt av flera anledningar och menar att synnerliga skäl istället bör prövas av myndigheten, utan något särskilt ansökningsförfarande.
- Vidare bedömer Pensionsmyndigheten att de kostnadsmässiga konsekvenserna för myndigheten blir något högre än de som utredningen redovisat samt att det föreligger risker för ytterligare kostnader.

Förmåner som kvalificeringsvillkor ska gälla för (avsnitt 6.4.2)

Bostadstillägg till pensionärer och äldreförsörjningsstöd är grundskyddsförmåner inom pensionssystemet. Förmånerna kan beviljas den som har uppnått 66 års ålder¹ och som har tagit ut den allmänna pension som han eller hon är berättigad till.

Grundskyddet inom pensionssystemet utgörs i första hand av garantipension. Bostadstillägg är en tilläggsförmån till den allmänna pensionen, såsom garantipension. Eftersom det vid reformeringen av pensionssystemet bedömdes att garantipensionen inte var möjlig att konstruera för att även omfatta bostadskostnader blev bostadstillägget ett viktigt kompletterande stöd och nivåerna för bostadstillägg är anpassade utifrån reglerna för garantipensionen.² Äldreförsörjningsstödet infördes för att det statliga ansvaret ska omfatta samtliga personer som har uppnått pensionsåldern.³ Äldreförsörjningsstöd är det yttersta skyddsnätet inom grundskyddet och lämnas om den enskilde inte får sina grundläggande försörjningsbehov tillgodosedda genom den allmänna pensionen och bostadstillägg.

Utredningens förslag innebär att enskilda som träffas av de föreslagna reglerna, och som har uppnått riktåldern till pension och därmed kan ha rätt till allmän pension såsom garantipension, samtidigt saknar rätt till tilläggsförmånen bostadstillägg samt äldreförsörjningsstöd. Förmånernas nivåer är satta utifrån förutsättningen att den enskilde kan ansöka om och få sin rätt till samtliga förmåner prövad samtidigt,

¹ Från och med den 1 december 2025 gäller istället riktåldern för pension, 67 år från den 1 januari 2026.

² Jämför prop. 1993/94:250 Reformering av det allmänna pensionssystemet, s. 166.

³ Jämför prop. 2000/01:136 Äldreförsörjningsstöd, s. 18.

vilket ger grundskyddet dess samlade funktion som skydd mot ekonomisk utsatthet för äldre.⁴ Förslagen innebär att detta inte blir möjligt för den grupp av pensionärer som träffas av förslagen. Förslagen innebär att prövningen av rätten till förmåner inom pensionssystemet istället behöver ske i omgångar för de som träffas av kvalificeringsvillkoren och att enskilda behöver ansöka om olika förmåner vid olika tidpunkter.

Enskilda som vid uppnådd riktålder för pension vill ansöka om bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd måste först ansöka om allmän pension. För att kunna få del av grundskyddet i form av garantipension krävs tre års försäkringstid i form av bosättningstid som räknas till och med året före det kalenderår den enskilde uppnår riktåldern för pension. Garantipensionens storlek beror på bosättningstiden och det krävs 40 års bosättningstid för att få full garantipension. Detta innebär att enskilda som kommer till Sverige före uppnådd riktålder och ansöker om allmän pension samt förmånerna bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd behöver prövas utifrån försäkringstid enligt regelverket för garantipension, men också utifrån kvalificeringsvillkoret om fem års bosättningstid för tilläggsförmånen bostadstillägg samt äldreförsörjningsstöd. Detta kvalificeringsvillkor medför en annan utredning av försäkringstid, som i många fall avser tid även efter uppnådd riktålder. De som uppfyller tre års försäkringstid kan beviljas garantipension, men behöver invänta uppnådd bosättningstid om fem år för övriga grundskyddsförmåner. Detta innebär att ansökan om bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd avslås och att ärendet behöver utredas på nytt vid en ny ansökan efter fem års bosättningstid. Införandet av dessa kvalificeringsvillkor försvårar framförallt enskildas förståelse för pensionsförmånerna och vad som krävs för att kunna ansöka om och få rätt till dem. De föreslagna reglerna innebär också att Pensionsmyndighetens handläggning av dessa förmåner försvåras.

Enskilda som kommer till Sverige efter uppnådd riktålder för pension och som inte uppfyller kraven för rätt till garantipension kan idag få äldreförsörjningsstöd. Införandet av kvalificeringsvillkor får stora konsekvenser för handläggningen och innebär betydande utredning av bosättningstid även efter uppnådd riktålder, vilket också innebär krav på nya utredningsperioder med andra länder. Idag utreds bosättningstid enbart upp till riktålder. Det är oklart om det är möjligt att få uppgifter om bosättningstid från andra länder när det avser tid efter uppnådd riktålder. Vissa länder lämnar inte uppgifter om bosättningsperioder alls och vissa länder kan också sakna uppgifter om bosättningstid efter uppnådd riktålder.

Förslagen avseende snabbare kvalificering genom inkomst innebär att det tillkommer betydande utredning av förekomsten av inkomster, trots att de äldre

⁴ Jämför prop. 2018/19:134 Förbättrat grundskydd för pensionärer, s. 13.

personer som berörs i regel saknar arbetsinkomster. Inkomsterna behöver i förekommande fall utredas för såväl tid före uppnådd riktålder som efter uppnådd riktålder. Utredningen kan även omfatta inkomster från annat EU/EES-land. Även avseende inkomstuppgifter finns motsvarande problem som för bosättningsstid gällande utredning efter uppnådd riktålder. Det saknas också helt rutiner för att inhämta uppgifter om storlek på inkomst av förvärvsarbete från andra länder. Det är därmed oklart huruvida detta är möjligt att få information om.

Förslagen innebär att äldre pensionärer som inte får äldreförsörjningsstöd innan kvalificeringsvillkoren uppfyllts istället blir hänvisade till att ansöka om ekonomiskt bistånd från respektive kommun. Detta innebär stora utmaningar för myndigheten gällande att förmedla informationen om dessa regler till äldre pensionärer som har små eller inga möjligheter till annan försörjning genom eget arbete. När kvalificeringsvillkor för äldreförsörjningsstöd uppfylls ska pensionärerna åter hänvisas till Pensionsmyndigheten. Detta gäller även i de fall den enskilde pensionären har haft arbetsinkomst, för att Pensionsmyndigheten ska kunna utreda om inkomstvillkoret är uppfyllt. Det kan också finnas rätt till inkomstpension. Det är olika regler som gäller för rätt till olika pensionsförmåner, vilket försvårar för den enskilde att veta när rätten till en viss förmån uppstår.

Äldre personer kommer till Sverige även i högre åldrar och frågan är om det är rimligt att dessa personer, som kan ha åldersrelaterade kognitiva svårigheter, ska hänvisas fram och åter mellan Pensionsmyndigheten och respektive kommun. Förslagen ökar risken för ekonomisk utsatthet för dessa grupper, vilka i huvudsak utgörs av äldre kvinnor enligt Pensionsmyndighetens statistik.

Pensionsmyndigheten konstaterar att konsekvenserna är påtagliga för de som berörs, samtidigt som det gäller en grupp som inte längre kan förväntas stå till arbetsmarknadens förfogande.

Angående ansökan om synnerliga skäl (avsnitt 6.4.5)

Förslaget innebär att förmåner som omfattas av kvalificeringsreglerna kan beviljas även om kvalificeringsvillkor inte är uppfyllda, om det föreligger synnerliga skäl och den enskilde ansöker om det. Pensionsmyndigheten menar att införandet av ett eget ansökningsförfarande för synnerliga skäl är olämpligt av flera anledningar. Ett eget ansökningsförfarande kan innebära att även enskilda som inte är aktuella för synnerliga skäl ändå lämnar in en ansökan, vilket kan medföra betydande konsekvenser för Pensionsmyndighetens administration. Det anges vidare av utredningen att de handläggande myndigheternas utredningsskyldighet anses vara mycket begränsad. Pensionsmyndigheten ställer sig frågande till detta, då de exempel som anges kräver en utredning av bland annat tidigare bosättningsstid.

Prövningen ska utgå från omständigheterna i det enskilda fallet och även detta talar för att synnerliga skäl bör prövas av myndigheten endast i de fall reglerna blir aktuella. På samma sätt som andra regelverk gällande synnerliga skäl anser Pensionsmyndigheten därmed att dessa istället bör prövas av myndigheten, utan något särskilt ansökningsförfarande.

Konsekvenser för Pensionsmyndigheten (avsnitt 10.9.2)

Av tabell 10.10 i betänkandet anges Pensionsmyndighetens administrationskostnader jämte övriga statliga myndigheter. Den årliga förvaltningskostnaden uppgår till 250 000 kronor och en engångskostnad som avser systemutveckling uppgår till 200 000 kronor. Pensionsmyndigheten bedömer att totala belopp för årlig förvaltning respektive engångskostnader blir högre. Bakgrunden är bland annat utredningens slutliga underlag om antal personer födda i tredjeland som enligt förslagen inte skulle haft rätt till bostadstillägg till pensionärer eller äldreförsörjningsstöd samt de ytterligare ärenden som behöver utredas inom EU/EES för att kontrollera att kvalificeringsvillkoren uppfylls. Myndigheten ser även en osäkerhet vid skattning av kostnader kopplat till med vilka länder inom EU/EES Pensionsmyndigheten behöver utreda försäkringstiden och eventuella inkomster. Utredningstiden och variationen i svarstider från olika länder är stor. Sammantaget innebär förslagen att handläggningen av de ärenden som berörs i många fall kommer att innebära betydande utredning och risk för mycket långa handläggningstider. Pensionsmyndigheten ser även stora utmaningar i att förmedla och förklara informationen om regelverket till de äldre pensionärer som träffas av förslagen och som har små eller inga möjligheter till annan försörjning genom eget arbete. Det blir också svårt för enskilda att skilja på när de behöver vända sig till sin kommun för ekonomiskt bistånd respektive när rätten till olika förmåner från Pensionsmyndigheten inträder, vilket bland annat kan innebära att enskilda behöver återkommande stöd och hjälp. Den årliga förvaltningskostnaden för handläggning, återkommande utbildning m.m. beräknas totalt uppgå till cirka 1 – 2,5 miljoner kronor. De samlade engångskostnaderna för systemutveckling, implementering, initiala utbildningsinsatser m.m. beräknas uppgå till cirka 0,5 – 1 miljoner kronor.

Pensionsmyndigheten vill också särskilt belysa risker för ytterligare kostnader kopplade till förslaget om synnerliga skäl. Om myndigheten ska införa ett eget ansökningsförfarande för detta finns stora risker för att enskilda i många fall ansöker om synnerliga skäl, trots att synnerliga skäl över huvud taget inte är aktuella. Pensionsmyndigheten kan inte bedöma vilka kostnader detta skulle medföra, då det beror på hur enskilda skulle agera i det enskilda fallet. Hur många som väljer att ansöka om synnerliga skäl styr också myndighetens behov av

särskild administration för ansökningsförfaranden såsom anpassade blanketter samt e-tjänster. Blir detta aktuellt medför det betydande utvecklingskostnader för myndigheten.

Av utredningen framgår att Försäkringskassans prövning av barnbidrag påverkas och kan komma att hanteras annorlunda i vissa fall. Om en ändrad hantering skulle innebära att försäkringstillhörigheten inte kommer att registreras av Försäkringskassan kommer detta att få konsekvenser för Pensionsmyndighetens hantering av pensionsgrundande belopp för barnår. Idag hanteras detta automatiserat utifrån tidigare registrering av försäkringstillhörighet, vanligtvis i samband med Försäkringskassans prövning av barnbidrag. Om registreringen kommer att saknas i vissa fall, till följd av Försäkringskassans ändrade hantering, innebär detta ytterligare kostnader för Pensionsmyndighetens administration.

Angående konsekvenser för enskilda (avsnitt 10.10) samt konsekvenser för jämställdheten (avsnitt 10.15)

Pensionsmyndigheten vill belysa att förslagen kan få konsekvenser även för enskilda som efter utredning visar sig uppfylla kvalificeringsvillkoren. Den utredning av bosättningstid och eventuella inkomster inom EU/EES som krävs i ärenden som omfattas av samordningsförfordningarna kan innebära att enskilda behöver vänta längre på sina beslut. Enskilda som ansöker om bostadstillägg till pensionärer eller äldreförsörjningsstöd har i regel små eller inga ekonomiska marginaler, varför detta kan innebära betydande ekonomiska problem för redan utsatta äldre.

Utredningen konstaterar att reformen medför ökade risker för främst tredjelandsmedborgare som har uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter eller på grund av verkställighetshinder, och som inte lyckas skaffa egen försörjning. Pensionsmyndigheten konstaterar att äldre personer som har uppnått riktåldern för allmän pension och som har rätt till bostadstillägg eller äldreförsörjningsstöd tillhör den grupp som i regel har mycket små eller inga möjligheter att försörja sig genom eget arbete. Medelåldern bland dem som uppbär äldreförsörjningsstöd är 75 år. Medelåldern bland dem som uppbär bostadstillägg är 78 år. Kvinnor utgör 58 procent av dem som uppbär äldreförsörjningsstöd. För bostadstillägg är andelen kvinnor 70 procent.

Datum: 2025-08-13
Dok.bet PID290148
Version 1.0
Dnr/Ref. VER 2025–192

Detta yttrande har beslutats av generaldirektör Anna Pettersson Westerberg efter föredragning av biträdande enhetschef Gustaf Löfgren. I den slutliga handläggningen har även verksamhetsutvecklare Linda Nygren, jurist Emma Gröndal, ställföreträdande avdelningschef Martina Irving samt tillförordnad avdelningschef Denana Lövgren deltagit. I beredningen har verksamhetsspecialist Matilda Larsson Tomsic samt avdelningschef Magnus Rodin deltagit.

Anna Pettersson Westerberg

Gustaf Löfgren