

Socialdepartementet

Regelförenklingar inom pensionsförmåner

Förord

Denna promemoria har tagits fram av en arbetsgrupp som har inrättats inom Socialdepartementet. Arbetsgruppen har tillsatts för att bereda förslag om regelförenklingar inom området pensionsförmåner.

Stockholm den 20 december 2013

Maria Hemström Hemmingsson
Departementsråd

Innehållsförteckning

1	Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken	5
2	Bakgrund.....	7
3	Förslag till regelförenklingar.....	8
3.1	Förenklad anmälningsskyldighet för bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd	8
3.1.1	Gällande regelverk.....	8
3.1.2	Statistik om bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd	9
3.1.3	Pensionsmyndighetens förslag.....	9
3.1.4	Förenklad anmälningsskyldighet för bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd	11
3.1.5	Konsekvensbedömning.....	13
3.2	Förenklingar i bestämmelserna om änkepension och samordning med inkomstgrundad ålderspension för en änka som är född 1954 eller senare	14
3.2.1	Gällande regelverk.....	14
3.2.2	Pensionsmyndighetens förslag.....	15
3.2.3	Förenklingar i bestämmelserna om änkepension och samordning med inkomstgrundad ålderspension för en änka som är född 1954 eller senare 17	
3.2.4	Konsekvensbedömning.....	18
4	Författningskommentar	19
4.1	Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken...	19

Sammanfattning

Promemorian innehåller förslag till regelförenklingar inom området pensionsförmåner. Förslagen syftar till att förenkla den praktiska hanteringen av ärenden, både från medborgarnas och myndigheternas perspektiv.

Ett förslag är att förenkla anmälningsskyldigheten för den som får bostadstillägg eller äldreförsörjningsstöd. Ett annat förslag är att förenkla bestämmelserna om samordning av änkepension och ålderspension för änkor som är födda 1954 eller senare. Båda förslagen grundas på förslag som har inkommit från Pensionsmyndigheten till Regeringskansliet.

1 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Härigenom föreskrivs att 84 kap. 16 § och 110 kap. 46 § socialförsäkringsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

84 kap.

16 §

Om en änka som är född 1954 eller senare har rätt till änkepension och för samma månad får inkomstgrundad ålderspension, lämnas änkepensionen endast i den utsträckning den, efter eventuell samordning med omställningspension enligt 77 kap. 12 §, överstiger ålderspensionen.

Inkomstpension och Om samordning enligt första premiepension ska i detta stycket medför att änkepension sammanhang beräknas som om inte ska lämnas för den månad änkan endast hade tillgodoräknats änkan fyller 65 år eller senare, pensionsrätt för inkomstpension upphör rätten till änkepensionen. och som om denna pensionsrätt hade utgjort 18,5 procent av pensionsunderlaget. I övrigt ska 14 och 15 §§ tillämpas.

Utges barnpension för tid efter det att rätten till änkepension har upphört enligt andra stycket efter samme avlidne man som grundade rätten till änkepensionen, ska dock rätten till änkepension åter prövas från och med månaden efter den då rätten till barnpensionen upphör.

110 kap.

46 §¹

Den som ansöker om, har rätt till eller annars får en förmån enligt denna balk ska anmäla sådana ändrade förhållanden som påverkar rätten till eller storleken av förmånen.

Det som anges i första stycket kan avse

1. bosättning i Sverige eller utlandsvistelse,
2. bostadsförhållanden,
3. civilstånd, vårdnad och sammanboende med vuxen eller barn,
4. hälsotillstånd,
5. förvärvsarbete i Sverige eller utomlands,
6. arbetsförmåga,
7. inkomstförhållanden,
8. förmögenhetsförhållanden, och
9. utländsk socialförsäkringsförmån.

¹ Senaste lydelse 2012:935

Anmälan som gäller assistansersättning ska även göras av den till vilken assistansersättning har betalats ut enligt 51 kap. 19 §, om denne har kännedom om de ändrade förhållandena.

Anmälan behöver inte göras om den handläggande myndigheten har kännedom om ändringen och därför saknar behov av en anmälan.

Anmälan behöver inte göras om den handläggande myndigheten har kännedom om ändringen och därför saknar behov av en anmälan. *Anmälan behöver inte heller göras i ärende om bostadstillägg eller äldreomsorgsstöd om ändringen innebär att inkomsterna eller förmögenheten endast har ökat i mindre omfattning.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2014.

2 Bakgrund

Regeringen bedriver ett aktivt arbete för att främja regelförenklingar inom socialförsäkringsområdet för att underlätta för den enskilde i kontakten med myndigheterna och förenkla handlägningsprocesserna så att besluten blir snabbare och säkrare. Regeringen har senast i juni 2013 lämnat propositionen Enklare regler i socialförsäkringen (prop. 2012/13:169) som har antagits av riksdagen.

Pensionsmyndigheten har på eget initiativ vid flera tillfällen inkommit med skrivelser med förslag på regelförenklingar inom pensionsområdet. Två av förslagen från de senaste två skrivelserna (dnr. S2013/4313/SF samt S2013/6834/SF) behandlas i denna promemoria.

3 Förslag till regelförenklingar

3.1 Förenklad anmälningsskyldighet för bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd

3.1.1 Gällande regelverk

Bostadstillägg är en förmån som kan beviljas den som tar ut hel ålderspension och har fyllt 65 år eller den som är berättigad till sjuk- eller aktivitetsersättning. Bostadstillägg kan även beviljas den som är berättigad till änkepension eller den som mottar pensionsförmåner inom EES, men dessa förmånstagare är mycket få. Rätten till bostadstillägg grundas på den försäkrades bostadskostnad samt inkomster och förmögenhet. Äldreförsörjningsstöd är en förmån som ska garantera att pensionärer över 65 år som har låg eller ingen pension ska ges en skälig levnadsnivå.

Den som ansöker om, har rätt till eller får en förmån enligt socialförsäkringsbalken ska enligt 110 kap. 46 § anmäla sådana ändrade förhållanden som påverkar rätten till eller storleken av förmånen. För bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd avser anmälningsskyldigheten bl.a. inkomst- och förmögenhetsförhållanden, civilstånd och bostadsförhållanden. Dagens reglering av anmälningsskyldigheten har gällt sedan socialförsäkringsbalkens införande 2011. Före dess gällde lagen (2001:761) om bostadstillägg till pensionärer m.fl. samt lagen (2001:853) om äldreförsörjningsstöd, båda nu upphävda. Enligt dessa lagar var anmälningsskyldigheten vad gäller inkomster avgränsad till att gälla när inkomsterna väsentligt har ökat. Samtidigt fanns inget krav på att anmäla ändring av förmögenhet. Eftersom ansökan fick beviljas för tolv månader aktualiserades dock förmögenhetsuppgifterna regelbundet eftersom pensionären därefter behövde skicka in en fortsättningsansökan med aktuella uppgifter. För bostadstillägg gällde att det normalt beviljades för 12 månader, men kunde beviljas för upp till 36 månader om särskilda skäl förelåg.

Sedan den 1 november 2012 gäller att Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan kan bevilja beslut tills vidare i ärenden om bostadstillägg. Förmånen kan fortfarande beviljas för viss tid, vilket t.ex. sker för de pensionärer som samtidigt får äldreförsörjningsstöd som fortfarande beviljas för 12 månader i taget. Ett tillsvidarebeslut om bostadstillägg innebär med nuvarande anmälningsskyldighet, som alltså omfattar alla ändrade förhållanden som påverkar rätten till eller storleken av förmånen, att pensionären i ökad utsträckning själv måste anmäla ändringar av inkomst, förmögenhet, etc. Det innebär även att pensionären själv måste förstå vilka inkomst- och förmögenhetsförändringar som kan påverka förmånen och därmed är anmälningspliktiga.

Regeringen föreslog i Budgetpropositionen för 2014 (prop. 2013/14:1) att införa ett fribelopp för arbetsinkomst om 24 000 kronor per år vid beräkning av bostadstillägg till pensionärer. Beloppet gäller per make. Det gäller inte för dem som får sjuk- eller aktivitetsersättning.

Fribeloppet innebär att inga inkomster under denna nivå påverkar rätten till eller storleken på bostadstillägget för pensionärer. Detta kommer att innebära en förenkling av anmälningsskyldigheten för de pensionärer som får bostadstillägg. Förslaget har antagits av riksdagen.

Pensionsmyndigheten har föreskriftsrätt för bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd enligt 3 § förordning (2009:1175) med vissa bemyndiganden för Pensionsmyndigheten. Innan Pensionsmyndigheten meddelar föreskrifter om bl.a. bostadstillägg ska myndigheten inhämta ett yttrande från Försäkringskassan.

3.1.2 Statistik om bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd

Antalet ålderspensionärer med bostadstillägg uppgick till 264 000 år 2012, varav ca 80 procent är kvinnor. I takt med att den inkomstgrundade pensionen ökar beräknas antalet pensionärer med bostadstillägg minska framöver. Det genomsnittliga beloppet uppgick till cirka 2 400 kronor per månad. Pensionärer med bostadstillägg har i genomsnitt en inkomst på ca 10 600 kronor (exklusive bostadstillägget). Cirka 40 000 pensionärer med bostadstillägg har en förmögenhet över fribeloppet 100 000 kronor, vilket påverkar bostadstilläggets storlek. Cirka 3 500 pensionärer med bostadstillägg har en arbetsinkomst. Antalet personer med sjuk- eller aktivitetsersättning som samtidigt uppbar bostadstillägg uppgick till 117 400 vid utgången av 2012. Andelen kvinnor var 54 procent. Även för personer med sjuk- eller aktivitetsersättning beräknas antalet bostadstilläggs-mottagare minska framöver.

Antalet pensionärer med äldreförsörjningsstöd var 15 700 år 2012. Det genomsnittliga beloppet var drygt 3 000 kronor per månad. Antalet mottagare beräknas öka framöver, eftersom det krävs fler faktiska bosättningsår i Sverige för den som är född efter 1937 för att få rätt till garantipension. De personer som inte uppfyller kraven för garantipension kan då i stället bli berättigade till äldreförsörjningsstöd.

3.1.3 Pensionsmyndighetens förslag

Pensionsmyndigheten föreslår att bestämmelserna i 110 kap. 46 § socialförsäkringsbalken ändras så att anmälningsskyldigheten avseende ärenden om bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd endast ska omfatta väsentliga förändringar. Förslaget innebär enligt Pensionsmyndigheten att anmälningsskyldigheten avseende bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd blir densamma som innan socialförsäkringsbalken trädde i kraft.

Enligt Pensionsmyndigheten innebär förslaget en förenkling för pensionärerna som inte behöver anmäla mindre förändringar av exempelvis kapitalinkomster och förmögenhetstillgångar. Genom Pensionsmyndighetens efterkontroller av sådana uppgifter hos Skatteverket kan eventuella förändringar ändå fångas upp av Pensionsmyndigheten. Dessutom menar Pensionsmyndigheten att informationen till pensionärerna underlättas eftersom det är svårt med

nuvarande regler att lämna en tydlig och enkel information till pensionärerna om anmälningsskyldigheten. En mindre ökning av förmögenheten hos två olika pensionärer kan falla inom anmälningsskyldigheten för den ene pensionären men inte den andre, beroende på om den påverkar rätten till eller storleken på bostadstillägget eller ej. Pensionsmyndighetens information till de pensionärer som frågar är idag att alla förändringar ska anmälas. Pensionsmyndigheten framför även att ärendehandläggningen underlättas av den föreslagna ändringen. Alla ändringsanmälningar måste handläggas, även för de ärenden där ändringen inte påverkar rätten till förmånen eller storleken på beloppet.

Om förslaget genomförs har Pensionsmyndigheten för avsikt att i myndighetsföreskrift föreskriva hur begreppet väsentligt ska förstås. En sådan föreskrift bedömer Pensionsmyndigheten kan utfärdas med stöd av nuvarande bemyndigande i 3 § förordningen (2001:1175) med vissa bemyndiganden för Pensionsmyndigheten.

Nedan följer ett par beräkningsexempel från Pensionsmyndigheten som visar hur de föreslagna beloppsgränserna får effekter på utbetalningsbeloppet av bostadstillägget för en ålderspensionär och för äldreförsörjningsstöd. För att effekten ska framgå i beräkningen av bostadstillägg används en exempelpensionär som har inkomster och förmögenheter över fribeloppen (24 000 kronor för arbetsinkomst respektive 100 000 kronor för förmögenhet). Eftersom beräkningen av inkomster görs med olika viktning påverkar förändringar i inkomster bostadstillägget i olika utsträckning beroende på om det är arbetsinkomst eller kapitalinkomst.

Exempelpensionär (ensamstående):

Ålderspension	9 100 kr/mån	109 200 kr/år
Tjänstepension	700 kr/mån	8 400 kr/år
Arbetsinkomst	2 000 kr/mån	24 000 kr/år
Kapitalinkomst	300 kr/mån	3 600 kr/år
Förmögenhet	100 000 kr	
Boendekostnad	4 600 kr/mån	55 200 kr/år
Bostadstillägg	3 421 kr/mån	

Om arbetsinkomsten ökar med 1 000 kronor per år blir bostadstillägget 3 395 kronor, dvs. en minskning med 26 kronor per månad.

Om kapitalinkomsten ökar med 1 000 kronor per år blir bostadstillägget 3 369 kronor, dvs. en minskning med 52 kronor per månad.

Om förmögenheten ökar med 5 000 kronor blir bostadstillägget 3 382 kronor, dvs. en minskning med 39 kronor per månad.

För äldreförsörjningsstöd används liknande underlag, men en pensionär med utländsk pension.

Utländsk pension (skattepliktig)	7 500 kr/mån	90 000 kr/år
Tjänstepension	700 kr/mån	8 400 kr/år
Arbetsinkomst	2 000 kr/mån	24 000 kr/år
Kapitalinkomst	300 kr/mån	3 600 kr/år
Förmögenhet	100 000 kr	

Boendekostnad	4 600 kr/mån	55 200 kr/år
Äldreförsörjningsstöd	1 041 kr/mån	12 492 kr/år

Om arbetsinkomsten ökar med 1 000 kronor per år blir äldreförsörjningsstödet 965 kronor, dvs. en minskning med 76 kronor per månad.

Om kapitalinkomsten ökar med 1 000 kronor per år blir äldreförsörjningsstödet 982 kronor, dvs. en minskning med 59 kronor per månad.

Om förmögenheten ökar med 5 000 kronor blir äldreförsörjningsstödet 978 kronor, dvs. en minskning med 63 kronor per månad.

För de pensionärer som har både bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd ger en minskning av bostadstillägget ofta en kompensation, helt eller delvis, genom höjt äldreförsörjningsstöd. För dessa förmånstagare kommer alltså en förenklad anmälningsskyldighet ha än mindre effekt på det totala utbetalade beloppet. Av de 16 400 pensionärer som har äldreförsörjningsstöd under 2013 har ca 12 800 samtidigt bostadstillägg, dvs. nästan 80 procent.

Det har varit svårt för Pensionsmyndigheten att beräkna de ekonomiska konsekvenserna av förslaget. Om man utgår från att alla pensionärer med bostadstillägg idag gör rätt när det gäller anmälningsskyldigheten, så skulle förenklingen innebära att sakslaget ökar med drygt 8 miljoner kronor och att kostnaderna på förvaltningsanslaget kan minska med 7 miljoner kronor. Pensionsmyndighetens bedömning är dock att många pensionärer redan idag inte anmäler mindre förändringar, även om de faller inom ramen för anmälningsskyldigheten. Dessa underlåtna anmälningar resulterar dock sällan i återkrav eftersom de faller under beloppsgränsen för när återkrav ställs. De första utfallen av de efterkontroller som myndigheten har påbörjat i samband med övergången till tillsvidarebeslut har även visat att de förändringar som fångas upp är relativt små och påverkar relativt lite.

Pensionsmyndigheten föreslår vidare att ändringen bör träda i kraft den 1 januari 2014. Några särskilda övergångsbestämmelser bedöms inte vara nödvändiga.

3.1.4 Förenklad anmälningsskyldighet för bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd

Arbetsgruppens förslag: Bestämmelserna i 110 kap. 46 § socialförsäkringsbalken ändras så att anmälningsskyldigheten avseende ärenden om bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd inte ska omfatta ökningar av mindre omfattning av inkomster eller förmögenhet.

Bestämmelsen ska träda i kraft den 1 juli 2014.

Arbetsgruppens bedömning: Pensionsmyndigheten bör föreskriva om hur begreppet ”mindre omfattning” ska förstås.

Skälen för arbetsgruppens förslag: Arbetsgruppen anser inte att nuvarande regelverk är rimligt, där anmälningsskyldigheten är så omfattande

att minsta förändring kan behöva anmälas. Arbetsgruppen delar Pensionsmyndighetens bedömning att förslaget innebär en förenkling för pensionärerna, som inte kommer att behöva anmäla förändringar i inkomster och förmögenhet i lika stor utsträckning som tidigare. Förslaget innebär också att det kommer att bli enklare för pensionären att förstå när det ankommer på denne att anmäla en förändring, vilket kan minska pensionärernas oro för att göra fel i ansökan. Det är också av betydelse att genomföra en sådan här förenkling för en förmån som bostadstillägg, som upplevs som svår att ansöka om. Sedan möjligheten att besluta om bostadstillägg tills vidare infördes har också motiven för att begränsa anmälningsskyldigheten stärkts, eftersom pensionären i dessa fall själv måste ta initiativ till att skicka in nya uppgifter, vilket bygger på att pensionären förstår när en inkomst- eller förmögenhetsförändring påverkar bostadstillägget. Som Pensionsmyndigheten påpekar kan en mindre ökning av förmögenheten för en pensionär innebära ett minskat bostadstillägg, och för en annan ett oförändrat bostadstillägg.

Arbetsgruppen delar dock inte Pensionsmyndighetens uppfattning om att förslaget innebär att anmälningsskyldigheten blir densamma som innan socialförsäkringsbalken trädde i kraft. Före 2011 fanns ingen anmälningsskyldighet för ändringar i förmögenhet. Även efter socialförsäkringsbalkens införande 2011 behövde inte de försäkrade tänka på att anmäla förmögenhet eftersom det var förmögenheten per den 31/12 föregående år som gällde som underlag, och besluten normalt bara beviljades för 12 månader. Det är först i och med att tillsvidarebeslut har införts som de försäkrade behöver tänka på att anmäla förmögenhetsförändringar.

Arbetsgruppen föreslår att undantaget ska formuleras så att det gäller ”ökningar av mindre omfattning” i stället för ”väsentliga förändringar”, som Pensionsmyndigheten föreslår. Arbetsgruppen anser att begreppet ”väsentliga förändringar” är något för omfattande för att användas när det gäller förmåner där varje ökning av inkomster och förmögenhet kan påverka den bidragsgrundande inkomsten. Arbetsgruppen anser vidare att det räcker att reglera ökning, och inte alla förändringar.

En viktig faktor för att säkra att korrekt belopp utbetalas är vilka kontrollmöjligheter den handläggande myndigheten har. När tillsvidarebeslut infördes för bostadstillägg spelade möjligheten till efterkontroller stor roll. De efterkontroller som myndigheterna kan göra kan ses som en ersättning av de fortsättningsansökningar som tidigare lämnades in. Myndigheten skickar vid efterkontroll ett brev till den försäkrade med de nya uppgifterna som den försäkrade får kontrollera och komplettera för det fall även andra underlagsuppgifter har förändrats. Myndigheterna har relativt god försörjning av grunddata för handläggningen redan idag. Den allmänna pensionen och beloppen för sjuk- och aktivitetsersättning har förstås Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan alltid aktuell information om. Myndigheterna får numera uppgifter från Skatteverket på fil, om inkomst av tjänst samt inkomst av kapital, som även ger indikationer på ändringar i förmögenhet. Uppgifterna tas oftast in 6 månader efter intjänandet. Även taxeringsvärden uppdateras, en gång om året. Myndigheterna har även elektronisk anslutning till tjänstepensionsbolagen. Pensionsmyndigheten

hämtar årligen elektroniskt in uppgifter för drygt 90 procent av de pensionärer som är berättigade till bostadstillägg och har tjänstepension. För efterkontrollerna kommer Pensionsmyndigheten att ha en årlig plan. Under 2013 kommer bl.a. 1 procent av alla ärenden, samtliga ärenden med förmögenheter över 250 000 kronor och utländsk pension att kontrolleras, samt en jämförelse mot lägenhetsregistret på vilka som bor på adressen. Sammantaget kommer de efterkontroller som Pensionsmyndigheten kommer att göra i princip att kunna likställas med den informationsinhämtning som tidigare skedde via fortsättningsansökningarna. Arbetsgruppen bedömer därför inte att förslaget innebär några risker för ökade felaktiga utbetalningar.

Arbetsgruppen delar även Pensionsmyndighetens bedömning att regeln bör förtydligas genom föreskrift. Arbetsgruppen bedömer att en ökning av mindre omfattning kan likställas med en ökning på i storleksordningen 1 000 kronor i inkomst eller 5 000 kronor i förmögenhet på årsbasis i nuvarande penningvärde. För en ensamstående pensionär som har inkomst eller förmögenhet över fribeloppen motsvarar det en ungefärlig minskning av bostadstillägget med upp till ca 50 kronor per månad, och för en pensionär med äldreförsörjningsstöd motsvarar det ca 75 kronor.

En jämförelse kan göras med reglerna för bostadsbidrag. Bostadsbidrag betalas ut med ett preliminärt belopp efter uppskattad bidragsgrundande inkomst, och regleras genom att slutligt bostadsbidrag fastställs när faktiska inkomstuppgifter för kalenderåret föreligger. Om regleringsbeloppet är högst 1 200 kronor ska det varken betalas ut eller betalas tillbaka. Eftersom bostadsbidraget är konstruerat så att en slutreglering ingår i ordinarie handläggning anser arbetsgruppen att det är rimligt att avgränsningen av anmälningsskyldigheten för bostadstillägg omfattar ett lägre belopp.

Vad gäller effekten på anslagens utgifter bedömer arbetsgruppen att de blir marginella. Effekten att det inte blir någon minskning av förmånen kommer inte att bli bestående, utan när en justering av beloppet sedan görs för att den försäkrade inkommer med en anmälan eller myndigheterna gör efterkontroll, så kommer det nya beloppet vara korrekt beräknat. Enligt Pensionsmyndighetens uppfattning är det många anmälningar av mindre förändringar som inte görs redan idag, även om anmälningsskyldighet föreligger. Av de pensionärer som har äldreförsörjningsstöd har en betydande del samtidigt bostadstillägg, vilket innebär att den minskning av bostadstillägget som inte effektueras med förslaget ändå skulle ha helt eller delvis kompensrats med en höjning av äldreförsörjningsstödet.

3.1.5 Konsekvensbedömning

Det finns inte underlag för att bedöma de exakta ekonomiska konsekvenserna av förslaget, eftersom det beror på hur många av pensionärerna som idag korrekt anmäler förändringar. Pensionsmyndighetens skattningar ger dock vid handen att det är troligt att det rör sig om marginella konsekvenser på sakenslaget, eftersom den förändrade anmälningsskyldigheten avser mindre belopp som inte alls

eller endast marginellt påverkar storleken av den förmån som betalas ut. Eftersom en stor del av de förändringar som är anmälningspliktiga idag enligt Pensionsmyndighetens bedömningar inte anmäls, är förmodligen inte förändringarna på förvaltningsanslaget heller mer än marginella.

Vad gäller påverkan på förvaltningsdomstolar så bedömer arbetsgruppen att förslaget snarast bör innebära ett minskat antalet överklaganden. Om en sådan effekt uppstår lär den vara marginell.

3.2 Förenklingar i bestämmelserna om änkepension och samordning med inkomstgrundad ålderspension för en änka som är född 1954 eller senare

3.2.1 Gällande regelverk

Efterlevandepensionen reformerades den 1 januari 1990. Vid dödsfall från detta datum kan omställningspension betalas ut till efterlevande kvinnor och män. Fram till den 1 januari 1990 betalades efterlevandepension till vuxna endast ut i form av änkepension till efterlevande kvinnor. Änkepension kan på vissa villkor fortfarande ges till kvinnor som var gifta med den avlidne mannen vid utgången av år 1989.

För en kvinna född 1930 eller senare gäller dock vid dödsfall den 1 januari 1990 eller senare att änkepensionen på grundval av makens intjänade pensionspoäng samordnas med ankans ålderspension när hon tar ut den. Om änkan tar ut sin inkomstgrundade ålderspension efter den månad hon fyller 65 år samordnas änkepensionen ändå från denna månad, och då med det belopp som änkan skulle ha fått i inkomstgrundad pension om hon började ta ut pensionen samma månad. Beroende på vilket år kvinnan är född finns det olika regler för hur samordningen med ålderspension ska ske. För en kvinna född 1930-1953 gäller att änkepensionen samordnas med tilläggspension, som är en inkomstgrundad pension som baseras på de ATP-poäng som intjänats i det gamla pensionssystemet. För kvinnor födda 1930-1937 består den inkomstgrundade pensionen endast av tilläggspension. För kvinnor födda 1938-1953 består den inkomstgrundade pensionen av dels tilläggspension, dels inkomstgrundad ålderspension från det nya pensionssystemet. Ju senare kvinnan är född, desto högre andel kommer från inkomstgrundad pension från det nya pensionssystemet. För dessa kvinnor som tillhör båda systemen räknas den inkomstgrundade pensionen om till en fiktiv tilläggspension, dvs. som om hela den inkomstgrundade pensionen kom från tilläggspension.

En kvinna som är född 1954 eller senare får inte någon inkomstgrundad ålderspension i form av tilläggspension. Hon får inkomstpension och premiepension från det nya pensionssystemet. Samordningen mellan änkepension och ålderspension för en sådan änka regleras i 84 kap. 16-17 §§ socialförsäkringsbalken. Samordningen görs efter en fiktiv beräkning av både änkepensionen och ålderspensionen.

Änkepensionen beräknas med ett tillägg om en pensionspoäng till beräkningsunderlaget. Ålderspensionen, dvs. inkomstpensionen och premiepensionen, ska beräknas som om änkan endast tillgodoräknats pensionsrätt för inkomstpension och som om denna pensionsrätt utgjort 18,5 procent av pensionsunderlaget.

Kvinnans egen ålderspension kommer att vara beräknad från den första intjänade kronan till skillnad från underlaget för beräkning av änkepension. Genom att göra ett tillägg om en pensionspoäng till underlaget för beräkning av änkepension har man skapat två underlag som vid tillämpning av samordningsregeln båda baserar sig på inkomster från första kronan.

Samordningsreglerna för kvinnor födda 1954 eller senare kommer att börja tillämpas år 2015 då en änka född 1954 kan ta ut sin ålderspension vid 61 år.

3.2.2 Pensionsmyndighetens förslag

Pensionsmyndigheten föreslår att änkepension till en kvinna född 1954 eller senare ska samordnas med den inkomstgrundade ålderspension som faktiskt betalas ut, i stället för en fiktivt beräknad ålderspension. Änkepensionen ska fortsatt beräknas med tillägg av en pensionspoäng till beräkningsunderlaget på det sätt som sägs i 84 kap. 17 § SFB. Pensionsmyndigheten anser att en sådan samordning skulle framstå som mer begriplig för den enskilde än en samordning enligt gällande regler. Den samordning som idag görs för äldre änkor orsakar många frågor hos Pensionsmyndigheten på grund av att änkepensionen samordnas med en fiktivt beräknad ålderspension. För Pensionsmyndigheten finns det även en fördel i att en sådan författningsändring skulle innebära en mindre omfattande it-utveckling än en utveckling av systemen enligt nu gällande regler. Pensionsmyndigheten kan därmed undvika en större ökning av de administrativa kostnaderna. Kostnaderna för it-utvecklingen bedöms bli drygt 5 miljoner kronor lägre med Pensionsmyndighetens förslag.

I Pensionsmyndighetens förslag ingår även att upphäva hänvisningen i 84 kap. 16 § till reglerna i 14 och 15 §§. Även dessa bestämmelser reglerar en fiktiv beräkning av ålderspensionen. Förslaget innebär att nuvarande regel om att samordningen mellan änkepension och ålderspension görs vid 65-årsdagen i de fall änkan tar ut sin ålderspension efter att hon fyllt 65 upphävs. Kvinnor som väntar med att ta ut inkomstgrundad ålderspension kan alltså med Pensionsmyndighetens förslag få behålla änkepensionen ograverad även efter de fyllt 65 år. Vid senare uttagstidpunkt samordnas dock änkepensionen mot den högre ålderspension som då betalas ut. Eftersom änkepensionen i de flesta fall är lägre än ålderspensionen (änkepensionen beräknas på mannens intjänandepoäng till och med 1989) bedömer inte Pensionsmyndigheten att det kommer att påverka kostnaderna för änkepension märkbart. I de fall änkan bara tar ut en del av sin pension kommer samordning också att ske med den faktiska pensionen. Ny samordning kommer då att göras vid förändrat uttag av ålderspension och även, som idag, vid de årliga omräkningarna av ålderspensionen.

Borttagandet av hänvisningen i 16 § innebär att till skillnad från vad som gäller idag skulle hänsyn inte tas till bristande eller underlåten avgiftsbetalning vid beräkning av den inkomstgrundade ålderspensionen. Det innebär att i dessa fall blir den inkomstgrundade ålderspensionen som ska minska änkepensionen lägre med Pensionsmyndighetens förslag än med gällande regler.

Pensionsmyndighetens förslag grundas i behoven att begränsa komplexiteten i det it-system som behöver utvecklas för änkepension till kvinnor födda 1954 eller senare. Båda ändringarna innebär fördelar för änkor, samtidigt som de bedöms ha marginell effekt på kostnaderna för förmånen.

Pensionsmyndigheten föreslår vidare ett tillägg i 16 § som innebär att om änkepensionen blir 0 kronor vid samordningen från 65-årsdagen eller senare upphör rätten till änkepension. Det innebär en förenkling i hanteringen för Pensionsmyndigheten då dessa änkepensioner inte behöver kontrolleras vid de olika omräkningar som görs årligen, t.ex. omräkning på grund av att änkan gift sig. För den som gift om sig innebär en omräkning inte någon förändring av en änkepension som redan är noll kronor. Det enda fall då detta förslag skulle kunna vara missgynnande för änkor är då ålderspensionen har sänkts från ett år till ett annat p.g.a. sänkt inkomstindex eller om premiepensionen har utvecklats negativt. I dessa fall skulle änkepensionen kunna bli över 0 kronor igen efter årsomräkningen, troligen dock bara tillfälligt.

Pensionsmyndigheten föreslår dock ett undantag för de fall det finns ett barn som har barnpension efter samme avlidne som änkepensionen betalas ut efter. I sådant fall betalas änkepensionen ut med 35 procent av änkepensjonsunderlaget. När barnpensionen upphör ska änkepensionen betalas ut med 40 procent av änkepensjonsunderlaget, dvs. samma som för änkor i övrigt. I ett sådant fall anser Pensionsmyndigheten att det är rimligt att omräkning bör göras även om änkepensionen är 0 kronor dessförinnan vid samordningen, eftersom det finns en sannolikhet att änkepensionen kan bli över 0 kronor igen när änkepensionen börjar beräknas på 40 procent av underlaget. Om änkepensionen efter den omräkningen blir noll kronor upphör rätten till änkepension då.

Tabell 3.1 Pensionsmyndighetens prognos över antalet mottagare av änkepension födda 1954 eller senare

2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
7 000	7 548	8 141	8 778	9 455	10 176	10 936	11 596	12 158

Pensionsmyndighetens förslag innebär att några kvinnor skulle få något lägre änkepension efter samordning med ålderspension än de skulle få med gällande regler. Pensionsmyndigheten har genomfört en undersökning för att bedöma konsekvenserna av förslaget för mottagarna av änkepension. Av de drygt 6 000 änkor som idag uppbär änkepension efter en make som avlidit 1990 eller senare och som är födda efter 1953 togs ett urval om drygt 1/3. För detta urval beräknades hur de nya reglerna skulle påverka storleken på änkepensionen. Knappt 1,5 procent skulle få en lägre änkepension med förslaget, vilket motsvarar 95 personer. Änkepensjonsbeloppet skulle i genomsnitt bli 70 kronor lägre

per månad. Drygt hälften av dessa skulle få full kompensation genom högre garantipension, medan knappt hälften skulle få viss kompensation genom högre garantipension. Den största minskningen efter kompensation av garantipension uppgår till 146 kronor per månad i urvalet. Pensionsmyndigheten har även beräknat effekterna för änkor bosatta utomlands. I inget fall påverkades änkepensionen negativt med Pensionsmyndighetens förslag.

Den utveckling av it-systemen som krävs måste enligt Pensionsmyndigheten finnas på plats till 2015 när ärenden om samordning av änkepension för kvinnor födda efter 1953 kommer att börja handläggas. Ikraftträdande måste därför ske senast 1 januari 2015.

3.2.3 Förenklningar i bestämmelserna om änkepension och samordning med inkomstgrundad ålderspension för en änka som är född 1954 eller senare

Arbetsgruppens förslag: Änkepension till en kvinna född 1954 eller senare ska samordnas med den inkomstgrundade ålderspension som faktiskt betalas ut.

Om änkepensionen blir noll kronor efter samordningen från 65-års månaden eller senare upphör rätten till änkepension. Undantag ska göras i de fall det finns ett barn som har barnpension efter samme avlidne som änkepensionen betalas ut efter. Rätten till änkepension ska då åter prövas från och med månaden efter den då rätten till barnpension upphör.

Bestämmelsen ska träda i kraft den 1 juli 2014.

Skälen för arbetsgruppens förslag: Arbetsgruppen delar Pensionsmyndighetens uppfattning om att förslaget innebär att reglerna blir enklare att förstå. Ålderspensionen kommer inte längre att beräknas till en fiktiv ålderspension, utan man utgår från den summa som faktiskt betalas ut. Änkepensionen som ålderspensionen samordnas med kommer dock fortsatt att beräknas fiktivt, då ett tillägg om en pensionspoäng görs till beräkningsunderlaget. Detta görs för att underlagen ska vara jämförbara, eftersom båda baseras på inkomster från första kronan.

En viktig anledning till att ändra lagen är att det förenklar automatiseringen av handläggningen. Den it-utveckling som behövs för att handlägga samordningen av änkepension och ålderspension för kvinnor födda efter 1953 kommer att bli betydligt mindre kostsam. Arbetsgruppen anser att det kan vara värdefullt att ändra i regelverken för att bidra till minskade utgifter på statens budget, om de förändringar som genomförs inte får otillbörliga negativa konsekvenser för den enskilde.

Pensionsmyndigheten föreslår samtidigt ett par andra förändringar i regelverket. Om änkan fortsätter arbeta efter fyllda 65 har tidigare samordningen skett ändå den månad hon fyller 65. Pensionsmyndigheten föreslår att denna regel upphör, vilket innebär att änkor som inte tar ut sin ålderspension vid 65-års månaden kan fortsatt erhålla änkepension fram till dess hon tar ut sin ålderspension. Till skillnad från vad som

gäller idag föreslår Pensionsmyndigheten att hänsyn inte ska tas till bristande eller underlåten avgiftsbetalning vid beräkning av den inkomstgrundade ålderspensionen. Det innebär att i dessa fall blir den inkomstgrundade ålderspensionen som ska minska änkepensionen lägre med Pensionsmyndighetens förslag än med gällande regler. Pensionsmyndigheten föreslår också att rätten till änkepension ska upphöra om änkepensionen blir 0 kronor efter samordningen med ålderspensionen. (Undantag ges dock om det finns barn med barnpension vars förmån upphör.) Anledningen till dessa förslag är att dessa inslag i regelverket bidrar till att försvåra en automatisering av handläggningen. Vid en bedömning av konsekvenserna för den enskilde bedöms de vara små och, för de två första förslagen, enbart positiva. Det tredje förslaget skulle kunna vara negativt för den enskilde enbart i de fall ålderspensionen sänks, och då troligen för en begränsad tid. Arbetsgruppen bedömer därför att även dessa förändringar bör genomföras.

Pensionsmyndighetens beräkningar har visat att för vissa av de änkor som är födda efter 1953 kommer de nya reglerna att för en mycket liten andel av änkor kommer änkepensionen efter samordning att bli något mindre än med nuvarande regler. Den lägre änkepensionen kommer dock att kompenseras helt eller delvis av höjd garantipension. För dem som får ett lägre belopp rör det sig i genomsnitt om 70 kronor per månad efter kompensation av garantipension, men för enstaka personer kan det bli dubbla summan. Arbetsgruppen anser att detta är beklagligt, men vid den sammanvägda bedömningen med de fördelar förslaget innebär, bedömer arbetsgruppen detta som acceptabelt. En viktig faktor är att samordningen av änke- och ålderspensioner i denna åldersgrupp ännu inte har börjat ske. Ingen enskild kommer därför att uppleva ett inkomststapp till följd av lagändringen.

3.2.4 Konsekvensbedömning

Enligt Pensionsmyndighetens beräkningar kan förslaget innebära att för en mycket liten andel av änkor kommer änkepensionen efter samordning att bli något mindre, men det bör observeras att det ännu inte utgår någon änkepension som är samordnad för änkor födda efter 1954. Det sker först 2015 då denna grupp fyller 61 år och kan börja ta ut ålderspension.

För anslaget för efterlevandepensioner till vuxna som helhet innebär förslaget en marginell minskning. Eftersom minskningen till viss del kompenseras med ökning av garantipensionen kommer anslaget för garantipension att öka marginellt, enligt Pensionsmyndigheten med mindre än 1 miljon kronor per år. För statens budget totalt innebär det dock en marginell minskning.

Förslaget innebär samtidigt att Pensionsmyndigheten slipper en utgiftsökning på sitt förvaltningsanslag.

Vad gäller påverkan på förvaltningsdomstolar så bedömer arbetsgruppen att förslaget snarast bör innebära ett minskat antalet överklaganden. Om en sådan effekt uppstår lär den vara marginell.

4 Författningskommentar

4.1 Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

84 kap. 16 §

I denna paragraf finns särskilda samordningsbestämmelser för änkepension till kvinnor som är födda år 1954 eller senare och som får inkomstgrundad ålderspension för samma tid som änkepensionen.

Bestämmelserna i det hittillsvarande andra stycket upphävs, vilket innebär att samordningen av änkepension och inkomstgrundad ålderspension ska göras med den inkomstgrundade ålderspension (inkomstpension och premiepension) som den pensionsberättigade änkan får och inte som hittills med ett ”fiktivt” belopp (18,5 procent av pensionsunderlaget). Vidare slopas de särskilda bestämmelserna om beräkning av ålderspensionen vid uttag av sådan pension efter det att änkan fyllt 65 år samt vid underlåten eller bristande avgiftsbetalning.

I ett nytt andra stycke anges att rätten till änkepensionen upphör om samordningen enligt första stycket medför att änkepension inte ska lämnas för den månad änkan fyller 65 år eller senare. Detta innebär att rätt till änkepension inte kan återfås även om änkan återkallar uttaget av ålderspension efter det att hon har fyllt 65 år. Undantag från denna bestämmelse görs endast i de fall barnpension utges för tid efter det att rätten till änkepension upphört enligt andra stycket. Enligt det nya tredje stycket ska i sådant fall rätten till änkepension prövas på nytt från och med månaden efter den då rätten till barnpension upphör.

110 kap. 46 §

Denna paragraf innehåller bestämmelser om skyldighet för den försäkrade att anmäla sådana ändrade förhållanden som påverkar rätten till eller storleken av en förmån. I fjärde stycket, som anger att anmälan inte behöver göras om den handläggande myndigheten har kännedom om ändringen och därför saknar behov av en anmälan, införs ytterligare ett undantag om när anmälan inte behöver göras. Det nya undantaget innebär att anmälan inte behöver göras i ett ärende om bostadstillägg eller äldreförsörjningsstöd i de fall de ändrade förhållandena endast innebär en ökning av inkomster eller förmögenhet av mindre omfattning. Beträffande hur det nya begreppet ”av mindre omfattning” ska förstås se avsnitt 3.1.4.