

RAPPORT 2020:8

Digitala myndigheter och odigitala medborgare

En granskning av allmänhetens kontakter med
Pensionsmyndigheten

isf

RAPPORT 2020:8

Digitala myndigheter och odigitala medborgare

En granskning av allmänhetens kontakter med
Pensionsmyndigheten

En rapport från Inspektionen för socialförsäkringen

Göteborg 2020

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) är en statlig myndighet som arbetar för en rättssäker och effektiv socialförsäkring som är hållbar för samhället och ger trygghet för individen.

ISF:s rapporter har olika fokus:

- *ISF Granskar och analyserar* innehåller en omfattande granskning och analys ur flera olika perspektiv. Avsikten är att presentera så långtgående slutsatser som möjligt och lämna rekommendationer på önskvärda förändringar.
- *ISF Redovisar* presenterar fakta utan att analysera dessa på djupet. Det kan till exempel handla om att redovisa statistik, en rättslig observation eller en sammanställning av existerande kunskap.
- *ISF Kommenterar* fokuserar på att synliggöra något som ISF tycker behöver uppmärksammas. Det kan till exempel handla om att kommentera en pågående debatt, effekterna av rättstillämpningen eller att synliggöra olösta problem.
- *ISF Föreslår* lämnar mer fullständiga och konkreta förslag till ändrade regler eller andra förändringar som skulle kunna få socialförsäkringen att fungera bättre.

Publikationen kan laddas ner och beställas på www.inspsf.se eller via telefon på 010-174 15 00

© Inspektionen för socialförsäkringen
Tryckt av Elanders Sverige AB, 2020

ISBN: 978-91-88837-66-0

Innehåll

Generaldirektörens förord	7
Sammanfattning	9
1 Inledning	19
1.1 Fokus på Pensionsmyndigheten	20
1.2 Syfte och frågor	21
1.3 Bakgrund.....	21
1.3.1 Målet är att Sverige ska bli bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter	22
1.3.2 Digitala tjänster ska vara förstahandsval i myndigheters kontakter med allmänheten.....	23
1.3.3 Myndigheterna ska ge service med hänsyn till medborgarnas behov.....	23
1.3.4 Digitalisering är en viktig uppgift för Pensionsmyndigheten	25
1.3.5 Pensionsmyndighetens strategi är att styra mot digitala men upprätthålla alternativa kanaler.....	26
1.4 Metod och material	28
2 Flera grupper har behov av icke-digitala kontaktvägar.....	31
2.1 En betydande grupp använder inte internet.....	31
2.1.1 De flesta som inte använder internet är äldre	33
2.1.2 Många använder inte internet vid myndighetskontakter	34
2.1.3 Ointresse, okunskap och oförmåga är viktiga orsaker till att människor inte är digitala	35
2.1.4 Digitalisering kan upplevas negativt av de som inte använder digitala tjänster	36
2.2 Man kan vara digital i vissa avseenden men inte i andra.....	37

2.2.1	Många använder internet men saknar e-legitimation.....	38
2.2.2	Ställföreträdare kan inte använda e-legitimation när de företräder sina huvudmän.....	40
2.2.3	Ovana och osäkerhet begränsar användningen av digitala tjänster.....	40
2.2.4	Odigitala tar hjälp av andra eller lånar utrustning för att uträtta ärenden digitalt	41
2.2.5	Den digitala förmågan kan försämrats.....	42
2.3	Flera situationer kräver en personlig kontakt även om man är digital	43
3	Pensionsmyndigheten är mindre tillgänglig för de odigitala.....	45
3.1	Alla får pensionsbesked, antingen på papper eller digitalt	46
3.2	Kontakter via digitala kanaler ökar, men viktiga tjänster kräver e-legitimation.....	48
3.3	Kundservice svarar på telefon och brev men har haft problem med långa svarstider	50
3.4	Det finns kundvägledare för personliga möten men tillgängligheten är begränsad	51
3.5	Den omfattande informationsverksamheten når både digitala och odigitala.....	52
3.6	Servicekontoren erbjuder personliga möten men har begränsningar i tillgänglighet	55
3.7	Utbudet av tryckt informationsmaterial är begränsat.....	57
3.8	Personliga kontakter är populära	58
3.9	Icke-digitala kanaler är viktiga för resurssvaga	59
4	Odigitala har svårare att planera för sin framtida pension	61
4.1	Pensionsmyndigheten ska ge information utifrån den enskildes behov.....	61
4.2	Det är svårare för de odigitala att få pensionsprognoser.....	62
4.2.1	Orange kuvert innehåller ingen prognos för hela pensionen	62
4.2.2	De odigitala har begränsad tillgång till prognoser genom Min Pension	63

4.2.3	Svårigheten för odigitala att göra prognoser för sin pension kan leda till mindre medvetna val.....	65
4.3	Även andra tjänster är svårare att använda för de odigitala	66
4.3.1	Svårare för odigitala att välja fonder för premiepensionen.....	66
4.3.2	Uttagsplaneraren är inte tillgänglig för odigitala	67
4.3.3	Digitalt beräkningsverktyg visar om man kan ha rätt till bostadstillägg	68
5	Det finns fördelar med att ansöka och följa sina ärenden digitalt	69
5.1	Allmän pension: De flesta ansöker på webben	70
5.2	Bostadstillägg: De flesta ansöker på pappersblankett.....	71
5.3	Det finns fördelar med att ansöka digitalt.....	73
5.3.1	Webbansökan går snabbare och kan minska behovet av kompletteringar	74
5.3.2	Information kan skilja sig mellan webbansökan och pappersansökan.....	75
5.3.3	Små skillnader i handläggningstid mellan digital ansökan och pappersblankett.....	76
5.3.4	Andelen avslag är högre vid webbansökningar om bostadstillägg.....	78
5.4	Odigitala pensionärer saknar de årliga kontrolluppgifterna	80
6	Pensionsmyndigheten styr mot digitala kanaler.....	83
6.1	Kundservice och informatörer hänvisar till pensionsmyndigheten.se och Min Pension	83
6.2	Kunddatorer är förstahandsalternativ på servicekontoren.....	85
6.3	Pensionsmyndigheten har begränsat tillgången till blanketter att skriva ut från webben.....	87
6.3.1	Blanketten för ansökan om allmän pension togs bort från webben men lades tillbaka.....	87
6.3.2	Blanketten för ansökan om bostadstillägg togs bort från webben på försök.....	88

6.3.3	Blanketten för fondbyte är borttagen från webben.....	89
7	Slutsatser och rekommendationer	91
7.1	Icke-digitala kanaler behövs	92
7.2	Upprätthåll en god tillgänglighet för de odigitala.....	93
7.3	Utnyttja servicekontoren, men var medvetna om deras begränsningar.....	94
7.4	Ge de odigitala bättre möjligheter att planera för sin framtida pension	95
7.5	Säkerställ en likvärdig hantering av digitala och odigitala ärenden.....	96
7.6	Överväg konsekvenserna av krav på e-legitimation	97
7.7	Visa de odigitala hänsyn vid styrning mot digitala kanaler.....	98
7.8	Myndigheter som digitaliserar behöver hantera risker för de odigitala	99
	Referenser	103

Generaldirektörens förord

Myndigheterna spelar en viktig roll i regeringens digitaliseringspolitik. Målet är att Sverige ska bli bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter, och kommunikation mellan myndigheter och medborgare ska i första hand ske digitalt. Pensionsmyndigheten, liksom övriga myndigheter, har i uppdrag att förverkliga denna politik.

Digitala tjänster innebär stora fördelar i myndigheternas verksamhet och för den majoritet av medborgarna som är digitala. Men alla medborgare är inte fullt ut digitala. Tvärtom finns det en stor grupp som aldrig eller sällan använder internet. En annan viktig grupp är de som använder internet men inte vill eller kan använda e-legitimation. I båda dessa grupper ingår många pensionärer och personer som är på väg att gå i pension. Även de som är fullt digitala behöver ibland ha icke-digitala myndighetskontakter.

Det är viktigt att digitaliseringen inte leder till försämringar i kontakterna med myndigheterna för de medborgare som inte är digitala. I ett bredare samhällsperspektiv kan personliga kontakter och kommunikation mellan medborgare och myndigheter bidra till tillit och inkludering.

I denna rapport granskar ISF hur väl kontakten med Pensionsmyndigheten fungerar för de som inte använder myndighetens digitala tjänster. Vi lämnar flera rekommendationer till Pensionsmyndigheten och regeringen eftersom granskningen bland annat visar att det kan vara svårare att komma i kontakt med myndigheten, och att planera sin framtida pension om man inte är digital, samt att krav på e-legitimation utestänger många från myndighetstjänster.

Rapporten har skrivits av Per Gustafson (projektledare) och Lisa Widén. Louise Grönqvist har bidragit med en rättslig utredning om

digitala och icke-digitala myndighetskontakter. I ett tidigare skede har Christina Mauléon och Jenny Lantz varit delaktiga med att ta fram visst underlag.

Göteborg i december 2020

Eva-Lo Ighe

Sammanfattning

Regeringens mål är att Sverige ska bli bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter och att kommunikation mellan myndigheter och medborgare i första hand ska ske digitalt. Det väcker frågan om hur kontakten med socialförsäkringen fungerar för de medborgare som är odigitala, det vill säga de som inte använder myndigheternas digitala kanaler och tjänster. Den frågan är utgångspunkten för ISF:s studie ”Digitalt utanförskap”.

Rapporten har fokus på Pensionsmyndigheten. Men rapportens perspektiv, och en del av de analyser som den presenterar, är också intressanta för andra myndigheter och för regeringen.

Syfte och frågor

Rapportens syfte är att undersöka hur kontakten med Pensionsmyndigheten fungerar för de som inte använder myndighetens digitala kanaler och tjänster. De viktigaste frågorna är:

- Vilka behov finns av icke-digitala myndighetskontakter?
- Vilka icke-digitala kontaktvägar erbjuder Pensionsmyndigheten, och hur används de?
- Vilka möjligheter har odigitala personer att planera för sin framtida pension?
- Hur fungerar det för odigitala personer att ansöka om pension och att sköta sina pensionsärenden?
- Hur styr Pensionsmyndigheten mot att digitala kanaler ska användas i större utsträckning, och hur upplever odigitala personer styrningen?

Genomförande

De analyser vi gör i rapporten är i första hand baserade på intervjuer, e-postkorrespondens och dokumentmaterial från Pensionsmyndigheten. ISF har intervjuat personer som har direktkontakt med pensionstagare – handläggare, kundtjänstpersonal, kundvägledare och informatörer. Vi har också intervjuat personer som arbetar med kommunikationsfrågor på central nivå. Utöver intervjuerna har vi ställt frågor via e-post och tagit del av dokument från myndigheten.

ISF har även samlat in och tagit del av annat material. Det gäller bland annat intervjuer på servicekontor, offentliga dokument om digitaliseringspolitik, lagstiftning om myndigheternas kontakter med allmänheten och tidigare studier om internetanvändning och digitalisering i Sverige.

Icke-digitala kanaler behövs, nu och i framtiden

Det finns legitima och långsiktiga behov av icke-digitala kanaler och tjänster. En betydande grupp använder sällan eller aldrig internet. De flesta av dem är äldre, men det innebär inte att behovet av icke-digitala lösningar kommer att försvinna med tiden. Dels kan digitala människor förlora sin digitala förmåga med åldern, dels finns det även yngre människor som inte är digitala.

Det finns också många människor som använder internet, men ändå inte är fullt ut digitala, det vill säga inte använder alla digitala tjänster och kontaktvägar som finns tillgängliga. De som saknar e-legitimation är en viktig grupp. Digital kunskap och förmåga varierar också i andra avseenden. Dessutom har även fullt digitala människor ibland behov av icke-digitala myndighetskontakter.

Odigitala medborgare bör ha möjlighet att ansöka om förmåner, sköta sina ärenden och få tillgång till den information de behöver för att kunna använda socialförsäkringen i lika hög grad som digitala medborgare. Det är viktigt för både rättssäkerheten och effektiviteten i socialförsäkringen. I ett bredare samhällsperspektiv kan personliga kontakter och kommunikation mellan medborgare och myndigheter också bidra till tillit och inkludering. Därför är det angeläget att myndigheterna erbjuder icke-digitala kanaler och tjänster vid sidan av de digitala, och att myndigheterna underhåller och utvecklar dessa

kanaler lika väl som de digitala. Digitaliseringen bör inte innebära försämringar för de odigitala.

Enligt grunderna för god förvaltning ska offentliga myndigheter bland annat vara tillgängliga och ge service till medborgarna (6 och 7 §§ förvaltningslagen (2017:900)). Men det finns ingen samlad lagstiftning som tydligt beskriver vilka rättigheter och skyldigheter medborgare och myndigheter har när det gäller digitala och icke-digitala kontaktvägar. I framtiden kan det behövas lagstiftning eller annan politisk styrning som tydligare tar tillvara de odigitalas intressen.

Alla kan komma i kontakt med Pensionsmyndigheten, men det kan vara svårare för den som inte är digital

Pensionsmyndigheten har många kontakter med odigitala människor, inte minst bland de äldre. Myndighetens strategidokument betonar att ingen ska lämnas utanför, och att det alltid ska finnas alternativ för de som inte använder digitala kontaktvägar.

Pensionsmyndigheten erbjuder icke-digitala kanaler i form av telefonkontakt, personliga möten och information på papper. Myndigheten bedriver en ambitiös informationsverksamhet som även når odigitala. Servicekontoren runt om i landet kan också hjälpa besökare med pensionsärenden.

Men tillgängligheten och utbudet i dessa kanaler är ofta sämre än i de digitala kanaler som myndigheten erbjuder. Framför allt har myndigheten haft stora problem med svarstider och tillgänglighet för de som kontaktar myndigheten via telefon. Detta är ett av två stora problem som ISF vill lyfta fram i rapporten.

Möjligheten att personligen träffa representanter för myndigheten är begränsad, och utbudet av tryckt information är betydligt mindre än utbudet av digital information. Servicekontoren har begränsningar i tillgänglighet, befogenheter och kunskap om pensionsfrågor. Det innebär att odigitala pensionstagare har svårare att få information i pensionsfrågor.

Det är angeläget att Pensionsmyndigheten säkerställer en god tillgänglighet i icke-digitala kanaler. Det kan exempelvis handla om korta svarstider i telefon och goda möjlighet att ta del av information

på papper. Det är även värdefullt om det finns möjligheter till personliga möten.

Det är svårare att planera för sin framtida pension för den som inte är digital

Pensionsmyndigheten ska informera pensionsspararna om hela pensionen, och anpassa informationen till den enskildes behov. Det framgår av myndighetens instruktion. I dag har Pensionsmyndigheten svårt att fullgöra detta uppdrag gentemot odigitala pensionssparare. Det finns en risk att dessa gör mindre medvetna val inför sin pensionering än de pensionssparare som är digitala. Det är det andra stora problemet som ISF vill lyfta fram i rapporten.

De pensionssparare som använder prognostjänsten Min Pension kan enkelt se vilka pensioner de tjänat in, och få prognoser för sin framtida pension baserade på olika uttagsval. Tjänsten delfinansieras av Pensionsmyndigheten och kräver sedan några år tillbaka att användarna loggar in med e-legitimation.

Pensionssparare som inte använder e-legitimation har svårare att få det stöd de skulle behöva. De hänvisas till att beställa en personlig kod, ringa Pensionsmyndighetens kundservice, identifiera sig med sin kod och därefter få pensionsprognoser upplästa för sig på telefon. Förutom att proceduren är omständlig så verkar det svårt att ta till sig pensionsinformation på detta sätt. Informationen om denna ingång till Min Pension är dessutom bristfällig.

Pensionsmyndigheten kan heller inte skicka ut heltäckande pensionsprognoser till alla pensionstagare med det årliga pensionsutskicket. Det beror på att myndigheten inte har tillgång till pensionsinformation från de bolag som hanterar tjänstepensioner och privat pensionssparande. Sådana prognoser vore värdefulla för de som inte är digitala, men också för en stor grupp digitala pensionssparare som inte har registrerat sig på Min Pension.

Det finns fördelar med att ansöka och följa sina pensionsärenden digitalt

Myndigheten erbjuder både digitala och icke-digitala kanaler där pensionstagarna kan ansöka om pensionsförmåner och följa sina

ärenden. I vissa avseenden finns det fördelar med att ansöka och följa sina ärenden digitalt.

Digitala ansökningar går snabbare och säkrare att skicka in, och automatiska kontroller i ansökningsformulären kan leda till färre fel. Pappersblanketter skickas med post, vilket tar längre tid och är beroende av att postgången fungerar. Tidvis har det också funnits begränsningar i tillgången till ansökningsblanketter. Det beror på att Pensionsmyndigheten har prövat att ta bort möjligheterna att skriva ut blanketter från webben för att styra pensionstagarna mot att använda digitala ansökningar.

Det kan också finnas skillnader i vilken information de sökande får mellan ett digitalt formulär och en pappersblankett. Det är positivt att Pensionsmyndigheten använder de möjligheter som digitala kanaler erbjuder för att ge relevant och anpassad information. Men det är också viktigt att det inte finns omotiverade skillnader i information mellan digitala och icke-digitala kanaler.

Krav på e-legitimation utestänger många från myndighetstjänster

Under de senaste åren har allt fler av Pensionsmyndighetens digitala tjänster utformats så att de kräver inloggning med e-legitimation. Det gäller inte bara Min Pension. Pensionstagare som vill ta del av pensionsbesked och intjänandehistorik digitalt behöver logga in på Pensionsmyndighetens webbplats med e-legitimation. Detsamma gäller de som vill välja fonder för premiepensionen.

Tidigare har alla dessa ärenden kunnat lösas med en enklare form av inloggning. Då kunde de som hade tillgång till internet, men saknade e-legitimation, själva ta del av pensionsinformation och pensionsprognoser. De helt odigitala kunde få hjälp av anhöriga eller personal på servicekontor. I dag hänvisas de som saknar e-legitimation till icke-digitala kanaler.

De som saknar e-legitimation är betydligt fler än de som inte använder internet. Det beror delvis på teknisk osäkerhet, oro för personlig integritet och rädsla för bedrägerier. Det finns också personer som inte kan använda e-legitimation, framför allt personer som inte är folkbokförda i Sverige. Ställföreträdare (förvaltare och gode män)

får också svårare att ta tillvara sina huvudmäns intressen när viktiga webbtjänster kräver inloggning med e-legitimation.

När Pensionsmyndigheten – ensam eller i samarbete med andra organisationer – utvecklar digitala tjänster som kräver e-legitimation bör de samtidigt överväga vilka icke-digitala alternativ som finns, eller borde finnas, för att tillgodose de behov som tjänsterna fyller. Det kan också finnas skäl att överväga i vilka fall det är nödvändigt att kräva inloggning med e-legitimation.

Styrning mot digitala kanaler kan upplevas negativt

Pensionsmyndigheten försöker på flera sätt styra pensionstagarna mot att använda digitala kanaler och tjänster. I informationskampanjer och på informationsmöten uppmanar man pensionstagare att logga in på myndighetens webbplats eller på Min Pension, och handläggarna i kundservice ska vägleda pensionstagarna till de digitala tjänsterna. Samma uppdrag har personalen på servicekontoren. De försöker i första hand ställa besökarna framför en dator och hjälpa dem att utträtta sina ärenden digitalt.

Det är angeläget att Pensionsmyndigheten når ut med information om de digitala tjänsterna, eftersom sådana tjänster underlättar både för Pensionsmyndigheten och för pensionstagarna. För de som kan och vill utträtta sina ärenden digitalt kan sådan styrning och vägledning vara till hjälp. Samtidigt kan en alltför hård styrning uppfattas negativt och i värsta fall bidra till en känsla av utanförskap bland de som inte kan eller vill använda digitala tjänster. Pensionsmyndighetens och servicekontorens personal behöver vara uppmärksam på detta.

Pensionsmyndigheten har tidigare provat att ta bort möjligheten att skriva ut blanketter för ansökan om allmän pension och bostadstillägg från myndighetens webbplats. Syftet med det har varit att styra pensionstagarna mot att använda digitala ansökningstjänster. Pensionstagare som inte använder e-legitimation har hänvisats till att ringa kundservice eller gå till ett servicekontor för att få en blankett. Det framstår inte som rimligt att aktivt försvåra för pensionstagare på detta sätt.

ISF:s rekommendationer

ISF rekommenderar Pensionsmyndigheten

- att kontinuerligt följa upp och säkerställa att det finns effektiva och ändamålsenliga icke-digitala alternativ till de digitala kanaler och tjänster som myndigheten utvecklar
- att säkerställa en god tillgänglighet i icke-digitala kanaler och ha beredskap för att kunna möta problem i tillgängligheten så att de snabbt kan åtgärdas
- att verka för att odigitala pensionssparare ska kunna få tillgång till tjänsten Min Pension på ett enklare sätt än i dag
- att säkerställa att det inte finns omotiverade skillnader mellan digitala och icke-digitala ärenden när det gäller tillgången till blanketter, information som lämnas vid ansökan och möjligheten för pensionstagarna att följa sina ärenden
- att överväga i vilka situationer myndigheten bör kräva inloggning med e-legitimation, och vilka alternativ som finns för de pensionstagare som inte kan eller vill använda e-legitimation
- att uppmuntra användningen av digitala kanaler och tjänster med metoder som inte upplevs negativt av odigitala pensionstagare, eller försvårar för dem.

ISF rekommenderar regeringen

- att följa utvecklingen av digitala och icke-digitala myndighetskontakter och ha beredskap för att genom lagstiftning eller myndighetsstyrning säkerställa att det finns fungerande icke-digitala kontaktvägar till myndigheterna
- att verka för en god tillgång till servicekontor i hela landet, och för att Statens servicecenter genomför de informationsinsatser som krävs för att servicekontoren ska utnyttjas på bästa sätt.

ISF rekommenderar Pensionsmyndigheten och regeringen

- att vidta de åtgärder som krävs för att alla pensionssparare ska få information och prognoser om hela sin pension tillsammans med det årliga pensionsbeskedet.

Tre risker med myndigheternas digitalisering

Frågan om digitaliseringens konsekvenser för odigitala medborgare berör inte bara Pensionsmyndigheten, utan alla myndigheter som digitaliserar. På en mer principiell nivå kan digitaliseringen medföra tre typer av risker för de odigitala. Det är viktigt att myndigheter som digitaliserar är medvetna om dessa risker och hanterar dem på ett genomtänkt sätt.

1. Digitalisering kan leda till absoluta försämringar för de odigitala

Myndigheternas digitalisering kan leda till att situationen för de odigitala blir sämre än före digitaliseringen. Om odigitala personer efter en digitalisering inte längre har möjlighet att ta del av myndighetsinformation, få service eller utöva sina rättigheter innebär det en absolut försämring. Detsamma gäller om digitaliseringen medför att tillgänglighet och utbud minskar för de odigitala. Myndigheter som digitaliserar bör ha som mål att undvika sådana absoluta försämringar.

2. Digitalisering kan leda till relativa försämringar för de odigitala

Myndigheternas digitalisering kan innebära relativa försämringar, genom att personer som är digitala får det bättre medan de odigitala har det som förut. Relativa försämringar bör inte hindra utvecklingen av nya digitala lösningar, men de kan väcka frågor om likabehandling och likvärdig service för digitala och odigitala personer. Därför bör myndigheter som digitaliserar se över vilka möjligheter som finns att förbättra även för de odigitala.

3. Digitalisering kan bidra till en känsla av utanförskap hos de odigitala

En alltför hård eller okänslig styrning mot myndigheternas digitala tjänster kan upplevas negativt av de som inte kan eller vill vara digitala. Myndigheter som digitaliserar bör i sitt digitaliseringsarbete visa hänsyn och respekt för personer som inte är digitala.

1 Inledning

När utredningar och offentlig debatt uppmärksammar ”digitalt utanförskap” och människor som står utanför det digitala samhället ses det i regel som ett problem som ska lösas med mer teknik och mer digitalisering.¹ Regeringen har långtgående digitaliseringsmål som bland annat innebär att myndigheterna i första hand ska använda digitala kontakter med allmänheten.² Det gäller också de myndigheter som hanterar socialförsäkringen. Pensionsmyndigheten har som mål att pensionstagarna i första hand ska använda myndighetens digitala tjänster, och att användningen av dessa tjänster ska öka.³ Även Försäkringskassan har ett mål att användningen av digitala kanaler ska öka, och att de försäkrade i högre grad ska styras mot de digitala tjänsterna.⁴

En vanlig uppfattning är att datorer och digital kommunikation är en självklarhet i unga och framtida generationer, och att personer som inte använder digitala kanaler och tjänster är ett övergående problem. Men det finns fortfarande en betydande grupp som sällan eller aldrig använder internet.⁵ Dessutom finns stora behov av icke-digitala kontakter även bland människor som har tillgång till dator och internet. En viktig grupp är de som inte använder e-legitimation. Även de som är fullt ut digitala har ibland behov av en icke-digital, mänsklig kontakt. Det väcker frågan hur myndighetskontakter i dag

¹ Se exempelvis Digitaliseringsrådet, *En lägesbild av digital kompetens*. Dnr 18-5698, 2018; Folkhälsomyndigheten, *Digital teknik för social delaktighet bland äldre personer*. Artikelnummer 18063, 2018.

² Prop. 2018/19:1, *Budgetpropositionen för 2019*, utgiftsområde 2, avsnitt 5.2, s. 53.

³ Pensionsmyndigheten, *Strategisk plan 2020 och framåt*, PID172218, odaterad, s. 10.

⁴ Försäkringskassan, *Försäkringskassans inriktning 2017–2021*. Dnr 007538-2018.

⁵ Internetstiftelsen, *Svenskarna och internet 2019*; Internetstiftelsen, *Digitalt utanförskap 2020 Q1: En delrapport av undersökningen Svenskarna och internet*.

fungerar för de ”odigitala” personer som inte alls, eller inte fullt ut, använder digitala kanaler och tjänster i dessa kontakter.

Denna rapport utgår från den relativt stora grupp människor som inte använder digitala kanaler och tjänster i sina kontakter med socialförsäkringen. Vi undersöker om digitaliseringen innebär några problem, hinder och begränsningar för dem, och vilka lösningar som i så fall finns vid sidan av de digitala kontaktvägarna. Det svarar mot ISF:s uppdrag att främja effektiviteten och rättssäkerheten i socialförsäkringen.

Genom att uppmärksamma eventuella problem som följer av digitaliseringen kan vi också bidra till samhällsnytta bortom socialförsäkringsområdet. Om det visar sig att det finns problem för odigitala människor i deras kontakter med socialförsäkringen är det troligt att liknande problem förekommer även i kontakter med andra myndigheter och verksamheter. För odigitala människor kan digitaliseringen också påverka deras känsla av delaktighet och tillit till samhället i stort.

1.1 Fokus på Pensionsmyndigheten

Rapporten kommer från ISF-projektet ”Digitalt utanförskap”. Projektets syfte är att undersöka hur kontakterna med socialförsäkringen fungerar för de människor som inte använder digitala kanaler och tjänster.

Projektet var tänkt att omfatta intervjuer och annan materialinsamling från både Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten, från andra relevanta myndigheter och organisationer, och från odigitala personer som använder socialförsäkringen. Projektets första fas var inriktad på att samla in material vid Pensionsmyndigheten och Statens servicecenter – den myndighet som sedan halvårsskiftet 2019 är huvudman för servicekontoren. Innan vi hann vidare till nästa fas kom möjligheterna till fortsatt materialinsamling att begränsas av coronapandemin. I den situationen har ISF valt att skriva en rapport med fokus på Pensionsmyndigheten, baserad på det material vi samlat in och de kompletteringar som varit möjliga att göra.

I underlaget till rapporten ingår också en genomgång av vad lagstiftningen säger om digitala och icke-digitala myndighetskontakter, och hur den påverkar myndigheternas arbete.

1.2 Syfte och frågor

Rapportens syfte är att undersöka hur kontakten med Pensionsmyndigheten fungerar för de som inte använder myndighetens digitala kanaler och tjänster. Rapporten undersöker också vilka behov som finns av icke-digitala kontaktvägar. De viktigaste frågorna är:

- Vilka behov finns av icke-digitala myndighetskontakter? (kapitel 2)
- Vilka icke-digitala kontaktvägar erbjuder Pensionsmyndigheten, och hur används de? (kapitel 3)
- Vilka möjligheter har odigitala personer att planera för sin framtida pension? (kapitel 4)
- Hur fungerar det för odigitala personer att ansöka om pension och att sköta sina pensionsärenden? (kapitel 5)
- Hur styr Pensionsmyndigheten mot att digitala kanaler ska användas i större utsträckning, och hur upplever odigitala personer styrningen? (kapitel 6)

Frågorna berör både pensionssparare (de som ännu inte gått i pension) och pensionärer (de som gått i pension). Ibland används ”pensionstagare” som beteckning för både dessa grupper.

Beteckningen ”odigitala” syftar på personer som inte alls, eller inte fullt ut, använder digitala kanaler och tjänster i sina kontakter med Pensionsmyndigheten. ”Digitala” personer är de som använder digitala kanaler och tjänster.

När det gäller kontaktkanaler och informationsverksamhet behandlar rapporten Pensionsmyndighetens övergripande verksamhet. I de delar som gäller specifika förmåner fokuserar rapporten på allmän pension och bostadstillägg, de två viktigaste förmånerna som myndigheten handlägger. Vi har inte gått in närmare på efterlevandeförmåner, och inte heller på exempelvis omprövnings- eller återkravsverksamhet.

1.3 Bakgrund

Regeringen har ambitiösa mål för digitaliseringen av samhället och den offentliga förvaltningen, och ser stora möjligheter till effektivisering och förbättrad service till medborgarna. I kontakten

mellan medborgare och myndigheter är ”digitalt först” en viktig princip.

Det finns övergripande regler om att medborgarna ska vara lika inför lagen, och att myndigheterna ska se till att alla medborgare kan ta tillvara sina intressen.⁶ Men det finns ingen samlad lagreglering av vilka rättigheter och skyldigheter medborgare och myndigheter har när det gäller digitala och icke-digitala kontaktvägar.

Pensionsmyndigheten arbetar mycket med att utveckla digitala kanaler och tjänster för pensionsinformation och pensionsärenden. Samtidigt betonar myndigheten att det alltid ska finnas alternativ för de pensionstagare som inte använder digitala kontaktvägar.

1.3.1 Målet är att Sverige ska bli bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter

Sverige ska bli bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter. Det är regeringens övergripande mål för digitaliseringspolitiken och ett beslut som fattades i riksdagen år 2011.⁷ Enligt regeringen handlar digitaliseringspolitiken bland annat om att använda och ”främja de möjligheter som digitaliseringen för med sig för samhället: för individer, näringsliv, civilsamhälle och offentlig sektor”.⁸

Sedan många år tillbaka har regeringen tagit olika initiativ och skapat strategier, grupper och kommissioner för att driva på digitaliseringen. Under år 2017 presenterade regeringen en digitaliseringsstrategi ”För ett hållbart digitalt Sverige”. Strategin innehåller delmål inom områdena digital kompetens, digital trygghet, digital innovation digital infrastruktur och digital ledning. Målen handlar bland annat om att alla ska kunna utveckla och använda sin digitala kompetens och att ”relevant, målmedveten och rättssäker effektivisering och kvalitetsutveckling” ska ske genom digitalisering.⁹

⁶ 1 kap. regeringsformen; 6 § förvaltningslagen (2017:900) (FL).

⁷ Regeringskansliet, *För ett hållbart digitalt Sverige – en digitaliseringsstrategi*. Dnr N2017/03643/D, 2017, s. 10.

⁸ Regeringskansliets webbplats: www.regeringen.se/regeringens-politik/digitaliseringspolitik, hämtad den 14 april 2020.

⁹ Regeringskansliet, *För ett hållbart digitalt Sverige – en digitaliseringsstrategi*. Dnr N2017/03643/D, 2017, s. 11.

1.3.2 Digitala tjänster ska vara förstahandsval i myndigheters kontakter med allmänheten

En viktig del av regeringens digitaliseringspolitik gäller den offentliga förvaltningen. Ett syfte med digitaliseringen är att myndigheterna ska kunna erbjuda enklare, öppnare och effektivare service till alla. Digitalisering av den offentliga förvaltningen ska göras utifrån medborgarnas behov.¹⁰

Under åren 2015–2018 genomfördes programmet ”Digitalt först”. Programmet innehöll flera reformer som syftade till att öka takten i digitaliseringen av den offentliga sektorn. ”Digitalt först” är också en princip om att digitala tjänster ska vara förstahandsval i den offentliga sektorns kontakter med privatpersoner och företag. Regeringen lyfter fortfarande fram detta som en viktig princip.¹¹

Sedan hösten 2018 arbetar Myndigheten för digital förvaltning (Digg) med att stödja och samordna andra myndigheters digitalisering. Digg förespråkar att myndigheterna ska göra målgruppsanalyser för att avgöra hur de ska utforma kontaktvägarna i de myndighetstjänster som vänder sig till allmänheten. Digitala kanaler ska användas i första hand, eller rentav som enda alternativ i de fall ”då det inte finns ett digitalt utanförskap bland målgrupperna till tjänsterna samt när det är ekonomiskt försvarbart”. Om det däremot finns målgrupper som inte är digitala ska det också finnas en analog kanal.¹²

1.3.3 Myndigheterna ska ge service med hänsyn till medborgarnas behov

Alla medborgare ska vara lika inför lagen och myndigheterna ska se till att medborgarna kan ta tillvara sina intressen. Det framgår av regeringsformen och förvaltningslagen. Det finns däremot ingen samlad lagstiftning som tydligt beskriver vilka rättigheter allmänheten har att kunna kommunicera med myndigheter via icke-digitala kanaler, eller vilka möjligheter myndigheter har att begränsa eller styra kontakter med allmänheten till digitala kanaler.

¹⁰ Regeringskansliets webbplats: www.regeringen.se/regeringens-politik/digitaliseringspolitik, hämtad den 14 april 2020.

¹¹ Prop. 2019/20:1, Budgetpropositionen för 2020, utgiftsområde 2, s. 91.

¹² Myndigheten för digital förvaltning, *Svenskt ramverk för digital samverkan 1.3*, 2020, s. 25.

Regeringsformen innehåller grundläggande principer om att myndigheter ska beakta allas likhet inför lagen och iakttas saklighet och opartiskhet. Där sägs också att den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet.¹³

I förvaltningslagen finns en allmän bestämmelse om myndigheters serviceskyldighet. En myndighet ska se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla. Myndigheten ska ge enskilda sådan hjälp att de kan ta tillvara sina intressen. Hjälpen ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, de enskildas behov av hjälp och myndighetens verksamhet.¹⁴

Förvaltningslagen anger specifikt att enskilda ska få möjlighet att lämna uppgifter muntligt i ett ärende om de vill det och det inte framstår som obehövt.¹⁵ Det finns också en bestämmelse om att en myndighet alltid ska meddela ett beslut skriftligt om den enskilde begär det. Men det framgår inte om det skriftliga beslutet ska meddelas på papper eller om det i stället kan meddelas digitalt.¹⁶

I övrigt ger den nya förvaltningslagen som trädde i kraft år 2018 myndigheterna ganska stort utrymme att själva välja hur de vill kommunicera med allmänheten. Varken lagen eller förarbetena beskriver närmare var gränserna går för om eller när en myndighet kan välja att enbart tillhandahålla till exempel digitala ansökningsformulär.¹⁷ Men det finns inte heller några generella regler som ålägger enskilda att använda digitala kanaler när de kommunicerar med myndigheter.¹⁸

År 2018 publicerades också en utredning om digitaliseringsrätt, det vill säga de rättsliga aspekterna av digitalisering. Utredningen bedömer att om enskilda själva meddelar på vilket sätt de önskar ta emot underrättelser eller handlingar från en myndighet, till exempel att de inte önskar ta emot dem digitalt, så bör myndigheten följa denna önskan i linje med den allmänna serviceskyldigheten. Myndigheten

¹³ 1–2 kap. regeringsformen.

¹⁴ 6 § FL.

¹⁵ 24 § FL.

¹⁶ 33 § tredje stycket FL.

¹⁷ SOU 2018:25, *Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering*, s. 244, med hänvisning till Prop. 2016/17:180, *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*.

¹⁸ SOU 2018:25, s. 244.

bör då sända handlingar till den enskilde med papperspost, om inte myndigheten bedömer att muntlig kommunikation är lämpligare.¹⁹

Digitaliseringsrättsutredningen har föreslagit att myndigheter ska tillämpa principen om ”digitalt först” tydligare än i dag vid sina kontakter med allmänheten. Förslaget är att förvaltningslagen ändras så att myndighetshandlingar ska sändas digitalt till alla som inte aktivt har meddelat att de inte vill ta emot handlingar digitalt.²⁰ När detta skrivs (hösten 2020) har förslaget ännu inte lett till någon lagändring.

1.3.4 Digitalisering är en viktig uppgift för Pensionsmyndigheten

Pensionsmyndigheten beskriver sig som en it-intensiv myndighet med stort engagemang i digitaliseringsfrågor. Sedan myndigheten bildades år 2010 har de arbetat med digitalisering och automatisering i sina olika förmåner. Interna dokument refererar till regeringens digitaliseringsstrategi²¹ och till inriktningen ”digitalt först”.²²

Pensionsmyndigheten var aktiv i e-delegationen, en tidig expertgrupp inom e-förvaltning, och gick sedan in i e-samverkansprogrammet eSam. Förutom sina egna digitala tjänster har myndigheten, genom utvecklingsarbete eller finansiering, varit delaktig i flera externa e-tjänster, bland annat Mina Meddelanden, Mina Fullmakter/ Fullmaktskollen, Min Pension och Efterlevandeguiden.²³

Pensionsmyndigheten ser stora fördelar med digitalisering för den egna verksamheten, eftersom hanteringen av brev, beslut och blanketter på papper är dyr och arbetskrävande.²⁴ Digitaliseringen kan därför ge effektivare ärendeflöden, och dessutom mer effektiv

¹⁹ SOU 2018:25, s. 273.

²⁰ SOU 2018:25.

²¹ Pensionsmyndigheten, *Förstudieanalys: Verksamhetsanalys, minskning av brev, beslut & blanketter (BBB)*, PID161817, 2018, s. 6.

²² Pensionsmyndigheten, *Kund- och kanalstrategi*, PID154794, 2018.

²³ Pensionsmyndigheten, *Årsredovisning, 2010–2019*.

²⁴ Pensionsmyndigheten, *Förstudierapport: Verksamhetsanalys minskning av brev, beslut och blanketter (BBB)*, PID161817, 2018.

samverkan med andra myndigheter och möjligheter till automatisering som innebär ytterligare ekonomiska besparingar.²⁵

Digitala lösningar är också bättre och enklare för pensionstagarna, menar Pensionsmyndigheten. Digitala blanketter ger bättre möjligheter att styra den som fyller i blanketten, och hjälpa hen att göra rätt från början. Det kan leda till att det inte behövs lika många kompletteringar och till att ärenden kan handläggas snabbare. Många pensionstagare förväntar sig också att kunna sköta sina ärenden digitalt.²⁶ Pensionsmyndighetens strategiska plan talar om en ”kundcentrerad digitalisering”:

Vi använder digitaliseringens möjligheter för att skapa en enklare vardag för våra kunder, höja kvaliteten samt utveckla och effektivisera vår verksamhet. Vi skapar tjänster som uppfyller kundernas behov och som gör att de väljer att använda våra digitala tjänster i första hand.²⁷

Den strategiska planen pekar ut några förväntade förändringar på 3–5 års sikt som är relaterade till digitalisering. Dessa innebär bland annat att fler ska ansluta sig till Min Pension och använda den nya tjänsten Uttagsplaneraren, samt att myndigheten i högre grad ska använda ny teknik i sin handläggning och i sina kontakter med pensionstagarna.²⁸

1.3.5 Pensionsmyndighetens strategi är att styra mot digitala men upprätthålla alternativa kanaler

Samtidigt konstaterar Pensionsmyndigheten att det finns gränser för hur mycket och hur snabbt den kan digitalisera. En viktig anledning är att myndigheten har mycket kontakter med äldre människor som inte är vana vid datorer och digitala tjänster. Pensionsmyndigheten hänvisar till regeringens digitaliseringsstrategi, som säger att myndigheter ska utforma sina tjänster efter användarnas behov:

Vi tolkar detta som att vi inte bör tvinga in pensionssparare och pensionärer i de digitala tjänsterna utan istället utveckla dessa på ett sätt så

²⁵ Pensionsmyndigheten, *Kund- och kanalstrategi*, PID154794, 2018.

²⁶ Pensionsmyndigheten, *Kund- och kanalstrategi*, PID154794, 2018.

²⁷ Pensionsmyndigheten, *Strategisk plan 2020 och framåt*, PID 172218, odaterad, s 10.

²⁸ Pensionsmyndigheten, *Strategisk plan 2020 och framåt*, PID 172218, odaterad, s. 9.

att fler vill och kan ta del av dem. Vi arbetar dock kontinuerligt med att öka incitamenten för att gå över till digitala tjänster.²⁹

Den strategiska planen betonar att ingen ska lämnas utanför, och att de som behöver en personlig kontakt ska få det. Myndigheten konkretiserar denna avvägning mellan digitalt i första hand och icke-digitalt som alternativ i sin kund- och kanalstrategi.

Pensionsmyndighetens kund- och kanalstrategi beskriver digitala kanaler som primära kanaler. Men strategin pekar också på att det alltid kommer att finnas pensionstagare som inte enbart använder digitala kanaler, och att Pensionsmyndigheten måste erbjuda information och tjänster även till dessa. Här hänvisar strategin i första hand till telefonkontakter eller personliga möten på servicekontor. Strategins genomgång av ”alternativa kanaler” nämner också pappersblanketter och tryckt information.³⁰

En delstrategi i Pensionsmyndighetens kund- och kanalstrategi som rör ”digitalt först” skiljer mellan primära tjänster och andra tjänster. Primära tjänster ska alltid erbjudas i både digitala och icke digitala kanaler. Andra tjänster kan myndigheten däremot välja att bara erbjuda digitalt, om de vänder sig till ”nischmålgrupper som är digitala i sitt beteende”.³¹ I dag gäller det endast tjänsten Uttagsplaneraren, som Pensionsmyndigheten beskriver som en ”betaversion”, det vill säga en tjänst som är under utveckling.³²

En annan delstrategi är att uppmuntra pensionstagarna att använda digitala kanaler. Det vill Pensionsmyndigheten göra genom att skapa attraktiva och lättanvända digitala tjänster. Strategin talar också om att marknadsföra de digitala kanalerna och att servicekontoren ska arbeta aktivt med att förändra beteendet hos pensionstagare som vant sig vid att använda icke digitala kanaler. Informationsträffar och samarbeten med intresseorganisationer är andra påverkansvägar som nämns.³³

Andra strategidokument talar om att myndigheten ska anpassa budskap och kanal efter grupp eller situation, löpande analysera

²⁹ Pensionsmyndigheten, *Årsredovisning 2015*, s. 68.

³⁰ Pensionsmyndigheten, *Kund- och kanalstrategi*, PID154794, 2018, s. 10.

³¹ Pensionsmyndigheten, *Kund- och kanalstrategi*, PID154794, 2018, s. 12.

³² E-post, Pensionsmyndigheten, 2019-09-20 och 2020-05-25.

³³ Pensionsmyndigheten, *Kund- och kanalstrategi*, PID154794, 2018.

pensionstagarnas behov och beteenden, och söka återkoppling kring både digitala och icke digitala tjänster.³⁴

1.4 Metod och material

Denna rapport är baserad på dokument, e-postkorrespondens och intervjuer. Materialinsamlingen gjordes under hösten 2019 och våren 2020.

Projektets kontaktperson vid Pensionsmyndigheten gav från början ISF de strategidokument han bedömde var mest relevanta. Vi har sedan ställt en mängd frågor via e-post till kontaktpersonen och andra befattningshavare på myndigheten, och kompletterat med offentliga dokument från myndighetens webbplats. Vi har även suttit med och lyssnat på ett lokalt informationsmöte för blivande pensionärer.

ISF har fått tillgång till en databas med historik över inkommande handlingar, där fördelningen mellan digitala och icke-digitala kanaler framgår. Pensionsmyndigheten har även tillhandahållit analyser av handläggningstider (för allmän pension och bostadstillägg), andel avslag (för bostadstillägg) och hur stor andel av ärendena som behövt kompletteras (för allmän pension) för ansökningar genom webbtjänsten respektive på pappersblanketter.

ISF har gjort inspelade intervjuer med tre handläggare i kundservice, två handläggare med inriktning på bostadstillägg, en kundvägledare, tre informatörer samt en enhetschef och en kommunikationsstrateg vid Pensionsmyndighetens kommunikationsavdelning.

Syftet med materialinsamlingen vid Pensionsmyndigheten var att kartlägga hur icke-digitala kanaler används och fungerar, och att få kunskap om hur myndigheten tänker om och arbetar med olika kanaler och tjänster. Intervjuerna har också gett inblickar i vilka reaktioner myndigheten får från pensionstagarna, och varför pensionstagare använder icke-digitala kanaler.

ISF har dessutom besökt tre servicekontor och gjort intervjuer med tre chefer, tio handläggare och ett tiotal besökare. Vi har fått besöksstatistik och annan dokumentation om servicekontoren från

³⁴ Pensionsmyndigheten, *Kommunikationsstrategi 2015–2020*, PID104706, version 4.0, 2019; Pensionsmyndigheten, *Strategi för it 3.0*, PID 165480, 2018, s. 9.

Statens servicecenter. ISF har vidare gjort en rättsutredning om vilka rättigheter och skyldigheter som finns när det gäller digitala och icke-digitala kontakter mellan myndigheter och allmänheten. Vi har även ställt frågor om digitalisering till en pensionärsorganisation genom e-post, och vi har intervjuat en jurist vid Sveriges kommuner och regioner (SKR) om ställföreträdare och e-legitimation.

I rapporten använder vi också dokument som beskriver digitaliseringspolitik, relevant lagstiftning och tidigare studier om internetanvändning och digitalisering i Sverige.

2 Flera grupper har behov av icke-digitala kontaktvägar

Trots den omfattande digitaliseringen i samhället finns det legitima och av allt att döma långsiktiga behov av icke-digitala kontaktvägar och myndighetstjänster. Det finns fortfarande en betydande grupp som sällan eller aldrig använder internet. Det är till stor del äldre personer, men internetanvändningen är också lägre i resurssvaga grupper. Ointresse, okunskap och oförmåga är viktiga orsaker till att människor inte använder internet (avsnitt 2.1).

Men det är inte bara de som står helt utanför det digitala samhället som behöver icke-digitala kanaler. En viktig grupp är de som använder internet men inte e-legitimation, och därför är utestängda från många digitala myndighetstjänster. Ovana och osäkerhet vid digitala tjänster skapar också behov av icke-digitala alternativ. Dessutom kan människors digitala förmåga försämrats med åldern (2.2). Ibland har även fullt digitala människor behov av icke-digitala myndighetskontakter (2.3).

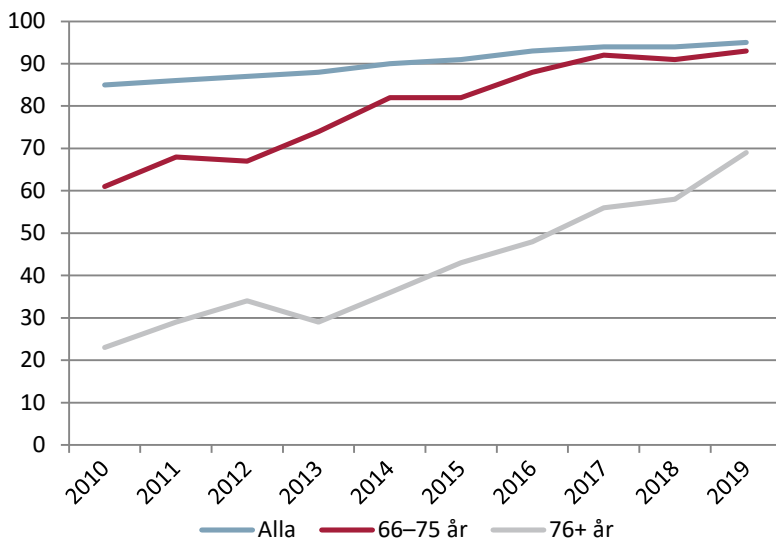
Därför är det angeläget att Pensionsmyndigheten erbjuder icke-digitala kanaler och tjänster vid sidan av digitala. Dessa kanaler behöver underhållas, utvecklas och förbättras lika väl som de digitala.

2.1 En betydande grupp använder inte internet

Andelen av befolkningen som använder internet har ökat över tid. Men det finns fortfarande en betydande grupp som inte använder

internet, framför allt äldre (figur 2.1). Det visar de årliga studierna från Internetstiftelsen.³⁵

Figur 2.1. Internetanvändning totalt för personer 12 år och uppåt samt i de äldsta åldersgrupperna, Sverige 2010–2019, procent



Källa: Internetstiftelsen, *Svenskarna och internet 2019*.

I den senaste helårsundersökningen från år 2019 uppskattade Internetstiftelsen att 95 procent av befolkningen använde internet. I en mindre undersökning från första kvartalet 2020 har siffran ökat till 96 procent. Bland de som är under 65 år använder mellan 97 och 100 procent internet. I åldersgruppen 66–75 år är andelen användare i senaste undersökningen uppe i 96 procent, medan andelen är 73 procent bland de som är äldre än 75.³⁶

Siffror från Internetstiftelsens undersökning från år 2019 tyder på att mellan 400 000 och 500 000 personer aldrig använde internet. Därutöver finns en grupp ”sällananvändare”, som inte använder

³⁵ Internetstiftelsen, *Svenskarna och internet 2019*.

³⁶ Internetstiftelsen, *Svenskarna och internet 2019, tabellbilaga (exccelfil)* och Internetstiftelsen, *Digitalt utanförskap 2020 Q1: En delrapport av undersökningen Svenskarna och internet*.

internet dagligen. Totalt uppskattade Internetstiftelsen år 2019 att drygt en miljon människor i Sverige var antingen icke-användare eller sällananvändare. Undersökningen från våren 2020 uppskattar att icke- och sällananvändarna totalt är färre än en miljon.³⁷

Även sällananvändare upplever i stor utsträckning att de inte är delaktiga i det digitala samhället. Internetstiftelsen beskriver deras situation som ett ”digitalt utanförskap”.³⁸

2.1.1 De flesta som inte använder internet är äldre

Framför allt är det de äldre som inte använder internet. Av alla icke- och sällananvändare är ungefär 70 procent äldre än 65 år. Internetstiftelsens undersökning visar också att lågutbildade, låginkomsttagare, kvinnor och landsbygdsbor använder internet i mindre omfattning än högutbildade, höginkomsttagare, män och personer som bor i städer.³⁹ Det är även en relativt hög andel personer med funktionsnedsättning, 14 procent, som aldrig använder internet.

Jämfört med infödda svenskar är den dagliga internetanvändningen lägre bland personer födda i andra nordiska länder, men inte bland personer födda utanför Norden.⁴⁰ Men en rapport skriven på uppdrag av Svenska Stadsnätsföreningen hävdar att internetanvändningen bland utrikesfödda troligen överskattas i denna typ av undersökningar, och att bristande digital kompetens av allt att döma är ett problem, inte minst bland nyanlända flyktingar.⁴¹

En tidigare rapport från Internetstiftelsen visar att andelen dagliga internetanvändare bland de som ännu inte är pensionärer är lägre bland arbetslösa och sjukskrivna än bland förvärsarbetande och studerande. Andelen är också lägre bland personer som arbetar eller tidigare arbetat i branscher med hög andel arbetare jämfört med personer i tjänstemannabranscher.⁴² Det framgår inte av

³⁷ Internetstiftelsen, *Svenskarna och internet 2019*; Internetstiftelsen, *Digitalt utanförskap 2020 Q1: En delrapport av undersökningen Svenskarna och internet*.

³⁸ Internetstiftelsen, *Svenskarna och internet 2019*.

³⁹ Internetstiftelsen, *Svenskarna och internet 2019*; Internetstiftelsen, *Digitalt utanförskap 2020 Q1: En delrapport av undersökningen Svenskarna och internet*.

⁴⁰ Internetstiftelsen, *Svenskarna och internet 2019, tabellbilaga* (Excel-fil).

⁴¹ Umecon och Svenska Stadsnätsföreningen, *En studie av digitalt utanförskap*, 2016.

⁴² Internetstiftelsen i Sverige, *Svenskarna och internet 2018*.

Internetstiftelsens rapporter i vilken grad skillnader mellan olika grupper avspeglar åldersskillnader.

2.1.2 Många använder inte internet vid myndighetskontakter

En fråga i Internetstiftelsens enkät gällde om enkättagarna använder internet för att ta del av offentlig information från kommuner och myndigheter. Det är 16 procent som inte tar del av sådan information. Framför allt gäller det äldre personer, men det är också relativt många i de yngsta åldersgrupperna som inte tar del av myndighetsinformation genom internet (tabell 2.1).

Tabell 2.1. Andel som inte använder internet för offentlig information, 2019, procent

<i>Åldersgrupp</i>	<i>Andel</i>
16–25 år	18
26–35 år	11
36–45 år	5
46–55 år	9
56–65 år	12
66–75 år	19
76+ år	51
Alla	16

Källa: Internetstiftelsen, Svenskarna och internet 2019, tabellbilaga.

Statistikmyndigheten SCB gör årliga undersökningar av befolkningens it-användning. Där finns mer detaljerade frågor om hur människor använder myndigheters webbsidor och e-tjänster. Undersökningen från år 2019 uppskattar att 75 procent av befolkningen i åldern 16–85 år har använt internet för att hämta myndighetsinformation, 52 procent har laddat ner eller hämtat blanketter på internet och 73 procent har skickat in blanketter på internet. Andelen som använder myndigheters webbsidor och e-tjänster är högst i åldersgruppen 35–44 år och lägst bland de allra

äldsta. Andelen är också lägre bland lågutbildade och låginkomsttagare.⁴³

2.1.3 Ointresse, okunskap och oförmåga är viktiga orsaker till att människor inte är digitala

En rapport initierad av Svenska Stadsnätsföreningen lyfter fram fem faktorer som kan bidra till att människor inte är digitala: bristande kunskap, bristande förmåga, bristande motivation, bristande tillgång till internet och bristande tillgång till hårdvara.⁴⁴

Internetstiftelsens enkät ger en liknande bild. De som inte använder internet fick en fråga om den viktigaste anledningen till detta. Det vanligaste svaret var att de inte är intresserade eller tycker att internet är användbart för dem (46 procent). Några svarade att tekniken är krånglig (20 procent). Färre svarade att de inte har tid (8 procent), saknar dator eller uppkoppling (5 procent) eller inte har råd (3 procent).⁴⁵

Ointresse, okunskap och oförmåga framstår som viktiga faktorer även i ISF:s intervjuer. Flera handläggare och informatörer tar också upp att människor är rädda för bedrägerier, bland annat en handläggare vid Pensionsmyndigheten:

Det finns ju en del som ringer in naturligtvis och som, av de som är äldre, som absolut inte vill ge sig in i den digitala världen på grund av rädsla för allt som kan hända. Alltså som man tror kan hända, att man kan bli kapad och man kan bli lurad och alla de bitarna.

Anställda på servicekontoren betonar också att det finns människor som av ekonomiska skäl har svårt att använda digitala tjänster. En handläggare på ett servicekontor (servicehandläggare) konstaterar:

Det kommer ju in väldigt utsatta människor till oss också, som inte har möjlighet till vare sig telefon och definitivt ingen smartphone.

⁴³ SCB:s statistikdatabas, <http://www.statistikdatabasen.scb.se> (Levnadsförhållanden, Befolkningens it-användning, E-förvaltning).

⁴⁴ Umecon och Svenska Stadsnätsföreningen, *En studie av digitalt utanförskap*, 2016, s. 13–21.

⁴⁵ Internetstiftelsen, *Digitalt utanförskap 2020 Q1: En delrapport av undersökningen Svenskarna och internet*.

En annan servicehandläggare tar upp att digital utrustning behöver uppdateras och förnyas ganska ofta, vilket kan vara svårt för personer med svag ekonomi.

2.1.4 Digitalisering kan upplevas negativt av de som inte använder digitala tjänster

Det finns flera rapporter och vittnesmål om att digitaliseringen skapar hinder i vardagen för människor som inte använder digitala tjänster. Förutom praktiska problem kan det leda till försvagad tillit till myndigheter och en allmän känsla av utanförskap.

Forskare och debattörer pekar på risker för att de som inte använder digitala kanaler får sämre service, även i kontakter med statliga myndigheter.⁴⁶ De odigitala tillhör ofta grupper som är beroende av samhällsservice av olika slag, samtidigt som många myndigheter försöker styra mot digitala tjänster.⁴⁷

Det är till stor del äldre människor som inte använder internet alls, eller i begränsad utsträckning. År 2019 gjorde SPF Seniorerna en telefonundersökning bland sina medlemmar om hur deras vardag påverkats av digitaliseringen. Undersökningen visar att 60 procent anser att vardagen blivit enklare för dem, medan 13 procent anser att den blivit svårare. Bland de som sällan eller aldrig använder internet anser 30 procent att vardagen blivit svårare.⁴⁸

SPF Seniorerna ger en mängd exempel på hur digitaliseringen påverkar äldre personer som är odigitala. Samhällsservice och information är i regel sämre. Myndigheter lägger ofta ut mer information, är mer tillgängliga och erbjuder fler tjänster digitalt än via traditionella kanaler. Den fysiska myndighetsnärvaron minskar, alla har inte nära till ett servicekontor, och den som vill kontakta myndigheter per telefon möter ofta begränsade telefontider och långa telefonköer. Att vara odigital leder också lätt till en allmän känsla av

⁴⁶ Se exempelvis Johansson S., Utanförskap – en fråga om design? *Ett smartare samhälle? Sju perspektiv på digitaliseringen av vår vardag*. Redaktör: Gröning L. och Wihlborg E., Linköpings universitet, 2018; Andréasson E., *Digitalisering i den offentliga förvaltningen: IT, värden och legitimitet*. Diss., Linköpings universitet, 2015, s. 275.

⁴⁷ Umecon och Svenska Stadsnätsföreningen, *En studie av digitalt utanförskap*, 2016.

⁴⁸ SPF Seniorerna, *Digitalisering handlar om människor – hela rapporten*, 2019.

utanförskap – att man känner sig otillräcklig, osäker och upplever att man inte riktigt behärskar tillvaron.⁴⁹

Upplevelsen av utanförskap gäller inte bara i myndighetskontakter, utan i många andra vardagliga sammanhang. I en intervjustudie berättar äldre odigitala om hur de exempelvis inte längre kan använda lokaltrafiken eller gå på bio för att de inte vet hur man köper biljett. De är frustrerade över att ständigt uppmanas att söka information på nätet. De upplever att de odigitala ”bestraffas” med sämre service, sämre tillgänglighet och avgifter av olika slag.⁵⁰ Enskilda personer talar om diskriminering och rentav mobbning.⁵¹

Digitalisering kan också påverka kommunikationen och tilliten mellan medborgare och myndigheter i en djupare bemärkelse. En kundvägledare vid Pensionsmyndigheten menar att den personliga kontakten ger möjligheter till en dialog som saknas i digitala kanaler:

Jag tror ju och jag ser faktiskt, även i framtiden, att människor kommer att vilja komma i kontakt med oss och ha ett personligt möte. Jag tror att det är ganska viktigt för de flesta, att känna att samhället eller staten är närvarande på så vis. Jag tror att många känner en frustration av att man känner att myndigheter gömmer sig lite bakom det digitala och att det inte finns någon man kan... få någon som man kan kräva ansvar av eller få någonting mer förklarat, eller någon man kan föra en diskussion med. För jag tror många uppfattar det digitala, att det blir bara kommunikation från ett håll. Det tror jag många tycker är väldigt frustrerande, man vill gärna föra dialoger där och att det är viktigt för demokratin.

2.2 Man kan vara digital i vissa avseenden men inte i andra

Det är inte bara den grupp som aldrig använder dator och internet som har behov av icke-digitala kanaler. Människor kan vara odigitala i olika hög grad och på olika sätt. Tillgången till e-legitimation är en

⁴⁹ SPF Seniorerna, *Digitalisering handlar om människor – hela rapporten*, 2019.

⁵⁰ Reneland-Forsman L., ”Borrowed access” – the struggle of older persons for digital participation. *International Journal of Lifelong Education* 2018; 37: 333–344.

⁵¹ Pensionsmyndigheten, *Rapport pilot borttag av ansökningsblanketter för BT*, PID172814, 2019, s. 7; Reneland K., Den nya tekniken diskriminerar oss äldre. *Dagens Nyheter*, 1 februari 2019.

viktig fråga, men även kunskap, förmåga och tillgång till datorutrustning kan variera.

2.2.1 Många använder internet men saknar e-legitimation

Statistik från Internetstiftelsen tyder på att det finns en betydande grupp internetanvändare som inte har e-legitimation, och därmed inte kan använda viktiga digitala myndighetstjänster. Internetstiftelsens enkätfråga gäller om personen använder mobilt bank-id, som i dag är den dominerande formen av e-legitimation. Totalt är det 16 procent som inte använder mobilt bank-id, att jämföra med de 4–5 procent av befolkningen som inte använder internet. Andelen utan mobilt bank-id är högst bland de äldsta (tabell 2.2).⁵²

Tabell 2.2. Andel som inte använder mobilt bank-id, 2019, procent

Åldersgrupp	Andel
16–25 år	5
26–35 år	5
36–45 år	5
46–55 år	9
56–65 år	18
66–75 år	26
76+ år	61
Alla	16

Källa: Internetstiftelsen, *Svenskarna och internet 2019*, tabellbilaga.

Det finns andra former av bank-id än mobilt bank-id. Finansiell ID-teknik, företaget bakom bank-id, har egen statistik över hur många som har tillgång till bank-id. Enligt deras statistik är det en något lägre andel personer som helt saknar tillgång till bank-id än den andel som enligt Internetstiftelsens undersökning inte använder mobilt bank-id.⁵³ Siffrorna är inte direkt jämförbara, eftersom statistiken från Finansiell ID-teknik omfattar alla från 13 års ålder och uppåt.

⁵² Internetstiftelsen, *Svenskarna och internet 2019*, tabellbilaga.

⁵³ Finansiell ID-teknik, *Statistik bankid – användning och innehav, Årsstatistik 2019*.

En beräkning baserad på siffror därifrån och befolkningsstatistik från SCB tyder på att andelen personer som helt saknar bank-id är mellan 13 och 14 procent. För personer över 60 års ålder är andelen ungefär 30 procent.

Bank-id är den helt dominerande typen av e-legitimation i Sverige, men det finns ett par andra typer. En av dem fungerar sedan en tid som inloggning på Pensionsmyndighetens webbplats, Freja eID+. När detta skrivs (hösten 2020) saknas offentlig information om hur många personer som använder Freja eID, men företaget uppger att man före år 2020 inte har prioriterat att ansluta ”konsumenter/slutanvändare”.⁵⁴

Sammantaget är det tydligt att den grupp som inte har e-legitimation är betydligt större än den grupp som aldrig använder internet.

Teknisk osäkerhet, rädsla för bedrägerier och oro för den personliga integriteten bidrar till att människor inte skaffar bank-id. Det visar ISF:s intervjuer vid Pensionsmyndigheten och servicekontoren. En handläggare pekar på att det förekommit fall där bedragare har utgett sig för att ringa från just Pensionsmyndigheten och försökt få människor att genom bank-id godkänna illegitima inloggningar och transaktioner. Mobilt bank-id kräver också relativt nya mobiltelefoner.

Det finns dessutom människor som inte har möjlighet att använda e-legitimation. Den som inte är folkbokförd i Sverige och inte har svenskt personnummer kan i regel heller inte få svensk e-legitimation, även om personen ifråga har rätt till svenska socialförsäkringsförmåner. Ofta fungerar inte heller e-legitimation från andra länder för att legitimera sig hos svenska myndigheter. Detta gäller relativt stora grupper, eftersom många människor i dag lever och arbetar i olika länder under livet. Pensionsmyndigheten betalar till exempel ut pension till drygt 160 000 personer som bor utomlands.⁵⁵ Personer som inte har möjlighet att göra ett fysiskt besök kan också ha svårt att få e-legitimation.⁵⁶

⁵⁴ E-post, Freja eID, 2020-09-18.

⁵⁵ Pensionsmyndigheten, *Dags för intyg från utlandsboende pensionärer*. Pressmeddelande 2020-09-17.

⁵⁶ E-post, Myndigheten för digital förvaltning, 2020-08-28.

2.2.2 Ställföreträdare kan inte använda e-legitimation när de företräder sina huvudmän

Ställföreträdare och deras huvudmän är ytterligare en grupp som får problem när allt fler myndighetstjänster kräver inloggning med e-legitimation. Ställföreträdarna är ofta gode män eller förvaltare. Huvudmännen är relativt ofta äldre människor. Ställföreträdarna kan i regel inte använda e-legitimation när de agerar för sina huvudmäns räkning i socialförsäkringsärenden. Personer som har förvaltare kan inte heller själva få e-legitimation.

En jurist vid Sveriges kommuner och regioner betonar i en intervju att detta innebär besvär och merarbete för ställföreträdarna. De får i stället använda post, telefon eller personliga besök på servicekontor för att bevaka sina huvudmäns intressen. Det kan också innebära ekonomiska förluster för huvudmännen. Om det tar längre tid för ställföreträdaren att sätta sig in i huvudmannens förhållanden kan ansökan om ekonomiska förmåner, exempelvis bostadstillägg för pensionärer, bli fördröjda. Ställföreträdarens arvode, som normalt betalas av huvudmannen, blir också högre när arbetet tar längre tid. Det finns dessutom en risk att mindre ambitiösa ställföreträdare inte ansöker om relevanta förmåner för sina huvudmän när de inte enkelt kan skaffa sig en överblick över huvudmännens situation.

2.2.3 Ovana och osäkerhet begränsar användningen av digitala tjänster

Även bland de som använder digitala tjänster är det många som inte är så vana vid datorutrustning och digitala kanaler. De kan ha svårt att förstå hur digitala tjänster fungerar och att överhuvudtaget orientera sig i digitala miljöer. Det märks inte minst på servicekontoren och hos de som har personliga möten med pensionstagare. Det första citatet kommer från en servicehandläggare, det andra från en kundvägledare vid Pensionsmyndigheten:

Det är de som är så här halvdigitala. Om vi pratar pension så kanske de har börjat på en... De har gjort en prognos, men förstod inte riktigt vad det var de åstadkom i systemet. Och sedan har de oftast börjat på en ansökan, men vågar inte riktigt skicka in den.

Vi säger att man frågar dem ”Har du mobilt bank-id?”, det har de inte alltid. Eller om de faktiskt har ett mobilt bank-id så kanske de blandar

ihop det med någonting annat. Eller har svårighet bara att logga in på en sida eller förstå logiken bakom [hur] internetsidor är uppbyggda många gånger skulle jag säga. Har man inte den vanan så är det inte alltid självklart var man hittar vissa saker på en webbsida.

Ett annat problem gäller personer som anslutit sig, eller blivit anslutna, till en digital brevlåda. Ibland har de inte riktigt förstått vad en digital brevlåda är, och att all myndighetspost hamnar där. Både servicehandläggare vid servicekontoren och informatörer vid Pensionsmyndigheten har mött detta problem.

2.2.4 Odigitala tar hjälp av andra eller lånar utrustning för att uträtta ärenden digitalt

Många som är helt eller delvis odigitala tar hjälp av andra för att uträtta ärenden digitalt. I Internetstiftelsens undersökning uppger ungefär hälften av de som inte själva är internetanvändare att de ber andra om hjälp med att göra saker på internet.⁵⁷ Framför allt får de hjälp av släkt och vänner.⁵⁸

Den undersökning som SPF Seniorerna gjort och som vi tidigare nämnt innehöll bland annat en fråga om medlemmarna hade någon att fråga om hjälp när det gäller digitala tjänster. Där svarade 83 procent att de har det. På en följdfråga om vem de vanligtvis bad om hjälp svarade 90 procent att de vänder sig till släkt, vänner eller bekanta, 8 procent nämnde kundtjänst, it-stöd eller någon förening, medan endast 1 procent vänder sig till bibliotek eller någon annan offentligt finansierad verksamhet.⁵⁹ Forskning om äldres internetanvändning visar också att hjälp från släkt och vänner, och ibland från tidigare arbetsplatser, är viktig för många.⁶⁰ Samtidigt visar ISF:s intervjuer att det kan upplevas negativt att behöva be närstående om hjälp eller känna att man själv måste hjälpa odigitala släktingar.

⁵⁷ Internetstiftelsen, *Svenskarna och internet 2019*.

⁵⁸ Internetstiftelsen, *Digitalt utanförskap 2020 Q1: En delrapport av undersökningen Svenskarna och internet*.

⁵⁹ SPF Seniorerna, *Digitalisering handlar om människor – hela rapporten*, 2019.

⁶⁰ Reneland-Forsman L., "Borrowed access" – the struggle of older persons for digital participation. *International Journal of Lifelong Education* 2018; 37: 333–344; Friemel T. N., The digital divide has grown old: Determinants of a digital divide among seniors. *New Media & Society* 2016; 18: 313–331.

I ISF:s intervjuer med odigitala finns också exempel på personer som inte själva har dator eller smart telefon, men som använder datorer på bibliotek, servicekontor, arbetsplatser eller hos bekanta. Men då finns ofta begränsningar. Dels känner sig inte alla bekväma med att utträta personliga ärenden och registrera känsliga personliga uppgifter i offentliga miljöer eller på andras datorer. Dels kan det vara svårt för personer som inte har egen datorutrustning att få och använda e-legitimation.

2.2.5 Den digitala förmågan kan försämrans

I diskussioner om digitalisering verkar en vanlig utgångspunkt vara att bristande digital kompetens är en generationsfråga, och därmed ett problem som kommer försvinna. Men en viktig faktor, som bland andra SPF Seniorerna har lyft fram, är att människors digitala förmåga kan försämrans med åldern. Den digitala utvecklingen kräver att man ständigt uppdaterar sin kompetens och sina digitala verktyg. Det kan av flera skäl bli svårare när man blir äldre:

Överlag minskar resurserna högre upp i åldrarna: sämre syn, motorik eller kognitiva färdigheter, lägre inkomster, färre sociala nätverk. Av medlemsundersökningen framgår att även vana användare upplever svårigheter att hänga med i teknikutvecklingen och behöver ständigt uppdatera sina kunskaper.⁶¹

Internetstiftelsens undersökning visar också att det finns människor som slutar använda internet. En dryg femtedel av de som i Internetstiftelsens undersökning inte använde internet svarade att de tidigare hade använt internet, men slutat.⁶²

En tredjedel av alla tillfrågade i SPF Seniorernas undersökning svarade att de är oroliga för framtiden på grund av den ökande digitaliseringen.⁶³ SPF Seniorernas slutsats är att bristande digital förmåga bland äldre inte är ett problem som kommer försvinna.

⁶¹ SPF Seniorerna, *Digitalisering handlar om människor – hela rapporten*, 2019, s. 16.

⁶² Internetstiftelsen, *Svenskarna och internet 2019*.

⁶³ SPF Seniorerna, *Digitalisering handlar om människor – hela rapporten*, 2019, s. 17.

2.3 Flera situationer kräver en personlig kontakt även om man är digital

Det är inte bara de helt eller delvis odigitala som har behov av icke-digitala kontaktvägar. Ibland behöver även människor som är fullt ut digitala ha personliga kontakter med olika myndigheter. Om tillgängligheten i icke-digitala kanaler minskar så drabbar det även dessa.

En anledning till att människor ibland behöver icke-digitala kontakter är att myndighetsärenden – inte minst socialförsäkringsärenden – kan vara komplicerade. Många förmåner har komplexa regelverk, och det uppstår situationer där det är oklart hur reglerna ska tillämpas. Det inträffar ibland fel som i efterhand är svåra att reda ut. Då kan det krävas en personlig kontakt med en handläggare för att reda ut sitt ärende.

Flera av de handläggare vi intervjuat menar att osäkerhet och okunskap om socialförsäkringen är en större anledning än digital oförmåga till att människor ringer kundservice eller besöker ett servicekontor. Inte minst pensionsfrågor kan ha stora ekonomiska och praktiska konsekvenser. Då kan människor vilja ha en personlig kontakt för att få bekräftelse och känna sig trygga i de val de gör, berättar en kundvägledare vid Pensionsmyndigheten:

Det är ett ganska stort beslut, eller det är ett väldigt stort beslut för många att bestämma sin framtida ekonomi över många år. Då kan det vara väldigt skönt att sitta ned med någon som faktiskt bekräftar att det de har tänkt är rätt, eller ”Du kan tänka på det här också, här är fallgroparna”.

En närliggande anledning är att det finns människor som har svårt att förstå myndighetsspråk, att ta till sig informationstexter och att fylla i blanketter och webbformulär. Det kan i synnerhet gälla personer med låg utbildning, personer med intellektuella funktionsnedsättningar, äldre människor och personer som inte helt behärskar det svenska språket. Även i sådana situationer kan personen vilja prata med någon för att försäkra sig om att det blir rätt, menar en servicehandläggare:

Ja, de klarar det inte själva. De behöver hjälp och de behöver komma till någon som kan tala om att det här är blanketten du ska fylla i. På de här frågorna vill de veta följande. Man kanske måste formulera om frågorna för att det kanske är för svårt språk på dem. Ja, de som inte riktigt har förmågan att göra det på egen hand.

Invandrare är en betydande grupp på servicekontoren, särskilt ny-anlända. Språkproblem i kombination med dålig kännedom om de svenska socialförsäkringssystemen gör att många behöver personlig hjälp för att ansöka om förmåner och sköta sina ärenden.

Ännu en anledning till att människor använder icke-digitala kanaler är att de inte vet eller inte förstår vad som händer i deras ärenden. De kan bli oroliga om handläggningstiderna är långa. Det händer också att människor inte inser att de själva behöver agera för att föra sitt ärende framåt, till exempel genom att lämna in en komplettering som myndigheten begärt. Då kan de behöva en personlig kontakt.

Flera av dessa skäl till att människor behöver icke-digitala kanaler kommer att finnas kvar även om internetanvändningen i samhället fortsätter att öka och olika digitala tjänster utvecklas vidare. Därför bör Pensionsmyndigheten upprätthålla och utveckla även icke-digitala kontaktvägar.

3 Pensionsmyndigheten är mindre tillgänglig för de odigitala

Odigitala medborgare bör ha samma möjligheter som digitala medborgare att ansöka om förmåner, sköta sina ärenden och få tillgång till den information de behöver. Pensionsmyndigheten erbjuder både digitala och icke-digitala kontaktkanaler (tabell 3.1). Detta kapitel beskriver hur de används.

Vår granskning visar att tillgängligheten i flera av de icke-digitala kanalerna är begränsad på olika sätt. Därför kan odigitala pensionstagare ha svårare än de som är digitala att få kontakt och information i pensionsfrågor. Det är angeläget att Pensionsmyndigheten säkerställer en god tillgänglighet i de icke-digitala kanalerna.

De flesta pensionstagare får fortfarande sitt årsbesked från Pensionsmyndigheten med posten, men en allt större andel får årsbeskedet digitalt (avsnitt 3.1). Myndigheten anser att webbplatsen pensionsmyndigheten.se och tjänsten Min Pension är viktiga kanaler för att informera om pension, och antalet användare av dessa kanaler har ökat kontinuerligt. De digitala kanalerna omfattar också e-post och frågor som besvaras på myndighetens Facebooksida (3.2).

Samtidigt är det många som kontaktar Pensionsmyndighetens kundservice genom telefon och brev. Men myndigheten har haft stora problem med långa kötider på telefon. Problemen drabbar i synnerhet de pensionstagare som inte kan söka information i digitala kanaler. Myndigheten behöver ha beredskap för att snabbt kunna åtgärda sådana problem (3.3).

Pensionstagare kan också få träffa kundvägledare (3.4) och informatorer från Pensionsmyndigheten (3.5), eller få personlig hjälp på ett servicekontor (3.6). Men även i dessa fall finns begränsningar i tillgänglighet och service. Odigitala pensionstagare kan även få

broschyrer och annan tryckt information skickad med posten. Men det finns mycket mindre information i tryckt form än på Pensionsmyndighetens webbplats (3.7).

Det är fler pensionstagare som är nöjda med de personliga kontakt-erna än med de digitala kanalerna (3.8). De personliga kontakterna är också särskilt viktiga för grupper som har låg pension eller riskerar att få det (3.9).

Tabell 3.1. Pensionsmyndighetens externa kontakter 2019

<i>Kanal</i>	<i>Antal</i>
Orange kuvert	7 620 000
Varav digitalt	2 905 880
Besök på webben	16 700 000
Registrerade användare, Min Pension	3 794 000
Varav gjort prognos under året	1 698 000
Besvarad e-post (inkl. Min Pension)	152 681
Besvarade frågor, Facebook	5 023
Inkommande telefonsamtal	1 203 555
Besvarade telefonsamtal (inkl. Min Pension)	496 982
Besvarade brev	11 265
Möten med kundvägledare	3 393
Varav fysiska möten	1 171
Deltagare på informationsträffar	24 951
Samtal vid uppsökande möten	15 169
Besök på servicekontor	191 803

Källa: Pensionsmyndigheten, Årsredovisning 2019.

3.1 Alla får pensionsbesked, antingen på papper eller digitalt

Varje år får alla pensionssparare och pensionärer ett ”orange kuvert” med sina pensionsbesked. De flesta får pappersutskick, men en allt större andel får sitt orange kuvert digitalt.

År 2019 skickade Pensionsmyndigheten ut 7,6 miljoner pensionsbesked med uppgifter om intjänad pension eller utbetalningar av

pension under året. Utskicket innehåller också information som är anpassad till mottagarens åldersgrupp.

Normalt skickar myndigheten ut orange kuvert som pappersutskick, men sedan år 2017 går det också att få sitt pensionsbesked till en digital brevlåda. År 2019 skickades 38 procent av de orange kuverten ut digitalt, drygt 2,9 miljoner. År 2020 hade andelen ökat till 46 procent. Bland de som ännu inte gått i pension var det 54 procent som fick digitala utskick. Andelen pensionärer som fick digitala utskick var 19 procent.⁶⁴ Den lägre andelen för pensionärer beror delvis på att de som är födda år 1937 eller tidigare inte har möjlighet att få digitalt utskick.⁶⁵

Äldre siffror, från år 2018, visar ingen skillnad mellan könen när det gäller andelen digitala utskick bland pensionsspararna. Bland pensionärerna var det däremot en högre andel män än kvinnor som fick digitala utskick.⁶⁶

Pensionsmyndigheten undersöker hur många av pensionsspararna som öppnar sina orange kuvert, hur många som tar del av innehållet och hur många som förstår innehållet. Undersökningen visar inga större skillnader mellan digitalt utskick och pappersutskick.⁶⁷

Men det finns skillnader mellan pappersutskicken och de digitala utskicken. De pensionssparare som öppnar ett pappersutskick får se ett pensionsbesked med årets intjänande pensionsrätter, medan de som öppnar ett digitalt utskick hänvisas till att logga in på Mina Sidor där de möts av en pensionsprognos från Min Pension. Av de som får digitalt utskick är det en mindre andel som sedan klickar sig vidare till sitt pensionsbesked. Pensionsmyndigheten menar att mottagarna nog är mer intresserade av att se sin pensionsprognos. Samtidigt är ett syfte med utskicket att meddela ett myndighetsbeslut, om årets intjänade pensionsrätter. Av de som fick digitalt utskick var det år 2020 knappt 29 procent som faktiskt tog del av detta beslut.⁶⁸

Våra intervjuer visar att Pensionsmyndighetens informatörer möter pensionstagare som inte är medvetna om att de fått sitt digitala

⁶⁴ E-post, Pensionsmyndigheten, 2020-05-20.

⁶⁵ E-post, Pensionsmyndigheten, 2019-12-09.

⁶⁶ E-post, Pensionsmyndigheten, 2019-12-09.

⁶⁷ Pensionsmyndigheten, *Årsredovisning 2019*.

⁶⁸ Pensionsmyndigheten, Utfall 2020_Analys_webb_postalt, excelfil.

utskick. Ett par informatörer anser att pappersutskick ger en större effekt, både för att enskilda mottagare då uppmärksammar sina pensionsbesked och för att ”det finns ett värde av att det ändå landar x tusen orange kuvert i postlådor för att också få upp frågan på agendan”. En informatör är tveksam till att alls skicka ut orange kuvert digitalt, och talar om ”överdigitalisering”.

Pensionsmyndigheten har haft planer på att gå över till digitalt förval för orange kuvert. Det skulle inneburet att pensionstagare varit tvungna att kontakta Pensionsmyndigheten om de ville fortsätta få pappersutskick. Men detta förslag har dragits tillbaka.

Enligt Pensionsmyndigheten drog de tillbaka förslaget på grund av att de ansåg att det ”finns ett fortsatt stort värde i pappersprodukten”, att en hög andel av de som får ett pappersutskick också öppnar kuvertet, och att myndighetens inriktning ska vara att ”förbättra den totala kundupplevelsen och förbättra kundmötet i samtliga kanaler (papper och digitalt)”. Myndigheten menar också att användningen av digitala brevlådor har ökat så pass mycket att de inte längre ser något stort behov av att ”pusha anslutningsgraden”.⁶⁹ En representant för SPF Seniorerna berättar också att pensionärsorganisationerna i Pensionsmyndighetens pensionärsråd har protesterat mot förslaget.⁷⁰

Pensionsmyndigheten skickar också ut beslutsbrev, och ibland kompletterings- eller kommuniceringsbrev, till de som ansöker om pension. Sådana brev sänds digitalt till de som har en digital brevlåda, om de inte uttryckligen har bett om pappersutskick.⁷¹

3.2 Kontakter via digitala kanaler ökar, men viktiga tjänster kräver e-legitimation

Pensionsmyndigheten har flera digitala kanaler, och pensionstagarna använder dessa kanaler allt mer. Den som vill använda vissa webbtjänster måste logga in med e-legitimation. Kravet på inloggning begränsar tillgången till viktiga tjänster för de som använder dator och internet men inte e-legitimation. Kravet begränsar också

⁶⁹ E-post, Pensionsmyndigheten, 2020-05-20.

⁷⁰ E-post, SPF Seniorerna, 2020-05-18.

⁷¹ E-post, Pensionsmyndigheten, 2020-04-02.

tillgången för de som är helt odigitala, men som skulle kunna få hjälp av närstående eller ställföreträdare.

Pensionsmyndighetens webbplats hade år 2019 närmare 16,7 miljoner besök. Siffran har varierat över tid, men trenden är att antalet besök ökar. På webbplatsen finns mycket information om pensionsfrågor. Genom ”Mina sidor” kan enskilda pensionstagare också se sina pensionsbesked och historik över sina intjänade pensionsrätter, ansöka om olika pensionsförmåner och följa sina ärenden.

Tidigare kunde användarna logga in på Mina sidor med hjälp av en pinkod, men denna möjlighet togs bort år 2017. Sedan dess krävs bank-id eller annan e-legitimation för att logga in.⁷² Möjligheten att använda pinkod för att byta fonder på premiepensionens fondtorg togs bort redan år 2014 efter problem med fondbyten utförda av oseriösa rådgivningsföretag.⁷³

Pensionsmyndigheten delfinansierar också webbtjänsten *Min Pension*. Tjänsten erbjuder individuella prognoser som omfattar allmän pension, tjänstepension och privat pensionssparande. Antalet registrerade användare av Min Pension har ökat från ungefär en miljon år 2010 till 3,8 miljoner år 2019. Under 2019 gjorde 1,7 miljoner av användarna en eller flera prognoser. Sedan år 2017 kräver även denna tjänst inloggning med e-legitimation.⁷⁴

Under år 2019 besvarade Pensionsmyndigheten knappt 153 000 frågor som kom in via *e-post*. Siffran har ökat betydligt de senaste åren. Av dessa frågor gällde 12 000 Min Pension.

Pensionsmyndigheten besvarar också frågor via *Facebook*. Antalet frågor som myndigheten besvarat via denna kanal har ökat från 1 300 år 2012 till drygt 5 000 år 2019. Det är få frågor jämfört med de som ställs genom andra kanaler. Men svaren kan läsas av fler personer än de som ställt frågorna.

⁷² Pensionsmyndigheten, *Ökad säkerhet genom borttagen PIN-kod*. Pressmeddelande 30 maj 2017.

⁷³ *Privata affärer*, PPM stoppar fondbyte med pinkod, 13 september 2013.

⁷⁴ *Pensionsnyheterna*, Även Minpension slopar PIN-kod, 9 juni 2017.

3.3 Kundenservice svarar på telefon och brev men har haft problem med långa svarstider

Vid sidan av utskicket av orange kuvert står Pensionsmyndighetens kundservice för viktiga icke-digitala kanaler i form av telefonsamtal och brev. Kundenservice har haft stora problem med att många som ringer inte får svar och att de som får svar fått vänta länge i telefonkö. Om pensionstagare inte kan nå myndigheten per telefon drabbar det i synnerhet de pensionstagare som inte är digitala. Det är angeläget att Pensionsmyndigheten har en beredskap så att de snabbt kan åtgärda sådana problem.

År 2019 besvarade Pensionsmyndighetens kundservice 466 000 telefonsamtal. Antalet telefonkontakter har minskat trendmässigt sedan år 2011, men minskningen var särskilt stor mellan 2018 och 2019. Pensionsmyndigheten sköter också telefonkundtjänsten för Min Pension. År 2019 besvarades knappt 30 000 samtal till Min Pension.

Andelen av de inkommande telefonsamtalen som myndigheten besvarar har också minskat kraftigt de senaste åren – från 96 procent år 2016 till 39 procent år 2019. Den genomsnittliga tiden det tar innan den som ringer får svar har också ökat, från under två minuter till över tjugو.⁷⁵ Att andelen besvarade samtal minskade beror delvis på att Pensionsmyndigheten införde en återuppringningstjänst under år 2019. Men anledningen till det var just problemen med långa väntetider. Enligt myndigheten berodde de långa svarstiderna till stor del på att handläggningstiderna för bostadstillägg blivit mycket långa och att många sökande därför ringde för att fråga om status på sina ärenden.

Långa väntetider i kundservice är särskilt negativa för odigitala pensionstagare. De kan inte skaffa sig information genom digitala kanaler eller använda webbtjänster för att utträta sina pensionsärenden, utan uppmanas i första hand att ringa till kundservice för att få hjälp.

⁷⁵ Pensionsmyndigheten, *Årsredovisning 2017*, sid. 58, och *Årsredovisning 2019*, s. 69.

De flesta telefonsamtalen till Pensionsmyndighetens kundservice år 2019 gällde bostadstillägg (33 procent), ålderspension (27 procent) och utbetalning/skatt (14 procent). Pensionsprognoser och pensionsplanering, inklusive tjänsten Min Pension, stod sammantaget för 11 procent och efterlevandepension för 5 procent av samtalen.⁷⁶

Kvinnor står för ungefär 60 procent av de samtal till kundservice där pensionstagarens kön registreras. I årsredovisningen saknas könsuppdelad statistik för olika ärendeslag, men en trolig anledning till att fler kvinnor än män ringer kundservice är att fler kvinnor än män får bostadstillägg. Bland de som ringer till kundservice genom Min Pensions separata telefonnummer är könsfördelningen jämn.

År 2019 besvarade kundservice också drygt 11 000 brev.⁷⁷ Antalet har inte förändrats särskilt mycket de senaste åren. Brevfrågor från pensionstagare rör ungefär samma områden som de frågor som besvaras på telefon. Enligt personal i kundservice förekommer det också att pensionstagare som suttit länge i telefonkö till slut skriver brev och ber att bli uppringda.

3.4 Det finns kundvägledare för personliga möten men tillgängligheten är begränsad

Om kundservice eller en informatör bedömer att en pensionstagare behöver ett personligt möte kan de erbjuda kontakt med en kundvägledare från Pensionsmyndigheten. I första hand blir det ett bokat telefonsamtal. Fungerar inte det så ordnar myndigheten ett fysiskt möte på närmaste servicekontor. Mötena kan pågå i 45–60 minuter och gäller i regel pensionsplanering och en genomgång av pensions-spararens ekonomi. Pensionsspararna är oftast i åldrarna 55–65 år.

År 2019 hade knappt 3 400 pensionstagare möten med kundvägledare. Av dessa var knappt 1 200 fysiska möten. Övriga möten var telefonmöten. Antalet möten med kundvägledare har varierat över tid. Eftersom situationen på kundservice var ansträngd under år 2019 drog myndigheten ner på antalet möten detta år jämfört med åren före.

⁷⁶ E-post, Pensionsmyndigheten, 2020-03-31.

⁷⁷ Pensionsmyndigheten, *Årsredovisning 2019*, s. 70.

De flesta pensionstagare som har möten med kundvägledare är kvinnor – 62 procent år 2019. Enligt en kundvägledare som vi har intervjuat behöver kvinnor ofta rådgivning på grund av dålig ekonomi, medan de män som får personliga möten i högre grad har bra inkomster och vill ha hjälp med pensionsplanering.

Personer som inte använder digitala kanaler är en prioriterad grupp för kundvägledarna. I vissa fall tycks det vara just för att de är odigitala som de behöver ett personligt möte, menar en kundvägledare:

Ofta är det så att de kunderna inte är intresserade att bli hjälpta med det digitala heller många gånger. Kundservice och servicekontoren vet jag jobbar väldigt hårt på det, men ofta är det därför kunder hamnar hos oss, i ren frustration att de upplever att de bara är hänvisade ut.

Samtidigt är de personliga mötena en resurskrävande verksamhet, och Pensionsmyndigheten försöker begränsa dem till de pensionstagare som behöver dem mest. Det finns ingen information om kundvägledarna på myndighetens webbplats, utan de som vill ha en personlig kontakt hänvisas till att kontakta kundservice eller att besöka ett servicekontor.

3.5 Den omfattande informationsverksamheten når både digitala och odigitala

Pensionsmyndigheten har ett omfattande informationsuppdrag som gäller alla delar av pensionen – den allmänna pensionen, tjänstepensioner och privat pensionssparande. Vid sidan av kundservice, som svarar på pensionstagarnas frågor, bedriver Pensionsmyndigheten därför ett omfattande utåtriktat informationsarbete.

Målet med informationsverksamheten är att höja människors intresse och kunskap i pensionsfrågor. Vissa aktiviteter riktas till alla pensionssparare och pensionstagare, andra riktas till myndighetens prioriterade målgrupper. Dessa är deltidsarbetande, personer som får

eller riskerar att få låg pension, egenföretagare, anställda som arbetar utan tjänstepension och personer som planerar sin pension.⁷⁸

I det utåtriktade informationsarbetet använder Pensionsmyndigheten både digitala och icke-digitala kanaler. Däremot är informationen, enligt myndighetens budskapsmanual, i hög grad inriktad på att pensionstagare ska logga in på Pensionsmyndighetens webbplats och använda myndighetens digitala tjänster.⁷⁹

Ett inslag i informationsarbetet är kampanjer i media. Här ingår annonskampanjer i digitala kanaler, utomhusannonsering och annonser i radio och tv. Myndigheten försöker också nå ut med information i massmedia genom pressarbete. En del av dessa aktiviteter når även odigitala pensionstagare. Bland annat är utomhusannonsering och reklam i radio och tv särskilt tänkt för resurssvaga grupper med mindre intresse för, och sämre kunskaper om, ekonomiska frågor, eftersom dessa grupper använder digitala kanaler i mindre utsträckning än andra.

Pensionsmyndigheten arrangerar också lokala informationsträffar och uppsökande möten av olika slag. Detta är personliga möten, där myndigheten vill nå både digitala och odigitala.

De lokala informationsträffarna är inriktade på personer som relativt snart tänker gå i pension. De arrangeras under hela året på större orter runt om i landet. Mötena annonseras i första hand genom Facebook, Pensionsmyndighetens webb och andra digitala kanaler. Pensionsmyndigheten uppger att de tidigare har prövat att annonsera i lokal-tidningar, men att detta har visat sig ge liten effekt. Myndigheten hoppas i stället att annonseringen i digitala kanaler även når odigitala pensionssparare, genom kontakter med bekanta på orten. Pensionstagare anmäler sig till träffarna på webben eller per telefon till myndighetens kundservice. År 2019 deltog ungefär 25 000 personer vid lokala informationsträffar. De flesta var kvinnor, närmare 60 procent.⁸⁰

En lokal informationsträff innebär att en informatör från Pensionsmyndigheten under 90 minuter presenterar pensionssystemet och vad

⁷⁸ Pensionsmyndigheten, *Kommunikationsstrategi 2015–2020*, PID104706, version 4.0, 2019.

⁷⁹ Pensionsmyndigheten, *Våra budskap – Så här säger och svarar vi kring frågor om pensioner och förmåner*, PM7645 3.9 (18-04), 2018.

⁸⁰ Pensionsmyndigheten, *Årsredovisning 2019*, s. 63.

man som pensionstagare bör tänka på inför sin pensionering. Under och efter presentationen kan åhörarna ställa frågor. Informatörerna uppmanar åhörarna att använda digitala tjänster, framför allt Min Pension. De nämner också att pensionstagare som inte använder webben kan ringa kundservice. Informatörerna betonar att de försöker formulera sig så att de inkluderar de odigitala.

I samband med det årliga utskicket av orange kuvert gör Pensionsmyndigheten en större informationskampanj för att uppmärksamma utskicket och väcka intresse för pensionsfrågor. Myndigheten har då informatörer på plats under någon eller några dagar på ett femtiotal orter runt om i landet, mestadels i större köpcentrum. Informatörerna svarar på pensionsfrågor, och kan hjälpa besökarna med pensionsprognoser på Min Pension.

Uppsökande informationssatsningar är framför allt riktade till grupper som riskerar att få låg pension. Pensionsmyndigheten besöker större arbetsplatser, möten anordnade av fackliga organisationer, mässor för företagare samt marknader. Vid arbetsplatsbesök prioriterar informatörerna till viss del kvinnodominerade arbetsplatser. Informatörerna inleder besöken med en gemensam pensionsinformation. Därefter kan åhörarna få hjälp med personliga pensionsprognoser. År 2019 nådde myndigheten ungefär 15 000 personer genom uppsökande möten, inklusive kampanjen i samband med utskicket av orange kuvert. Av dessa var något fler män än kvinnor.⁸¹

Pensionsmyndigheten utbildar också så kallade vidareinformatörer, framför allt från lokala pensionärsorganisationer, för att nå ut med information om att pensionstagare med låga inkomster kan ansöka om bostadstillägg.

Informatörerna upplever att det finns ett stort behov av deras tjänster och att de inte har resurser att uppfylla alla önskemål om möten. Många organisationer vill ha besök, och informationsträffar och kampanjer är välbesökta. Behovet handlar inte i första hand om just odigitala personer, utan om att många vill ha information, råd och någon att prata med inför beslutet att gå i pension.

⁸¹ Pensionsmyndigheten, *Årsredovisning 2019*, s. 63.

3.6 Servicekontoren erbjuder personliga möten men har begränsningar i tillgänglighet

Servicekontoren är en viktig kanal för Pensionsmyndighetens kontakter med allmänheten. De erbjuder lokal närvaro och personliga möten som är värdefulla, inte minst för odigitala pensionstagare. Men det finns begränsningar när det gäller i vilken utsträckning pensionsstagarna har tillgång till servicekontor, liksom i personalens kompetens och befogenheter. Det är också oklart i vilken mån de som har behov av servicekontorens tjänster känner till dem och söker sig dit.

Tidigare var servicekontoren ett samarbete mellan Skatteverket, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten, där de två förstnämnda myndigheterna delade på huvudmannaskapet. Vid halvårsskiftet 2019 tog Statens servicecenter över alla kontor.

Syftet med servicekontoren är att upprätthålla lokal statlig service, bland annat med tanke på de människor som inte använder internet och digitala tjänster.⁸² Det finns 117 servicekontor runt om i landet.⁸³ Några av de större städerna har mer än ett servicekontor. Det finns planer på att öppna fler, framför allt på mindre orter.⁸⁴

Handläggarna vid servicekontoren kan svara på frågor och ge besökarna information i ärenden som gäller Pensionsmyndigheten. De kan hjälpa besökarna att använda myndighetens självbetjäningstjänster och de kan också ta emot dokument och förmedla uppgifter till handläggare vid Pensionsmyndigheten. Däremot kan de inte fatta några beslut i besökarnas ärenden.

År 2019 gjordes 3,1 miljoner besök på servicekontoren. De flesta av besökarna hade ärenden som gällde Skatteverket eller Försäkringskassan. Under år 2019 gällde ungefär 192 000 besök på servicekontoren pensionsfrågor. Det var bara 5,5 procent av det totala antalet

⁸² SOU 2017:109, *Servicekontorsutredningen*, s. 13; Prop. 2018/19:47, *Samlad struktur för tillhandahållande av lokal statlig service*.

⁸³ Statens servicecenters webbplats: www.statenssc.se/omstatensservicecenter.64.html, hämtad den 29 juni 2020.

⁸⁴ Finansdepartementet, Uppdrag till Statens servicecenter om att öppna nya servicekontor, Pressmeddelande 2020-06-25.

ärenden. De vanligaste frågorna om pension gällde bostadstillägg, allmän pension och prognoser.⁸⁵

Fler kvinnor än män kommer till servicekontoren med pensionsärenden. Bland kvinnorna är det vanligaste ärendet bostadstillägg, bland männen allmän pension.⁸⁶

Servicekontoren har ett uttalat uppdrag att vägleda besökarna till digitala kanaler och tjänster.⁸⁷ Sedan år 2018 finns ett mål att hälften av besökarna på servicekontoren ska få hjälp att lösa sina frågor via digitala tjänster.⁸⁸ År 2018 registrerades knappt 45 procent av ärendena som digitala, med stor variation mellan olika kontor.⁸⁹

Servicekontoren ger pensionstagarna möjlighet att få personlig hjälp och information om pensionsfrågor. Men i vissa avseenden är tillgängligheten till servicekontoren begränsad. Totalt finns bara 117 servicekontor i landet. Det innebär att en majoritet av Sveriges 290 kommuner saknar ett eget servicekontor. Det finns därför personer som behöver resa relativt långt för att besöka ett kontor.

En annan aspekt av tillgänglighet är kontorens öppettider. De flesta kontor har öppet vardagar på kontorstid, vilket begränsar tillgängligheten för de som förvärvsarbetar. Vissa mindre kontor har inte heller öppet alla vardagar i veckan. Skälet till detta är att servicekontor på mindre orter ofta har få besökare, vilket gör att Statens servicecenter inte tycker det är kostnadseffektivt att ha dem öppna veckans alla dagar.

En tredje aspekt av tillgänglighet är hur länge besökarna får vänta innan de får hjälp. I en uppföljning som ISF fått ta del av varierar de genomsnittliga väntetiderna mycket mellan olika kontor, från knappt fem minuter till närmare en halvtimme.⁹⁰ Olika kontor mäter kötid på olika sätt, delvis för att de har olika sätt att ta emot besökarna, så siffrorna är inte jämförbara. Men det är uppenbart att det finns kontor, framför allt i storstäderna, där väntetiderna kan bli relativt långa.

⁸⁵ Pensionsmyndigheten, *Årsredovisning 2019*, s. 71.

⁸⁶ Kantar Sifo, *Kundundersökningar på servicekontoren 2018, omgång 2 (oktober)*, powerpointfil.

⁸⁷ Pensionsmyndigheten, *Kund- och kanalstrategi*, PID154794, 2018.

⁸⁸ SOU 2018:43, *Statliga servicekontor – mer service på fler platser*, sid. 226.

⁸⁹ Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket, *Rapport Servicekontor T3 2018*, powerpointfil.

⁹⁰ Statens servicecenter, *Division medborgarservice, månadsuppföljning september 2019*.

Ännu en aspekt av tillgänglighet gäller i vilken utsträckning pensions-tagarna känner till servicekontoren. Servicekontoren bedriver ingen marknadsföring, varken på orten eller generellt, där de berättar att de finns och vilken service de kan ge. Åtminstone fanns det ingen sådan målsättning under den tid då de samverkande myndigheterna var huvudmän för kontoren. Servicehandläggarna som vi har träffat beskriver att det snarare funnits en uppfattning om att servicekontoren inte skulle marknadsföra sig. Chefen på ett servicekontor talar också om att marknadsföring kan leda till ”onödig efterfrågan”. Det är därför oklart i vilken mån de pensionstagare som skulle behöva hjälp känner till servicekontoren och söker sig dit.

Ytterligare en aspekt av tillgänglighet är vilken hjälp besökarna kan få när de kommer till ett servicekontor. Många tror att de ska få träffa den person som handlägger och beslutar i deras ärende, och blir besvikna när de inte får göra det. Flera servicehandläggare uttrycker en frustration över att besökarna ofta har en felaktig bild av vad ett servicekontor är och vad servicekontoren kan göra för besökarna.

Flera intervjupersoner vid Pensionsmyndigheten menar också att servicekontorens personal ibland inte har tillräcklig kompetens i pensionsfrågor. De pekar på att en mycket liten andel av servicekontorens ärenden gäller pensioner, och att det därför kan vara svårt att hålla kompetensen uppe. Pensionsmyndigheten har inlett ett samarbete med Statens servicecenter som innebar att personal från servicekontoren deltog i kampanjaktiviteter i samband med årets utskick av orange kuvert. Ett syfte var att höja servicehandläggarnas kompetens i pensionsfrågor.

3.7 Utbudet av tryckt informationsmaterial är begränsat

Den pensionsinformation som odigitala kan ta del av på papper är betydligt mindre omfattande än informationen på myndighetens webbplats.

Det finns många broschyrer och rapporter om pension tillgängliga på Pensionsmyndighetens webbplats som pdf-filer. Däremot finns bara

enstaka allmänna broschyrer om pension att beställa i tryckt form, genom webbplatsen eller på telefon.⁹¹

Ibland skickar Pensionsmyndigheten ut tryckt informationsmaterial i orange kuvert, till de som får kuvertet i pappersform. Den som tjänar in pension för första gången får till exempel en folder med pensionsinformation.

Myndighetens analysavdelning publicerar rapporter och informationsblad där vissa är av tydligt intresse för pensionssparare. Det gäller exempelvis pensionsinformation för företagare och för anställda utan tjänstepension. Men dessa finns bara tillgängliga digitalt. Kommunikationsavdelningen uppger att det inte är allmänheten som är målgruppen för analysavdelningens skrifter, utan politiker och experter.

Pensionsmyndigheten uppger att de skickar ut vissa broschyrer till servicekontoren. Men det tycks variera i vilken mån de faktiskt finns tillgängliga där. Bara ett av de tre servicekontor som ISF besökte hade broschyrer från Pensionsmyndigheten liggande framme. Servicekontorens arbetssätt är också i mycket hög grad inriktat på att visa besökarna hur de kan söka information på myndigheternas webbplatser, via kontorens kunddatorer.

3.8 Personliga kontakter är populära

Pensionsmyndigheten mäter kontinuerligt, med ett ”nöjd-kund-index”, hur nöjda pensionstagarna är med några av de kanaler myndigheten använder i sina kontakter med allmänheten. I dessa mätningar får de personliga kontakterna bäst betyg.

Kundnöjdheten med Orange kuvert har de senaste åren legat relativt lågt – under 60 på en 100-gradig skala bland pensionssparare och runt 65 bland pensionärer. Relativt många tycker att pensionsbeskeden är svåra att förstå. Kundnöjdheten med Pensionsmyndighetens webb har de senaste åren legat mellan 60 och 70 på samma skala.

Kundnöjdheten vid telefonsamtal har genomgående legat högre, i regel runt 80. År 2019 gick den ner till 74, troligen på grund av att det

⁹¹ Pensionsmyndighetens webbplats: www.pensionsmyndigheten.se/om-pensionsmyndigheten/blanketter-och-broschyrer/bestall-blanketter-och-broschyrer, hämtad den 18 maj 2020.

hade blivit svårare för pensionstagarna att nå myndigheten via telefon. Även vid personliga möten med kundvägledare har kundnöjdheten (de år man mätt den) varit hög, i regel över 80. Kundnöjdheten vid myndighetens informationsträffar har de senaste åren legat på 76.⁹²

Servicekontoren gör egna kundundersökningar, som inte är direkt jämförbara med Pensionsmyndighetens index. Men även de som besöker servicekontoren med pensionsfrågor är i mycket hög grad nöjda med den hjälp de får.⁹³

3.9 Icke-digitala kanaler är viktiga för resurssvaga

Icke-digitala kanaler är viktigast för de som har minst kunskap om, och minst intresse för, pensionsfrågor. Bland dessa är kvinnor och låginkomsttagare överrepresenterade. Det är grupper där många har eller riskerar att få låg pension. Det framgår av Pensionsmyndighetens så kallade kundsegmentering.⁹⁴

Syftet med kundsegmenteringen är att nå ut med rätt typ av information till rätt målgrupp genom rätt kanal. Kundsegmenten utgår dels från ålder, dels från kunskap om och intresse för pensionsfrågor. Kundsegmenteringen baseras på Pensionsmyndighetens egna data och på undersökningar utförda av Sifo.

De som snart ska gå i pension är de som kan mest om sin pension och är mest intresserade av den, medan de yngsta kan minst och är minst intresserade. Ett genomgående mönster, i varje åldersgrupp, är att de pensionssparare som är mest kunniga och intresserade i störst utsträckning vill ha information genom internet. De pensionssparare som har minst kunskap om och intresse för pensionsfrågor föredrar däremot icke-digitala kontaktvägar, i form av telefonsamtal eller möten/besök.

⁹² Pensionsmyndigheten, *Årsredovisning*, 2010–2019.

⁹³ Pensionsmyndigheten, *Årsredovisning 2019*, s. 71.

⁹⁴ Pensionsmyndigheten, *Pensionsmyndighetens kundsegmentering*, Powerpointpresentation, 2015.

Kvinnor och låginkomsttagare är tydligt överrepresenterade i kundsegmenten med låg grad av kunskap och intresse, medan de med hög grad av kunskap och intresse ofta är män med höga inkomster. Bland äldre pensionssparare och pensionärer finns också ett tydligt samband mellan hög utbildning och hög kunskaps- och intressenivå.

I kundsegmenteringen finns också information om hur stor andel i olika grupper som använder internet. Bland pensionärerna är internetanvändningen betydligt lägre i gruppen med låg grad av kunskap och intresse än i andra grupper. För yngre åldersgrupper finns inget tydligt sådant mönster.

4 Odigitala har svårare att planera för sin framtida pension

För att pensionstagarna ska kunna få en bild av sin framtida pension, göra bra val och ta del av de förmåner de har rätt till behöver de information och beslutsstöd. Pensionsmyndigheten har i uppgift att informera pensionsspararna om alla delar av pensionen. Enligt myndighetens instruktion ska informationen anpassas till pensionstagarnas behov (avsnitt 4.1).

Vår granskning visar att Pensionsmyndigheten har svårt att fullgöra sitt informationsuppdrag gentemot odigitala pensionsparare. För de digitala pensionspararna är den delfinansierade tjänsten Min Pension ett bra verktyg för pensionsprognoser och pensionsplanering. Men tjänsten är svår att använda för de som saknar e-legitimation. Pensionsmyndigheten kan inte heller förse alla pensionsparare med pensionsprognoser som omfattar alla delar av deras framtida pension. Det beror på att myndigheten inte har tillgång till uppgifter från de bolag som hanterar tjänstepensioner och privat pensionsparande. Sammantaget finns en risk att de som inte är digitala gör mindre medvetna val inför sin pensionering än de som är digitala (4.2).

Pensionsmyndigheten erbjuder också andra informations- och planeringstjänster som underlättar för de som är digitala. I ett fall, Uttagsplaneraren, finns i dag inget icke-digitalt alternativ (4.3).

4.1 Pensionsmyndigheten ska ge information utifrån den enskildes behov

Vid sidan av den allmänna informationsverksamheten ska Pensionsmyndigheten också ge information till enskilda pensionstagare om

deras pensioner. Den instruktion som reglerar myndighetens verksamhet säger att Pensionsmyndigheten ska:

1. ge allmänheten information om pensioner och andra förmåner [...] och se till att denna ges utifrån den enskildes behov,
2. informera och ge pensionssparare och pensionärer en samlad bild av hela pensionen samt informera om vilka faktorer som påverkar pensionens storlek, hur stor pensionen kan antas bli och tydliggöra vilka konsekvenser olika val kan få för pensionen,
3. stärka pensionssparares och pensionärers ställning som konsumenter av finansiella produkter inom pensionsområdet genom att ge vägledning som är anpassad till kvinnors och mäns behov och livssituation...⁹⁵

Både den första och den tredje punkten betonar att myndigheten ska anpassa informationen till pensionstagarnas behov. Den andra och tredje punkten innebär att Pensionsmyndigheten ska informera om alla delar av pensionen, även tjänstepensioner och privat pensionssparande, som myndigheten inte själv administrerar.

4.2 Det är svårare för de odigitala att få pensionsprognoser

Pensionsmyndigheten kan inte på egen hand ge pensionsspararna individuell information och prognoser om hela deras framtida pension. Dessa uppgifter kan pensionsspararna i stället få genom att anmäla sig till webbtjänsten Min Pension. Tjänsten kräver att de loggar in med e-legitimation. Det innebär att personer utan e-legitimation har svårare att få en helhetsbild av sin framtida pension och svårare att göra medvetna pensionsval.

4.2.1 Orange kuvert innehåller ingen prognos för hela pensionen

Pensionsmyndigheten har inte möjlighet att ge pensionsspararna information och prognoser om hela deras framtida pension i de årliga utskicken av orange kuvert. Det beror på att myndigheten inte har tillgång till uppgifter från de bolag som hanterar tjänstepensioner och privat pensionssparande.

⁹⁵ 2 § förordningen (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten.

Tidigare innehöll det årliga utskicket från Pensionsmyndigheten pensionsprognoser som bara gällde den allmänna pensionen. Pensionsmyndigheten valde att ta bort dessa prognoser, eftersom de gav en ofullständig bild, och många människor fick intrycket att de skulle få en låg pension i förhållande till sina arbetsinkomster. I dag innehåller årsbeskedet bara uppgifter om intjänade pensionsrätter och en hänvisning till Pensionsmyndighetens webbplats och tjänsten Min Pension. Min Pension är ett samarbete mellan staten och pensionsbolagen. Tjänsten ägs av branschorganisationen Svensk Försäkring, men Pensionsmyndigheten står för halva finansieringen.

En intervjuperson vid Pensionsmyndighetens kommunikationsavdelning beklagar att man inte kan skicka ut en helhetsprognos:

Tyvärr så är det så att branschen och Min Pension är inte villiga att i dag göra körningar om att tillhandahålla en helhetsprognos för individer i tryckt format som Pensionsmyndigheten skickar ut. Det har vi försökt att jobba med dem och prata och diskutera om att det här vore toppen eller en jätteviktig sak att göra för alla, men tyvärr.

Om helhetsprognoser kunde skickas ut tillsammans med Pensionsmyndighetens årsbesked skulle det vara till fördel för alla pensions-sparare.⁹⁶ Det skulle i synnerhet vara värdefullt för de odigitala, som inte har möjlighet att logga in på Min Pension. Men det finns också många fullt digitala som inte använder tjänsten. År 2019 var ungefär två miljoner pensionssparare inte registrerade på Min Pension.⁹⁷ Det innebär att en tredjedel av alla pensionssparare aldrig har sett en fullständig prognos för sin framtida pension.

4.2.2 De odigitala har begränsad tillgång till prognoser genom Min Pension

På Min Pension finns uppgifter om allmän pension, tjänstepension och privat pensionssparande. Tjänsten ger pensionsspararna en bra överblick över deras intjänade pension, och dessutom möjlighet att göra pensionsprognoser. Men tjänsten är svår att använda för de som är odigitala.

⁹⁶ ISF, *Enkel, detaljerad och samlad pensionsinformation – Är det möjligt?* Rapport 2012:14, s. 58, 85–86; SOU 2013:25, *Åtgärder för ett längre arbetsliv*, s. 267.

⁹⁷ Min Pension, *Detta är minPension i Sverige AB*, 2020, s. 11.

Min Pension kräver att pensionstagaren loggar in med e-legitimation. Pensionssparare som saknar e-legitimation kan i stället beställa en personlig kod till sin folkbokföringsadress genom att ringa till Pensionsmyndighetens kundservice (eller talsvar). Sedan får pensionsspararen ringa tillbaka till kundservice och identifiera sig med denna kod. Då kan kundservice för pensionsspararens räkning gå in på Min Pension och ge en pensionsprognos per telefon. En informatör vid Pensionsmyndigheten pekar på att detta kan vara omständligt:

Men i den sämsta av världar skulle det kunna vara så att man först får ringa Pensionsmyndigheten för att få sin kod. Sedan får man ringa Pensionsmyndigheten igen och så gör man den här registreringen. Sedan kan det faktiskt ta en stund innan uppgifterna landar i Min Pension, så det skulle ju kunna bli ett tredje samtal.

För dessa pensionssparare är det förstås särskilt olyckligt att kundservice tidvis haft problem med långa väntetider. Det framstår också som svårt att använda tjänsten via telefon. Även om kundservice kan skicka hem utskrivna prognoser på papper till den som vill, så verkar det svårt för pensionstagarna att överblicka vilka uttagsmöjligheter som finns och hur olika uttagsval påverkar deras framtida pensioner.

I samband med personliga möten kan också Pensionsmyndighetens kundvägledare och informatörer logga in på Min Pension för pensionsspararens räkning, förutsatt att pensionsspararen kan legitimera sig med id-kort eller pass. Sådana möten ger bättre förutsättningar för information och stöd, men möjligheten till personliga möten är mycket begränsad av resursskäl. Pensionsmyndigheten beskriver dessutom denna så kallade supportinloggning som en tillfällig lösning, som på sikt kan komma att tas bort av säkerhetsskäl.⁹⁸

Servicekontorens personal kan inte logga in på Min Pension för besökarnas räkning. Både servicehandläggarna och Pensionsmyndigheten tycker att detta är en olycklig begränsning.

⁹⁸ E-post, Pensionsmyndigheten, 2019-10-16.

Tidigare kunde pensionsspararna logga in på Min Pension med hjälp av en pinkod. Denna möjlighet togs bort år 2017.⁹⁹ Enligt Pensionsmyndighetens kommunikationsavdelning ledde det till många klagomål från pensionsspararna. Det försvarade för pensionssparare i Sverige som inte var fullt digitala, för pensionssparare utomlands som inte hade möjlighet att få en svensk e-legitimation och för anhöriga som inte längre kunde hjälpa odigitala släktingar.

Informationen om att pensionssparare kan få prognoser på telefon framstår också som bristfällig. På Min Pensions webbplats är det, när detta skrivs (hösten 2020), svårt att hitta information om att personer utan e-legitimation kan få tillgång till tjänsten genom Pensionsmyndighetens kundservice. Pensionsmyndighetens webbplats hänvisar de som vill ha en pensionsprognos till en generell inloggningssida för ”Mina sidor”. De som saknar e-legitimation får där alternativen att besöka servicekontor, kontakta kundservice eller använda blanketter. Det framgår inte att det bara är alternativet att kontakta kundservice som ger tillgång till pensionsprognoser.

År 2018 fick Diskrimineringsombudsmannen (DO) in en anmälan som handlade om att gode män och förvaltare inte kan få fullständiga pensionsprognoser för sina huvudmän. Anmälan gällde huvudmän med funktionsnedsättning, och ledde till att DO gjorde en tillsynsuttredning. I sitt svar till DO medgav Pensionsmyndigheten att detta innebar en sämre service för dessa pensionstagare. Men Pensionsmyndigheten hänvisade till att en del av de uppgifter som behövs för att ge en fullständig prognos kontrolleras av Min Pension och inte av Pensionsmyndigheten. DO bedömde att Pensionsmyndigheten inte hade brutit mot diskrimineringslagen.¹⁰⁰

4.2.3 Svårigheten för odigitala att göra prognoser för sin pension kan leda till mindre medvetna val

Den som loggar in på Min Pension får först se en standardprognos för sin framtida pension. Sedan kan man gå vidare och se hur pensionen påverkas av bland annat pensionsålder, livsvariga eller tidsbegränsade

⁹⁹ *Pensionsnyheterna*, Även Minpension slopar PIN-kod, 9 juni 2017.

¹⁰⁰ Diskrimineringsombudsmannen, beslut TIL 2019/6.

uttag av tjänstepension, och värdeutvecklingen på intjänade pensionsrätter och pensionskapital.

Pensionsmyndighetens informatörer menar att det är större risk att pensionstagare som inte använder prognosmöjligheterna i Min Pension gör oinformerade val (eller inga aktiva val alls) inför sin pensionering, eftersom de inte kan se konsekvenserna av olika alternativ. Det kan handla om att de väljer eller accepterar den förvalda uttagstiden och eventuellt uttagsåldern för sina tjänstepensioner. Det kan också handla om hur de tar ut sin premiepension.

Det är framför allt pensionstagare utan e-legitimation som riskerar att göra mindre medvetna pensionsval. Informatörerna påpekar också att prognosverktyget i Min Pension kan vara svårt att hitta och använda för de som inte är så vana vid digitala miljöer.

4.3 Även andra tjänster är svårare att använda för de odigitala

Utöver Min Pension erbjuder Pensionsmyndigheten flera digitala verktyg för pensionssparare och pensionärer. Verktygen underlättar för digitala men det kan vara svårt för odigitala att få motsvarande information och hjälp. Här redovisar vi några exempel.

4.3.1 Svårare för odigitala att välja fonder för premiepensionen

Odigitala pensionstagare har svårare att hantera sin premiepension. Premiepensionen är en del av inkomstpensionen som pensionstagaren kan välja att placera i en förvalsfond (AP7 Såfa) eller i fonder på premiepensionens fondtorget. På fondtorget finns runt 500 fonder att välja mellan. Att göra kloka val i detta utbud är svårt för många, men förutsättningarna framstår som sämre för de odigitala.

På Pensionsmyndighetens webbplats kan pensionstagare söka och jämföra fonder utifrån olika kriterier, exempelvis fondkategori, risknivå och olika etiska överväganden. Där finns också detaljerad information om varje fond. Tjänsten kräver ingen inloggning.

De helt odigitala hänvisas till en fondkatalog och en fondlista på papper, som de kan beställa via kundservice eller talsvar. Där är

informationen om de olika fonderna betydligt mer begränsad än på webbplatsen.

För att välja och byta fonder i premiepensionssystemet kan pensionsstagarna logga in på Pensionsmyndighetens webbplats. Den som inte har möjlighet till det får använda pappersblankett. Blanketten kan bara beställas genom att ringa kundservice. Det går inte att beställa en blankett via talsvarstjänsten, och det går inte heller att få blanketten utskrivnen på ett servicekontor. Däremot kan servicekontoret hjälpa till med att beställa en blankett från kundservice.

Personer som går i pension kan välja att flytta över sina premiepensionspengar till en traditionell försäkring. Men de som låter pengarna stå kvar i fonder kan även som pensionärer göra nya fondval. Fondval är alltså möjliga för äldre pensionstagare – en grupp där relativt många inte använder digitala kanaler och tjänster.

4.3.2 Uttagsplaneraren är inte tillgänglig för odigitala

År 2019 startade tjänsten Uttagsplaneraren som en del av Min Pension. Tjänsten är tillgänglig för personer över 54 år och ska hjälpa dem att planera sina pensionsuttag. Alla delar av pensionen ingår, och tjänsten tar hänsyn till skatteeffekter av olika uttagsval.

Pensionstagare kan bara nå Uttagsplaneraren genom att logga in med e-legitimation. Odigitala kan för närvarande inte få hjälp av kundservice, kundvägledare, informatörer eller servicekontorens personal med att använda tjänsten. Pensionsmyndigheten beskriver tjänsten som en ”betaversion”, det vill säga en tjänst som är under utveckling, som inte marknadsförs aktivt.

Tanken med Uttagsplaneraren är att pensionstagare på sikt inte bara ska kunna planera sitt pensionsuttag, utan också bekräfta sina uttagsval genom webbtjänsten. Information om de val pensionsspararen gör ska sedan gå vidare till Pensionsmyndigheten, tjänstepensionsbolag och andra utbetalare, som startar utbetalningar enligt dessa val.

Målet är alltså att pensionsspararen ska kunna hantera hela sin pension från Uttagsplaneraren, i stället för att, som i dag, behöva kontakta varje utbetalare separat. Om denna funktion förverkligas kan den förenkla pensioneringsprocessen betydligt för de digitala.

Men det är oklart om, och i så fall hur, den fullt utbyggda Uttagsplaneraren kommer att kunna användas av odigitala.¹⁰¹

4.3.3 Digitalt beräkningsverktyg visar om man kan ha rätt till bostadstillägg

På Pensionsmyndighetens webbplats finns ett beräkningsverktyg för bostadstillägg, för att hjälpa pensionärer att bedöma om de har rätt till bostadstillägg. Om man fyller i uppgifter om inkomster, tillgångar, bostadskostnader och bostadsförhållanden får man automatiskt en preliminär beräkning av bostadstillägg.

Tjänsten kräver inte inloggning med e-legitimation. Helt odigitala pensionärer som vill ha motsvarande hjälp får ringa kundservice, gå till ett servicekontor, eller ta hjälp av en anhörig eller någon annan person. Pensions sparare som ringer kundservice eller besöker servicekontor behöver ha tillgång till de olika uppgifter som krävs för att genomföra beräkningen. Det gör troligen tjänsten lite svårare att använda för de som är helt odigitala och inte kan ta del av information på webben om vilka förhållanden som påverkar rätten till bostadstillägg.

¹⁰¹ E-post, Pensionsmyndigheten, 2020-05-25.

5 Det finns fördelar med att ansöka och följa sina ärenden digitalt

Pensionstagare kan ansöka både digitalt och på papper om pension och de andra förmåner som Pensionsmyndigheten hanterar. Vår granskning visar att det i vissa avseenden finns fördelar med att ansöka och följa sina ärenden digitalt. Det är angeläget att Pensionsmyndigheten hanterar digitala och icke-digitala ärenden på ett likvärdigt sätt.

De två viktigaste förmånerna är den allmänna pensionen och bostadstillägget. Ansökan om allmän pension gör de flesta pensionstagare digitalt (avsnitt 5.1). Däremot kommer de allra flesta ansökningarna om bostadstillägg fortfarande in på pappersblankett, trots att Pensionsmyndigheten har inrättat en särskild webbtjänst där anhängiga kan hjälpa till med ansökan (5.2).

Digitala ansökningar går snabbare att skicka in och leder till färre fel, eftersom digitala ansökningsformulär innehåller kontroller av olika slag. Det kan också finnas skillnader i vilken information den sökande får mellan ett digitalt formulär och en pappersblankett. Däremot finns det inga betydande skillnader i handläggningstid mellan digitala och icke-digitala ansökningar (5.3).

Pensionärer har tidigare fått en årlig kontrolluppgift över utbetald pension. Dessa kontrolluppgifter har nu tagits bort och pensionärerna hänvisas till att ta del av uppgifterna på Skatteverkets eller Pensionsmyndighetens webbplats. Det är en försämring för odigitala pensionärer. Även ställföreträdare (förvaltare och gode män) får det svårare, eftersom de inte kan använda tjänster som kräver e-legitimation för sina huvudmäns räkning (5.4).

5.1 Allmän pension: De flesta ansöker på webben

Den allmänna pensionen består dels av inkomstbaserad pension som kan tas ut från 62 års ålder, dels av en bosättningsbaserad garanti-pension som kan tas ut från 65 år. Pensionstagarna får själva ansöka hos Pensionsmyndigheten när de vill gå i pension. De senaste åren har runt 125 000 personer årligen börjat ta ut allmän pension (tabell 5.1). Personer som bara har tjänat in pension i Sverige får oftast ett maskinellt beslut om allmän pension, det vill säga utan någon manuell handläggning.

Tabell 5.1. Ansökningar om allmän pension

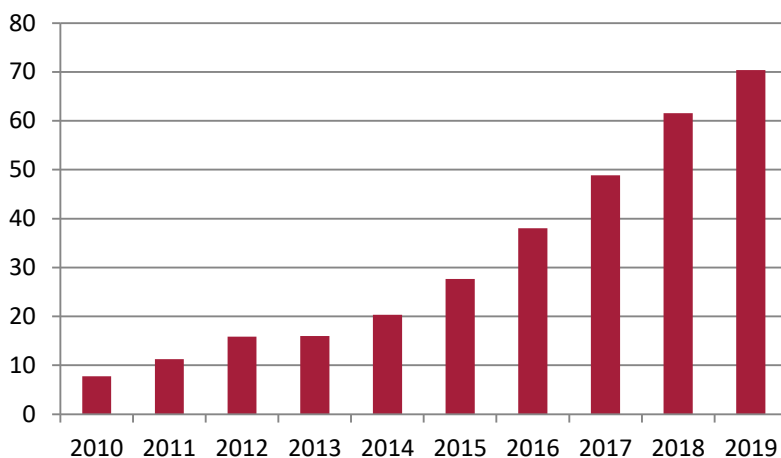
	2017	2018	2019
Ansökan allmän pension	124 655	124 467	125 285
Varav digitalt	60 925	76 634	88 168

Källa: Pensionsmyndigheten, Antal inkommande och utgående handlingar (Excelfil), med kompletteringar via e-post.

De som ansöker om pension på webben måste logga in med e-legitimation. De som inte ansöker på webben behöver skicka in en pappersblankett. Blanketten kan de beställa genom kundservice eller hämta på ett servicekontor. När detta skrivs (hösten 2020) finns blanketten också tillgänglig på Pensionsmyndighetens webbplats, så att odigitala sökande kan få hjälp av närstående med att skriva ut.

Under Pensionsmyndighetens första verksamhetsår, 2010, kom knappt 8 procent av ansökningarna om allmän pension in genom myndighetens webbtjänst (figur 5.1). Därefter har andelen ökat. År 2019 gjordes drygt 70 procent av ansökningarna på webben och 24 procent på pappersblankett. Resterande ansökningar, drygt 5 procent, skapades automatiskt i Pensionsmyndighetens datasystem. De gällde personer vars rätt till sjukersättning upphörde vid 65 års ålder. Det är något högre andelar män än kvinnor som ansöker digitalt, men skillnaden är liten.

Figur 5.1. Andel ansökningar om allmän pension via webbtjänst, 2010–2019, procent



Källa: Pensionsmyndighetens årsredovisningar (2010–2018) och e-post, Pensionsmyndigheten, 2020-05-07 (2019).

Digitaliseringsgraden har i regel ökat över tid även för andra pensionsärenden som kan utträttas digitalt. Det gäller exempelvis ansökan om ändringar i uttaget av allmän pension och anmälan om konto för utbetalning. Fondbyten i premiepensionssystemet står för ett mycket stort antal ärenden och har till allra största delen gjorts digitalt under hela perioden 2010–2019. De som inte använder webbtjänsten måste beställa blanketter från kundservice för att ändra konto eller välja nya fonder. Blanketten för ändrat uttag går också att skriva ut från myndighetens webbplats.

5.2 Bostadstillägg: De flesta ansöker på pappersblankett

Bostadstillägget är ett tillägg till den allmänna pensionen för pensionärer med svag ekonomi. Pensionärernas inkomster, tillgångar och bostadskostnader avgör om de har rätt till bostadstillägg. Bostadstillägget betalas inte ut automatiskt, utan pensionären måste själv ansöka om det. Ansökningarna handläggs manuellt. I handläggningen av bostadstillägg prövar Pensionsmyndigheten samtidigt om den

sökande har rätt till äldreomsorgsstöd – ett stöd som främst är till för de som inte har full garantipension.

År 2019 fick drygt 290 000 pensionärer bostadstillägg och drygt 29 000 äldreomsorgsstöd. Merparten var kvinnor – 74 procent av de med bostadstillägg och 56 procent av de med äldreomsorgsstöd.¹⁰²

Alla som har rätt till bostadstillägg ansöker inte. Det beror antingen på att de inte vet att de har rätt till förmånen eller på att de inte kan eller vill söka.¹⁰³ Pensionsmyndigheten har sedan länge ett uppdrag från regeringen att minska antalet som inte söker trots att de skulle ha rätt till bostadstillägg, det så kallade ”mörkertalet”.

Det går att ansöka om bostadstillägg genom en webbtjänst som kräver inloggning med e-legitimation. Blanketter kan hämtas på servicekontor, beställas i kundservice eller skrivas ut från Pensionsmyndighetens webbplats.

Drygt 133 000 ansökningar om bostadstillägg kom in under år 2019 (tabell 5.2). I siffran ingår både förstags- och fortsättningsansökningar. Andelen digitala ansökningar var betydligt lägre än för allmän pension, drygt 20 procent. Men även för bostadstillägg är trenden att andelen digitala ansökningar ökar.

Det finns ingen tydlig könsskillnad i andelen digitala ansökningar. Många av de som söker bostadstillägg är äldre personer med låga inkomster. Internetstiftelsens studier tyder på att detta är en grupp där internetanvändningen är låg.¹⁰⁴

¹⁰² Pensionsmyndigheten, *Årsredovisning 2019*.

¹⁰³ Riksrevisionen, *Mörkertal inom bostadstillägg*, RiR 2019:22; Pensionsmyndigheten, *Mörkertalet inom bostadstillägg till pensionärer – en genomgång av underutnyttjandet*, PID170644, 2019.

¹⁰⁴ Internetstiftelsen, *Svenskarna och internet 2019*; Internetstiftelsen, *Digitalt utanförskap 2020 Q1: En delrapport av undersökningen Svenskarna och internet*.

Tabell 5.2. Ansökningar om bostadstillägg

	2017	2018	2019
Ansökan bostadstillägg	127 414	140 172	133 641
Varav digitalt	9 049	14 652	27 284

Källa: Pensionsmyndigheten, Antal inkommande och utgående handlingar (Excellfil), med kompletteringar via e-post.

Sedan år 2019 kan en anhörig också ansöka om bostadstillägg för en pensionärs räkning genom en särskild webbtjänst. Det förutsätter att pensionären på grund av sjukdom eller liknande inte längre kan ta hand om sina ekonomiska angelägenheter och att den som ansöker är behörig anhörig enligt regler i föräldrabalken.¹⁰⁵ Den anhörige loggar då in på webbtjänsten med sin egen e-legitimation. Pensionsmyndigheten kontrollerar att den som ansöker har en anhörigrelation till den som ansökan gäller. Det är den anhörige själv som avgör om övriga förutsättningar för att gå in som behörig anhörig är uppfyllda.

På Pensionsmyndighetens webbplats finns utförlig information om bostadstillägget. Bland annat finns ett beräkningsverktyg där pensionären kan lägga in uppgifter om sin ekonomiska situation för att se om hen kan ha rätt till bostadstillägg (se avsnitt 4.3.3).

5.3 Det finns fördelar med att ansöka digitalt

Pensionsmyndigheten tar emot ansökningar både digitalt och på papper. Avsikten är att de sökande ska ha samma möjlighet att ta del av olika pensionsförmåner oavsett vilken kanal de väljer. Men det finns ändå skillnader mellan webbansökan och pappersansökan. En skillnad är att webbansökan går snabbare och innehåller automatiska kontroller som kan minska behovet av kompletteringar. Den information som den sökande får kan också skilja sig mellan webbansökan och pappersblankett.

¹⁰⁵ 17 kap. föräldrabalken.

5.3.1 Webbansökan går snabbare och kan minska behovet av kompletteringar

I kontakter med pensionstagare betonar Pensionsmyndigheten att det finns fördelar med att ansöka och utträta sina pensionsärenden på webben. Det tar längre tid att ansöka på pappersblankett. Den som är helt odigital får gå till ett servicekontor för att hämta en blankett eller ringa kundservice och få blanketten skickad med post. Sedan tar det ytterligare tid i postgång och skanning innan en pappersansökan har kommit in i Pensionsmyndighetens datasystem. De odigitala kan därför behöva ha längre framförhållning när de ansöker om olika förmåner, enligt myndighetens handläggare.

De intervjuade påpekar också att pappersansökningar kan försvinna i posten. En digital ansökan registreras däremot direkt, den sökande får en elektronisk kvittens och kan också logga in och se sin ansökan i efterhand. Om en ansökan inte kommer in kan den sökande i värsta fall gå miste om någon eller några månaders utbetalningar av exempelvis bostadstillägg.

Men den främsta anledningen till att Pensionsmyndigheten förespråkar digitala ansökningar är att de vill minska andelen ansökningar som är felaktigt eller ofullständigt ifyllda. Sådana ansökningar kräver kompletteringar som skapar merarbete för både myndigheten och de sökande. Vanliga misstag är enligt våra intervjuer att sökande missar att fylla i obligatoriska uppgifter eller glömmar att skriva under ansökan.

Statistik från Pensionsmyndigheten visar att andelen kompletteringar vid ansökan om allmän pension är betydligt högre för ansökan på pappersblankett än för webbansökan (33 procent jämfört med 6 procent).¹⁰⁶ Däremot har myndigheten inte haft möjlighet att ta fram motsvarande siffror för ansökan om bostadstillägg.

Elektroniska ansökningsformulär har inbyggda kontroller som kräver att obligatoriska uppgifter fylls i och som kan upptäcka vissa typer av fel. Samtidigt kan pensionärerna uppleva att det är svårt att fylla i ansökningarna. Det beror på att reglerna för olika förmåner kan vara komplicerade och att pensionärerna behöver ha tillgång till olika uppgifter om sina personliga förhållanden. En servicehandläggare tror

¹⁰⁶ Pensionsmyndigheten, Handlingskanal AP.xlsx (Excelfil), 2020-04-16.

därför att det ibland kan kännas lättare att använda en pappersblankett:

Men sedan är det ju, även om man kan göra det digitalt, ibland är det ju lättare att göra det på papper. För är det så kanske att du ska uppge, som om man är pensionär, när man kom till Sverige till exempel, om man inte har... Man kanske vet vilket år men inte när på året. Ofta om man gör sådana ansökningar digitalt, då fastnar du där. Du kommer inte längre. Men gör du det på papper, då kan du skriva den information du har i alla fall och sedan om en handläggare behöver mer detaljer, då hör de av sig sedan.

En utvärdering från Pensionsmyndigheten visar att hela 60 procent av de som började fylla i en webbansökan om bostadstillägg inte fullföljde den.¹⁰⁷ Det kan tyda på att en del av de som ansöker på pappersblankett har försökt på webben men inte kommit igenom ansökan. Det skulle i sin tur kunna vara en orsak till att pappersblanketter i högre grad är ofullständigt ifyllda.

5.3.2 Information kan skilja sig mellan webbansökan och pappersansökan

I en tidigare studie har ISF uppmärksammat ett exempel på att information till pensionstagarna kan skilja sig mellan den digitala ansökan och pappersansökan.¹⁰⁸ Exemplet gäller efterlevandeskydd i premiepensionen.

Den som i dag ansöker om pension genom Pensionsmyndighetens webbtjänst får läsa en informationstext där det framgår att efterlevandeskyddet innebär lägre månadsbelopp.¹⁰⁹ På pappersblanketten för personer bosatta utomlands nämns samma information på ett inledande instruktionsblad. I pappersblanketten för personer bosatta i Sverige finns däremot ingen information om detta. I stället finns en formulering om att ”Jag är medveten om att det bara går att ansöka om efterlevandeskydd första gången jag ansöker om premiepension”, vilket nog snarast uppmuntrar till att välja efterlevandeskydd. Samma

¹⁰⁷ Pensionsmyndigheten, *Rapport pilot borttag av ansökningsblanketter för BT*, PID172814, 2019.

¹⁰⁸ ISF, *Rätt pension? En förstudie av ändringar, omprövningar och överklaganden på pensionsområdet*, dnr 2018-0155.

¹⁰⁹ E-post, Pensionsmyndigheten, 2020-04-02.

formulering finns när detta skrivs (hösten 2020) också på själva blanketten för personer bosatta utomlands. Den information som pensionstagarna får har stor betydelse för hur många som väljer efterlevandeskydd i premiepensionen, enligt en ESO-rapport.¹¹⁰

Den tidigare studien gällde ändringsärenden. Där observerade ISF flera ärenden där pensionstagare i efterhand ville ta bort efterlevandeskyddet i premiepensionen, eftersom de hade insett att det innebar lägre månatliga pensionsutbetalningar. I regel kan inte pensionsstagaren ändra detta val i efterhand, såvida hen inte ansöker om det innan premiepensionen har börjat betalas ut.¹¹¹ Det är troligt att åtskilliga personer väljer efterlevandeskydd trots att de skulle avstå om de insåg hur mycket det sänker deras egen pension.

5.3.3 Små skillnader i handläggningstid mellan digital ansökan och pappersblankett

Pensionsmyndigheten har för ISF:s räkning tagit fram siffror som visar hur handläggningstiden skiljer sig mellan webbansökningar och ansökningar på pappersblankett.¹¹² Myndigheten uppger att de inte gör någon skillnad i prioritering mellan webb- och pappersansökningar. Skillnaderna i handläggningstid är också ganska små (tabell 5.3).

¹¹⁰ Säve-Söderbergh J., *Makar som delar på kakan – en ESO-rapport om jämställda pensioner*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2017:6, s. 61–62.

¹¹¹ Kammarrätten i Stockholm, mål nr 7540-15.

¹¹² Pensionsmyndigheten, *Finns det skillnader i handläggningstid, kompletteringsgrad och avslagsgrad när det gäller pappersansökningar och webbansökningar Bostadstillägg och Allmän pension?*, underlag till ISF, oktober 2019, med kompletteringar via e-post april–maj 2020.

Tabell 5.3. Genomsnittliga handläggningstider för ansökan genom webbtjänst respektive pappersblankett, dagar

	<i>Webbansökan</i>		<i>Pappersblankett</i>	
	<i>2018</i>	<i>2019</i>	<i>2018</i>	<i>2019</i>
Allmän pension, nationella ärenden				
Ansökan	0,8	1,1	4,7	6,7
Ändring	1,3	2,2	4,8	8,0
Allmän pension, internationella ärenden				
Ansökan	61,4	78,0	59,6	77,5
Ändring	26,8	39,4	27,7	50,3
Bostadstillägg				
Alla ärendetyper	67,0	114,6	56,0	104,5
Förstagångsansökan	81,2	146,3	82,8	141,8
Fortsättningsansökan	57,1	89,7	51,9	62,3
Omräkningar	40,1	62,9	43,3	73,5

Källa: Pensionsmyndigheten.

Vid ansökan om allmän pension i nationella ärenden är handläggningstiden, i relativa termer, betydligt längre för pappersblankett än för webbansökan. Det beror enligt Pensionsmyndigheten på att ansökningar genom webbtjänsten till stor del leder till automatiska beslut. Därför blir de genomsnittliga handläggningstiderna mycket korta. Andelen ärenden inom allmän pension som behöver kompletteras är också betydligt högre vid pappersansökan än vid webbansökan.¹¹³

Men den genomsnittliga handläggningstiden vid förstagångsansökningar i nationella ärenden är kort även för ansökningar på pappersblankett – bara några få dagar. Pensionsmyndigheten rekommenderar att ansöka om allmän pension tre månader i förväg, så skillnaden i handläggningstid har knappast någon betydelse för pensionstagarna.

Nationella ärenden innebär att pensionstagaren är bosatt i Sverige och varken har bott eller arbetat i något annat land. Internationella ärenden gäller pensionstagare som bor i Sverige men som tidigare har bott eller arbetat utomlands. I internationella ärenden är

¹¹³ Pensionsmyndigheten, Handlingskanal AP, Excelfil, april 2020.

handläggningstiderna betydligt längre, men där finns ingen tydlig skillnad mellan webbansökningar och pappersblanketter vid förstagångsansökningar. För ändringsansökningar är handläggningstiden år 2019 något längre vid ansökan på pappersblankett.

Ärenden där pensionstagaren bor utomlands betecknas som utlandsärenden. De ingår inte i jämförelsen, eftersom pensionstagare bosatta utomlands inte kan ansöka genom webbtjänst.

För bostadstillägg är handläggningstiderna något längre för webbansökan än för pappersansökan när man jämför alla ärenden. Skillnaden är tydligast när det gäller fortsättningsansökningar. Det är oklart vad skillnaden beror på. Enligt Pensionsmyndigheten skulle en förklaring kunna vara att webbansökningar görs med längre framförhållning och därför får längre kötid innan Pensionsmyndigheten börjar handlägga ärendet. För omräkningar är däremot handläggningstiden kortare vid webbansökningar. Det verkar främst bero på att många hyresändringar meddelas via webben och då leder till maskinella omräkningar med noll dagar i handläggningstid.

Pensionsmyndigheten skriver att de håller på att införa ett nytt datasystem för handläggningen av bostadstillägg (NBT) som troligen kommer att minska handläggningstiderna för digitala ansökningar. Det beror på att vissa digitala ansökningar i det nya systemet kommer att leda till maskinella beslut.¹¹⁴

Handläggningstiderna har också ökat från år 2018 till 2019 (tabell 5.3). Det beror på att Pensionsmyndigheten haft problem med handläggningen av bostadstillägg, vilket har påverkat all ärendehandläggning vid myndigheten.

5.3.4 Andelen avslag är högre vid webbansökningar om bostadstillägg

Pensionsmyndigheten har också, för ISF:s räkning, undersökt om andelen beräkningsavslag skiljer sig mellan ansökningar om bostadstillägg på webben respektive på pappersblankett. Beräkningsavslag innebär att pensionstagarens inkomster, tillgångar och

¹¹⁴ Pensionsmyndigheten, Finns det skillnader i handläggningstid, kompletteringsgrad och avslagsgrad när det gäller pappersansökningar och webbansökningar Bostadstillägg och Allmän pension?, underlag till ISF, oktober 2019.

bostadskostnader sammantaget inte ger rätt till bostadstillägg. De senaste åren har andelen beräkningsavslag varit betydligt högre vid webbansökan (tabell 5.4).¹¹⁵

Tabell 5.4. Andel beräkningsavslag vid ansökan om bostadstillägg, procent

	2017	2018	2019 ^a
Webbansökan	28,5	27,1	24,5
Pappersblankett	15,8	16,5	11,6

^a Avser januari–september 2019.

Källa: Pensionsmyndigheten.

Det är oklart vad skillnaden beror på. På Pensionsmyndighetens webbplats finns aktuell information om bostadstillägget. Där finns också ett beräkningsverktyg, där pensionstagare kan göra preliminära beräkningar för att se om de har rätt till bostadstillägg. Därför kunde man förvänta sig att de som använder webben skulle vara mindre benägna att ansöka ”i onödan” än de som inte använder webben utan ansöker på papper.

Men det finns också några tänkbara faktorer bakom den högre andelen avslag för webbansökningar. En tänkbar faktor är att de pensionärer som använder webben har bättre ekonomi än andra pensionärer och därför i högre grad får avslag på sina ansökningar.

Handläggare vid Pensionsmyndigheten lyfter fram att de pensionärer som ringer myndighetens kundservice eller besöker ett servicekontor för att få en pappersblankett samtidigt kan få hjälp med preliminära beräkningar. Det kan också minska andelen onödiga ansökningar.

Ytterligare en tänkbar faktor är att tröskeln för att ansöka kan vara högre för de pensionärer som inte använder digitala kanaler. Det skulle kunna förklara den lägre andelen ”onödiga” ansökningar bland de som ansöker på pappersblankett. Samtidigt finns det ett mörkertal, i form av pensionärer som inte ansöker om bostadstillägg trots att de

¹¹⁵ Pensionsmyndigheten, Finns det skillnader i handläggningstid, kompletteringsgrad och avslagsgrad när det gäller pappersansökningar och webbansökningar Bostadstillägg och Allmän pension?, underlag till ISF, oktober 2019.

skulle ha rätt till det. Om tröskeln för att söka är högre för de som inte använder webben kan det också leda till ett högre mörkertal i denna grupp. I en rapport från Riksrevisionen säger en intervjuad företrädare för Pensionärernas riksorganisation, PRO, att mörkertalet kan vara högre bland pensionärer som inte har tillgång till dator.¹¹⁶

5.4 Odigitala pensionärer saknar de årliga kontrolluppgifterna

De som har börjat ta ut sin pension får information om årets kommande pensionsutbetalningar och utbetalningsdagar i sina orange kuvert. Tidigare har de också i efterhand fått en årlig kontrolluppgift för utbetald pension och skatteavdrag. Från och med inkomståret 2019 skickas inte längre några kontrolluppgifter ut. Pensionsmyndigheten hänvisar i stället pensionärerna till att logga in på Pensionsmyndighetens eller Skatteverkets webbplats för att ta del av motsvarande uppgifter där.¹¹⁷ Uppgifterna finns också på deklaraionsblanketterna som Skatteverket skickar ut under våren.

Förändringen är en följd av nya regler om månadsuppgifter för arbetsgivare och andra utbetalare, och är alltså inte Pensionsmyndighetens eget beslut.¹¹⁸ Men myndigheten har fått många telefonsamtal om kontrolluppgifterna och en del negativa reaktioner från de som ringer. En handläggare i kundservice berättar:

Vi gick ju ut och meddelade det i den kontrolluppgiften som vi skickade nu, det här året, att ”det här är sista året som du får en kontrolluppgift”. Så det blev ju väldigt många som ringde in om det och var ”men jag kan inte gå ut på internet och titta på det här. Hur ska jag då göra? Jag vill ha min kontrolluppgift”.

Förändringen kan uppfattas som negativ av alla pensionärer. Men den får störst effekt för de som inte har möjlighet att logga in på Pensionsmyndighetens eller Skatteverkets webbplats och kontrollera sina uppgifter där.

¹¹⁶ Riksrevisionen, *Mörkertal inom bostadstillägg*, RiR 2019:22, s. 12.

¹¹⁷ Pensionsmyndighetens webbplats: www.pensionsmyndigheten.se/for-pensionarer/nar-far-jag-mina-utbetalningar/senare-pension-ger-lagre-skatt, hämtad den 20 januari 2020.

¹¹⁸ 26 kap. Skatteförfarandelagen (2011:1244).

De borttagna kontrolluppgifterna skapar också merarbete för ställföreträdare (förvaltare och gode män) som inte har möjlighet att logga in för sina huvudmäns räkning. De måste i stället kontakta Pensionsmyndigheten eller Skatteverket för att få uppgifter om sina huvudmäns utbetalningar under året. Enligt en jurist vid Sveriges kommuner och regioner lyckas de ibland få ut uppgifterna själva, och ibland får de gå via kommunens överförmyndare.

6 Pensionsmyndigheten styr mot digitala kanaler

Pensionsmyndigheten försöker på flera sätt styra pensionstagarna mot att använda digitala kanaler och tjänster. I informationskampanjer och på informationsmöten uppmanas pensionärerna att logga in på myndighetens webbplats eller på Min Pension, och myndighetens kundservice har i uppgift att vägleda pensionstagarna till de digitala kanalerna (avsnitt 6.1). Samma uppdrag har personalen på servicekontoren (6.2). Pensionsmyndigheten har också prövat att ta bort möjligheten att skriva ut vissa blanketter från myndighetens webbplats, för att styra mot digitala ansökningstjänster (6.3).

Vår granskning visar att styrningen mot digitala kanaler är till hjälp för vissa pensionstagare, medan den för andra riskerar att skapa irritation och bidra till en känsla av utanförskap. Det är angeläget att Pensionsmyndigheten utformar styrningen så att den inte upplevs negativt av de odigitala, eller försvårar för dem.

6.1 Kundservice och informatörer hänvisar till pensionsmyndigheten.se och Min Pension

Pensionsmyndigheten försöker uppmana allmänheten till att använda digitala kanaler för att kontakta myndigheten. Det gäller både vid allmän information om pensionsfrågor och vid kontakter med pensionstagare om deras individuella ärenden.

Pensionsmyndigheten styr också mot digitala kanaler och tjänster i sitt utåtriktade informationsarbete, i form av kampanjer och informationsmöten. Budskapen i myndighetens budskapsmanual för

extern kommunikation handlar genomgående om att få pensionstagarna att logga in på myndighetens webbplats. Alternativet att ringa kundservice nämns ett par gånger i samband med frågor om bostadstillägg.¹¹⁹ På Pensionsmyndighetens lokala informationsträffar uppmanas åhörarna i första hand att använda digitala tjänster, inte minst Min Pension, även om informatörerna också nämner möjligheten att ringa till kundservice.

När pensionstagare ringer till Pensionsmyndigheten har kundservice också i uppgift att styra dem mot myndighetens digitala kanaler. Om de som ringer ställer frågor eller ber om pappersblanketter berättar handläggarna i kundservice att det finns information på webbplatsen och att pensionstagarna kan använda digitala tjänster. Pensionsmyndighetens personal kan också vägleda pensionstagarna i telefon, till exempel genom att guida dem igenom ett ansökningsformulär som pensionstagaren har öppet på sin dator.

För de som har dator och bank-id kan sådan styrning och hjälp vara positiv. För de odigitala kan däremot försöken att styra mot digitala kanaler uppfattas negativt. Flera av de intervjuade handläggarna tar upp att de får känna sig för i kontakten med pensionstagare som inte kan eller vill använda digitala tjänster:

...vi ska i första hand försöka få dem att ansöka på webben. Och ja, vi vill ju att de ska bli mer digitala. Men det är svårt att nå vissa målgrupper.

Ja, men precis. Och samtidigt så gäller det ju att höra kunder när de ringer in, hur mottaglig eller liksom... För det är ju som [namn] säger, att vissa [handläggare] är ju väldigt påstridiga och försöker pusha, pusha för just det här digitala. Men märker man i samtalet att det är ingen idé, då får man ju släppa det. Så det är nog väldigt olika från handläggare till handläggare hur de hanterar de där samtalen.

Om handläggare i sådana situationer trycker på för mycket riskerar de att skapa irritation hos de odigitala pensionstagarna och förstärka deras känsla av utanförskap. Det framgår av andra intervjuer i studien.

¹¹⁹ Pensionsmyndigheten, *Våra budskap – Så här säger och svarar vi kring frågor om pensioner och förmåner*, PM7645 3.9 (18-04), 2018.

6.2 Kunddatorer är förstahandsalternativ på servicekontoren

Servicekontoren har ett tydligt uppdrag att styra mot digitala kanaler och tjänster. Sedan 2018 har de som mål att hälften av besökarna på servicekontoren ska få hjälp att lösa sina frågor via digitala tjänster.¹²⁰ Pensionsmyndighetens kund- och kanalstrategi säger också att servicekontoren ska arbeta aktivt med att förändra beteendet hos pensionstagare som har vant sig vid att använda icke digitala kanaler.¹²¹

Handläggarna vid de servicekontor som vi har besökt arbetar på detta sätt. Besökare som har frågor eller behöver information får ställa sig framför en kunddator, där handläggaren visar dem hur de hittar den information de söker. Äldre handläggare beskriver hur de har fått ”lära om” så att de inte svarar på besökarnas frågor utan i stället hjälper dem att själva hitta svar via datorn. Besökare som har med sig mobilt bank-id får också hjälp att använda digitala tjänster som kräver inloggning. Det gäller i första hand prognoser genom Min Pension och ansökan om pension och bostadstillägg på Pensionsmyndighetens webbplats.

Handläggarna ser sig ibland som något av ”säljare” av de digitala tjänsterna och försöker på olika sätt visa fördelarna med att söka information och göra ansökningar digitalt. Ibland finns också ett inslag av ”uppföstran”, det vill säga att det för besökarnas egen skull är bra om handläggarna kan hjälpa dem att bli mer digitala. Samtidigt betonar handläggarna att de besökare som inte vill göra saker digitalt får hjälp på annat sätt:

Det kan komma in en och så säger de ”Nej, jag vill inte”, ”Ja, men vi hjälps åt”, säger vi då och så går vi till KAPen [kundarbetsplatsen, ett ståbord med dator] och så börjar vi. Så kan man bara säga ”Men om du skriver in ditt namn”, en del säger ”Nej, skriv du, jag har inte glasögonen med mig”. Antingen så börjar de att skriva själv eller så är det så att det går inte, då får man hjälpa dem att fylla i. Men oftast så kan man lirka dem till att börja att skriva.

¹²⁰ SOU 2018:43, *Statliga servicekontor – mer service på fler platser*, s. 226.

¹²¹ Pensionsmyndigheten, *Kund- och kanalstrategi*, PID154794, 2018.

Alltså, jag tycker bara att man utgår ifrån att det ska vara digitalt liksom. Sedan om de protesterar... Det är väl som så mycket annat liksom, att man... det är normen nu och då säger man att "Här är en dator", och så säger de "Men jag vill inte", "Okej, då slipper du". Så är min attityd till det här.

Handläggarna som vi har talat med anser att besökarna har blivit mer positiva till det digitala under de senaste åren. Flera berättar om positiva reaktioner från besökare som har fått hjälp att göra något digitalt som de inte kunde tidigare. Det finns besökare som inte alls vill göra sina ärenden digitalt, men handläggarna menar att de mötte mer motstånd förr:

...man känner ju att våra kunder kanske också har lärt sig lite hur det ser ut hos oss. Alltså förut upplevde jag mer att det kunde vara lite [fler] motståndare än vad det är nu. Nu tycker jag det är så himla sällan man har någon som säger "Nej, jag gör ingenting alls".

Men i en diskussion om odigitala personer funderar några intervjuade servicehandläggare över om styrningen mot digitalt kanske gör att de som är mest negativa till digitala tjänster inte ens kommer till servicekontoren längre:

- Det är ju väldigt få som totalvägrar.
- Ja.
- Det var det väl kanske innan vår omställning till att jobba digitalt i första hand.
- Ja, två, tre år sedan.
- Ja, då var det väl mer ett motstånd än i dag.
- Jag vet inte, vi kanske inte ser de kunderna så mycket. [...]
- Kommer de till oss eller vågar de inte ens komma hit?
- Ja, det är ju svårt att säga.

Besökare som får hjälp att använda digitala tjänster kan med tiden bli mer självgående. Chefen på ett av servicekontoren betonar att det kan krävas tålamod och många besök innan de kan utträtta sina ärenden digitalt på egen hand. Det innebär samtidigt att det är svårare att lära upp personer som bara kommer in på enstaka besök. Statistik från servicekontoren visar att det i hög grad gäller de som har pensionsärenden.¹²²

¹²² Kantar Sifo, *Kundundersökningar på servicekontoren 2018, omgång 2 (oktober)*, Powerpointfil.

6.3 Pensionsmyndigheten har begränsat tillgången till blanketter att skriva ut från webben

De som inte använder Pensionsmyndighetens webbtjänster när de ansöker om olika förmåner får fylla i en pappersblankett. I ett par fall har Pensionsmyndigheten tidigare prövat att styra mot digitala kanaler genom att begränsa möjligheten att ladda ner och skriva ut blanketter från myndighetens webbplats. Odigitala pensionstagare hänvisades då till att beställa blanketter via kundservice. Servicekontoren har också en egen ingång till Pensionsmyndighetens webbplats, där personalen har kunnat hämta och skriva ut vissa blanketter som inte har funnits tillgängliga på den publika webben.

Möjligheten att skriva ut blanketter från webben är till nytta för de pensionstagare som inte själva är digitala, men som kan få hjälp av anhöriga eller andra personer med att skriva ut blanketter. Den används också av pensionstagare som har dator men saknar e-legitimation, eller av någon annan anledning inte klarar av att fylla i den digitala ansökan utan hellre vill använda en pappersblankett.

Till skillnad från andra former av styrning mot digitala kanaler innebär borttagna utskriftsmöjligheter att Pensionsmyndigheten aktivt försvårar för helt eller delvis odigitala pensionstagare. Det framstår inte som rimligt.

6.3.1 Blanketten för ansökan om allmän pension togs bort från webben men lades tillbaka

Pensionsmyndigheten tog bort blanketten för ansökan om allmän pension från webben i augusti 2018. Syftet var att öka användningen av den digitala tjänsten och att förbättra kvaliteten på de ansökningar som kom in, för att minska behovet av kompletteringar. Odigitala pensionstagare fick då beställa blanketten från kundservice via telefon, talsvar eller e-post. De kunde också få den utskrivna på ett servicekontor.

Tester inför att myndigheten tog bort blanketten visade att antalet digitala ansökningar ökade om blanketten inte fanns på webben. Samtidigt ringde fler pensionstagare till kundservice för att få blanketten hemskickad, men ökningen bedömdes vara ganska liten.

Pensionsmyndigheten tyckte också att det var en fördel att de som ringde om blanketten samtidigt kunde få hjälp per telefon med att fylla i blanketten.

I början av år 2020 lades blanketten för ansökan om allmän pension tillbaka på den externa webben. Det beskrevs då som en tillfällig åtgärd för att minska belastningen på kundservice i samband med årets utskick av orange kuvert.¹²³ Det tyder på att det fortfarande finns en efterfrågan på pappersblanketter, och att en del av denna efterfrågan kan tillgodoses genom att det går att skriva ut blanketten från Pensionsmyndighetens webbplats. När detta skrivs (hösten 2020) ligger blanketten fortfarande kvar på webben. Den nås via ingången ”Gå i pension”, däremot inte från samlingssidan för blanketter och broschyrer.¹²⁴

6.3.2 Blanketten för ansökan om bostadstillägg togs bort från webben på försök

År 2019 prövade Pensionsmyndigheten också att under några månader ta bort möjligheten att skriva ut ansökningsblanketter för bostadstillägg från myndighetens webbplats. Syftet med försöket var att undersöka om det skulle öka andelen webbansökningar, och om det skulle uppstå några andra effekter.

Under försöket var de som inte ansökte via myndighetens webbtjänst hänvisade till att kontakta kundservice eller ett servicekontor för att få ansökningsblanketter. Även kommuner och pensionärsorganisationer hade vissa möjligheter att skriva ut blanketter. När försöket pågick hade Pensionsmyndigheten problem med hög belastning av kundservice och långa väntetider för de som ringde.

Utvärderingen av försöket visar ingen ökning av antalet webbansökningar. Däremot minskade antalet ansökningar på pappersblankett, trots att åtskilliga pensionärer ringde kundservice för att få blanketter hemskickade.¹²⁵

¹²³ E-post, Pensionsmyndigheten, 2020-02-10.

¹²⁴ Pensionsmyndighetens webbplats: www.pensionsmyndigheten.se/ga-i-pension/ansok-om-pension/ansok-om-allman-pension respektive www.pensionsmyndigheten.se/om-pensionsmyndigheten/blanketter-och-broschyror/blanketter, hämtad den 12 oktober 2020.

¹²⁵ Pensionsmyndigheten, *Rapport pilot borttag av ansökningsblanketter för BT*, PID172814, 2019.

Under försöket hade handläggarna i kundservice instruktioner att försöka få de pensionärer som ringde om blanketter att i stället använda webbtjänsten. Handläggarna upplevde att detta ledde till negativa reaktioner från pensionärerna:

...då skulle vi verkligen trycka på och försöka få dem att använda webbansökan. Och jag tror att vi gick lite för hårt på vissa, kanske. Och då... ja, de blir ju lite less då på att man fortsätter att... fortsätter liksom att försöka övertyga dem att använda den här webbansökan, när de faktiskt inte vill.

En ofullständig sammanställning av kundsynpunkter från försöket visar att det kom in klagomål från pensionärer och anhöriga som inte hittade blanketten. De var missnöjda med att myndigheten hade tagit bort blanketten från webben och att de hänvisades till en telefonkundtjänst med dålig tillgänglighet. Det framgår att en anledning till att de behövde skriva ut pappersblanketter var att de inte använde e-legitimation. Även kommunala handläggare ifrågasatte försöket, eftersom ”kundgruppen inte är digital”.¹²⁶ Utvärderingen av försöket rekommenderade att Pensionsmyndigheten skulle lägga tillbaka ansökningsblanketten på webben, vilket de också gjorde.

6.3.3 Blanketten för fondbyte är borttagen från webben

Blanketten för att byta fonder i premiepensionssystemet togs bort från webben redan år 2017. Den går inte heller att beställa via talsvar eller skriva ut på servicekontor, utan måste beställas genom personligt samtal (eller e-post) till kundservice.

Anledningen verkar inte i första hand vara att styra mot webbtjänsten, utan att Pensionsmyndigheten vill begränsa möjligheten för rådgivare, förvaltningsbolag och liknande att göra fondbyten för pensionstagares räkning.¹²⁷ Men det har samtidigt höjt tröskeln något för de odigitala pensionssparare och pensionärer som vill vara aktiva med sina placeringar på fondtorget.

¹²⁶ Pensionsmyndigheten, *Rapport pilot borttag av ansökningsblanketter för BT*, PID172814, 2019, s. 7.

¹²⁷ Pensionsmyndigheten, *Årsredovisning 2017*, s. 44.

7 Slutsatser och rekommendationer

Regeringen har ambitiösa mål för digitaliseringen av den offentliga förvaltningen, och har angett ”digitalt först” som en viktig princip för kontakten mellan medborgare och myndigheter. Digitala tjänster innebär stora fördelar i myndigheternas verksamhet och för den majoritet av medborgarna som är digitala. Därför är det positivt att Pensionsmyndigheten och andra myndigheter utvecklar digitala tjänster.

Samtidigt finns relativt många som inte kan eller vill använda digitala kanaler och tjänster. Syftet med ISF:s projekt ”Digitalt utanförskap” är att undersöka hur kontakten med socialförsäkringen fungerar för dem. I denna rapport fokuserar vi på kontakterna med Pensionsmyndigheten.

Granskningen visar att det finns flera grupper som har behov av icke-digitala kontaktkanaler: de helt odigitala som överhuvudtaget inte använder internet, de som är delvis odigitala och de som är digitala men trots det behöver en personlig kontakt (avsnitt 7.1).

Pensionsmyndighetens strategidokument visar en tydlig medvetenhet om vikten av icke-digitala kanaler. Den strategiska planen talar om en ”kundcentrerad digitalisering” och att ingen ska lämnas utanför. ISF:s studie visar också att Pensionsmyndigheten erbjuder både digitala och icke-digitala kontaktvägar. Inte minst i sitt informationsarbete arbetar myndigheten aktivt med att nå pensionstagare som inte är digitala.

Samtidigt visar vår genomgång att möjligheten att komma i kontakt med myndigheten, ta del av dess information och använda dess tjänster är begränsad på olika sätt för de personer som inte är digitala. Det gäller Pensionsmyndighetens egna kanaler (7.2), kontakter via servicekontoren (7.3), planerings- och prognostjänsten Min Pension (7.4) och möjligheterna att ansöka och följa sina ärenden (7.5).

Kravet på e-legitimation för att använda viktiga myndighetstjänster är ett hinder för vissa grupper (7.6).

Både Pensionsmyndigheten och servicekontoren försöker styra pensionstagarna mot att använda digitala kanaler och tjänster. Styrningen kan vara positiv för de som kan och vill bli mer digitala. Men för de som inte kan eller vill använda digitala tjänster kan en alltför hård styrning upplevas negativt och riskera att förstärka en känsla av utanförskap (7.7).

ISF lämnar ett antal rekommendationer till Pensionsmyndigheten och regeringen baserade på dessa observationer. ISF vill i synnerhet lyfta fram två problem som vi bedömer är mest angelägna att lösa. Det ena problemet är att pensionssparare utan e-legitimation har svårt att använda tjänsten Min Pension och att Pensionsmyndigheten inte har möjlighet att skicka ut heltäckande pensionsprognoser. Det är allvarligt eftersom pensionssystemet förutsätter att pensionsspararna gör informerade val inför sin pensionering. Det andra problemet är att myndigheten under en längre tid haft stora problem med långa väntetider i telefon för de som ringer till kundservice. Det är allvarligt eftersom det är den kanal som Pensionsmyndigheten i första hand hänvisar odigitala pensionstagare till.

Rapporten fokuserar på Pensionsmyndigheten, men frågan om relationen mellan digitala myndigheter och odigitala medborgare berör alla myndigheter som digitaliserar. Kapitlet avslutas därför med en kort diskussion om tre typer av risker som digitaliseringen kan medföra för de odigitala och hur myndigheter bör förhålla sig till dessa risker (7.8).

7.1 Icke-digitala kanaler behövs

Det finns legitima och långsiktiga behov av icke-digitala kanaler och tjänster. En betydande grupp använder internet sällan eller inte alls. Det finns också många som använder internet, men ändå inte är fullt ut digitala. En viktig grupp är de som inte kan eller vill använda e-legitimation. Även fullt digitala människor behöver ibland personliga kontaktkanaler.

Odigitala medborgare bör kunna ansöka om förmåner, sköta sina ärenden och få tillgång till den information de behöver för att kunna använda socialförsäkringen i lika hög grad som digitala medborgare.

Det är viktigt för både rättssäkerheten och effektiviteten i socialförsäkringen. Pensionsmyndigheten bör därför upprätthålla och utveckla även icke-digitala kontaktvägar.

Offentliga myndigheter ska enligt förvaltningslagen vara tillgängliga och ge service till medborgarna.¹²⁸ Men det finns ingen samlad lagstiftning som tydligt beskriver vilka rättigheter och skyldigheter medborgare och myndigheter har när det gäller digitala och icke-digitala kontaktvägar. De senaste åren har inriktningen mot ”digitalt först” inneburit en strävan att skapa lagliga förutsättningar för myndigheterna att digitalisera.¹²⁹ I framtiden kan det behövas lagstiftning eller politisk styrning som tydligare tar tillvara de odigitalas intressen och garanterar att de har tillgång till icke-digitala alternativ.

ISF rekommenderar Pensionsmyndigheten att kontinuerligt följa upp och säkerställa att det finns effektiva och ändamålsenliga icke-digitala alternativ till de digitala kanaler och tjänster som myndigheten utvecklar.

ISF rekommenderar regeringen att följa utvecklingen av digitala och icke-digitala myndighetskontakter och ha beredskap för att genom lagstiftning eller myndighetsstyrning säkerställa att det finns fungerande icke-digitala kontaktvägar till myndigheterna.

7.2 Upprätthåll en god tillgänglighet för de odigitala

Pensionsmyndighetens kund- och kanalstrategi betonar att det alltid ska finnas alternativ för de som inte använder digitala kontaktvägar. Myndigheten tillhandahåller därför flera icke-digitala kanaler – telefonkontakt, personliga möten och information på papper. De arbetar också aktivt med att nå ut med information även till odigitala pensionstagare.

Men tillgängligheten i icke-digitala kanaler är ofta begränsad på olika sätt. Framför allt har kundservice haft stora problem med svarstider och tillgänglighet i telefon. Det är angeläget att myndigheten har

¹²⁸ 6–7 §§ FL.

¹²⁹ SOU 2018:25, *Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering*, exempelvis s. 70.

beredskap för att snabbt kunna åtgärda sådana problem. Efterfrågan på personliga möten och information är också större än utbudet och tillgången till tryckt information är begränsad. Det innebär att odigitala pensionstagare har svårare att få information i pensionsfrågor än de som är fullt ut digitala.

Pensionsmyndighetens egna analyser visar att personliga kontakter är särskilt viktiga för pensionstagare med låg kunskap om, och lågt intresse för, pensionsfrågor. Detta är ofta resurssvaga grupper, där många riskerar att få låg pension.¹³⁰ Det är viktigt att Pensionsmyndigheten når ut med information till dessa grupper.

ISF rekommenderar Pensionsmyndigheten att säkerställa en god tillgänglighet i icke-digitala kanaler och ha beredskap för att kunna möta problem i tillgängligheten så att de snabbt kan åtgärdas.

7.3 Utnyttja servicekontoren, men var medvetna om deras begränsningar

Servicekontoren är en viktig kanal för Pensionsmyndighetens kontakter med allmänheten. Syftet med servicekontoren är att upprätthålla lokal statlig service och ge möjligheter till personliga möten. Denna service är särskilt värdefull för personer som inte är digitala. Undersökningar visar att de som besöker servicekontoren för det mesta är nöjda med den hjälp de får.¹³¹

Men det finns begränsningar i den service som servicekontoren ger. En begränsning gäller tillgänglighet. I dag finns 117 servicekontor i landet, vilket innebär att invånare i mindre kommuner ofta saknar ett servicekontor. En annan begränsning är att servicekontorens personal bara kan ge hjälp och information. De har inte befogenhet att handlägga och besluta i pensionstagarnas ärenden. De kan inte heller hjälpa odigitala besökare med pensionsprognoser.

Flera intervjupersoner vid Pensionsmyndigheten pekar även på att kompetensen i pensionsfrågor är begränsad på servicekontoren, eftersom pensionsärendena står för en mycket liten andel av

¹³⁰ Pensionsmyndigheten, *Pensionsmyndighetens kundsegmentering*, Powerpointpresentation, 2015.

¹³¹ Pensionsmyndigheten, *Årsredovisning 2019*, s. 71.

servicekontorens ärenden. Om Pensionsmyndighetens personal därför drar sig för att hänvisa pensionstagare till servicekontoren kan det i sin tur bidra till att servicekontoren får färre pensionsärenden. Men det är positivt att Pensionsmyndigheten har fördjupat samarbetet med servicekontoren för att höja servicehandläggarnas kompetens i pensionsfrågor.

På servicekontoren uppger flera servicehandläggare att allmänheten har dålig kunskap om servicekontoren och felaktiga förväntningar om vilken hjälp de kan ge. Det är också oklart i vilken mån de pensionstagare som skulle behöva hjälp känner till servicekontoren och söker sig dit.

ISF rekommenderar regeringen att verka för en god tillgång till servicekontor i hela landet och för att Statens servicecenter genomför de informationsinsatser som krävs för att servicekontoren ska utnyttjas på bästa sätt.

7.4 Ge de odigitala bättre möjligheter att planera för sin framtida pension

Pensionsmyndigheten ska informera pensionsspararna om hela pensionen och anpassa informationen till den enskildes behov. Det framgår av myndighetens instruktion.¹³² Men Pensionsmyndigheten har svårt att fullgöra detta uppdrag för de odigitala.

Dagens pensionssystem innebär mer flexibilitet och större fokus på individuella val och individuellt ansvar än det gamla ATP-systemet. Dessutom står tjänstepensioner för en allt större del av människors pensioner. Arbetslivet har blivit rörligare, vilket gör att fler har tjänstepensioner från olika avtal med olika utbetalare och utbetalningsvillkor. Det ställer högre krav på människor att ta till sig information, planera och göra egna val om sin pension.

Pensionsmyndighetens huvudstrategi för att möta denna situation är att erbjuda digitala tjänster, framför allt den delfinansierade tjänsten Min Pension. De som är digitala har stor nytta av Min Pension. De kan enkelt se vilka pensioner de har tjänat in och få prognoser för sin framtida pension baserade på olika uttagsval.

¹³² 2 § förordningen (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten.

Min Pension kräver sedan några år inloggning med e-legitimation. De pensionssparare som inte använder e-legitimation kan inte få hjälp på servicekontor. Den möjlighet som finns är att beställa en personlig kod och sedan ringa till Pensionsmyndighetens kundservice, identifiera sig med sin kod och få pensionsprognoser upplästa för sig i telefon. Förutom att proceduren är omständlig framstår det som svårt för pensionsspararna att använda prognosmöjligheterna och ta till sig pensionsinformation på detta sätt. Informationen om denna ingång till Min Pension är dessutom bristfällig. Därför riskerar odigitala pensionssparare att göra mindre medvetna val inför sin pensionering än de pensionssparare som är digitala.

Det vore också en stor fördel om alla pensionssparare kunde få prognoser för hela pensionen tillsammans med det årliga pensionsbeskedet från Pensionsmyndigheten. Det vore värdefullt för de som inte är digitala, men också för en stor grupp digitala pensionssparare som inte har registrerat sig på Min Pension. I dag har Pensionsmyndigheten inte tillgång till denna information, eftersom Min Pension kräver individuella medgivanden av användarna.

ISF rekommenderar Pensionsmyndigheten att verka för att odigitala pensionssparare ska kunna få tillgång till tjänsten Min Pension på ett enklare sätt än i dag.

ISF rekommenderar Pensionsmyndigheten och regeringen att vidta de åtgärder som krävs för att alla pensionssparare ska få information och prognoser om hela sin pension tillsammans med det årliga pensionsbeskedet.

7.5 Säkerställ en likvärdig hantering av digitala och odigitala ärenden

Pensionsmyndigheten erbjuder både digitala och icke-digitala kanaler där pensionstagarna kan ansöka om pensionsförmåner och följa sina ärenden. Det är angeläget att myndigheten hanterar de digitala och icke-digitala ärendena på ett likvärdigt sätt.

Digitala ansökningar går snabbare och är säkrare att skicka in. De kan också innebära färre fel eftersom digitala ansökningsformulär innehåller kontroller av olika slag. Pappersblanketter skickas med post, vilket tar längre tid och är beroende av att postgången fungerar.

Tidvis har det även funnits begränsningar i tillgången till ansökningsblanketter. Det beror på att Pensionsmyndigheten har prövat att ta bort utskriftsmöjligheter från webben för att styra mot sina digitala tjänster.

Det kan också finnas skillnader i vilken information de sökande får mellan ett digitalt formulär och en pappersblankett. Det är positivt att Pensionsmyndigheten använder de möjligheter som de digitala kanalerna erbjuder för att ge relevant och anpassad information. Men det är också viktigt att det inte finns omotiverade skillnader i information mellan de digitala och de icke-digitala kanalerna. I rapporten uppmärksammas ett sådant exempel, som gäller information om efterlevandeskydd i premiepensionen för de som ansöker på pappersblankett (se avsnitt 5.3.2).

ISF rekommenderar Pensionsmyndigheten att säkerställa att det inte finns omotiverade skillnader mellan digitala och icke-digitala ärenden när det gäller tillgång till blanketter, information som lämnas vid ansökan och möjligheten för pensionstagarna att följa sina ärenden.

7.6 Överväg konsekvenserna av krav på e-legitimation

De som inte använder e-legitimation är betydligt fler än de som inte använder internet. Det beror delvis på teknisk osäkerhet, oro för personlig integritet och rädsla för bedrägerier. Det finns också grupper som har svårt att få eller använda e-legitimation. Det gäller framför allt personer som inte är folkbokförda i Sverige eller har ställföreträdare. När Pensionsmyndigheten utvecklar digitala tjänster som kräver e-legitimation bör det därför finnas alternativ som så långt det är möjligt tillgodoser de behov som dessa tjänster fyller.

Under de senaste åren har allt fler av Pensionsmyndighetens digitala tjänster utformats så att de kräver inloggning med e-legitimation. Det gäller inte bara Min Pension. Pensionstagare som vill ta del av pensionsbesked och intjänandehistorik digitalt behöver logga in på Pensionsmyndighetens webbplats med e-legitimation. Detsamma gäller de som vill välja fonder för premiepensionen. De som saknar e-legitimation hänvisas till icke-digitala kanaler.

Tjänsten Uttagsplaneraren kräver också inloggning med e-legitimation och är inte tillgänglig genom den supportinloggning

som Pensionsmyndighetens personal kan använda för Min Pension. Därmed har de som saknar e-legitimation ingen möjlighet att använda Uttagsplaneraren.

Myndigheter motiverar ofta inloggning med e-legitimation med att det höjer säkerheten. ISF gör ingen bedömning av det rimliga i dessa säkerhetskrav. Men vi noterar att tjänster som innebär att pensionsstagare endast tar del av redan registrerade uppgifter bör vara mindre känsliga ur säkerhetssynpunkt än tjänster som innebär att de själva lämnar uppgifter eller ansöker om förmåner.

Det är svårt för ställföreträdare att ta tillvara sina huvudmäns intressen när viktiga webbtjänster kräver inloggning med e-legitimation. Regeringen har gett en särskild utredare i uppdrag att se över reglerna för gode män och förvaltare. Utredaren ska bland annat analysera om den ökade digitaliseringen i samhället hindrar ställföreträdare att hjälpa sina huvudmän, och vad som i så fall kan göras för att övervinna dessa hinder.¹³³ Samtidigt har Myndigheten för digital förvaltning, tillsammans med flera andra myndigheter, föreslagit en förvaltningsgemensam tjänst (Mina ombud) för att hantera digitala ombudsbehörigheter.¹³⁴ En sådan tjänst borde kunna underlätta för ställföreträdare.

ISF rekommenderar Pensionsmyndigheten att överväga i vilka situationer myndigheten bör kräva inloggning med e-legitimation, och vilka alternativ som finns för de pensionstagare som inte kan eller vill använda e-legitimation.

7.7 Visa de odigitala hänsyn vid styrning mot digitala kanaler

Pensionsmyndigheten försöker på flera sätt styra pensionstagarna mot att använda digitala kanaler och tjänster. I informationskampanjer och på informationsmöten uppmanar de till inloggning på myndighetens webbplats eller på Min Pension. Handläggarna i kundservice har i

¹³³ Dir. 2019:44, *Ställföreträdarskap att lita på – en översyn av reglerna för gode män och förvaltare*.

¹³⁴ Myndigheten för digital förvaltning, *Säkert och effektivt elektroniskt informationsutbyte inom den offentliga sektorn*, DIGG dnr 2019:100; *Uppdrag att etablera en förvaltningsgemensam digital infrastruktur för informationsutbyte* (delredovisning 2020-02-28).

uppgift att vägleda pensionstagarna till de digitala tjänsterna och personalen på servicekontoren har samma uppdrag.

De digitala tjänsterna underlättar för både pensionstagarna och Pensionsmyndigheten, så det är angeläget att informera om tjänsterna och uppmuntra pensionstagarna att använda dem. För de som kan och vill utträtta sina ärenden digitalt kan sådan styrning och vägledning vara till hjälp.

Samtidigt kan en alltför hård styrning upplevas negativt och i värsta fall bidra till en känsla av utanförskap bland de som inte kan eller vill använda digitala tjänster. Sådana vittnesmål finns både i ISF:s material och i tidigare studier. Pensionsmyndighetens och servicekontorens personal behöver vara uppmärksam på detta, och visa hänsyn och respekt för de pensionstagare som inte är digitala.

Pensionsmyndigheten har tidigare provat att ta bort möjligheten att skriva ut blanketter för ansökan om allmän pension och bostadstillägg från myndighetens webbplats, just för att styra mot digitala ansökningstjänster. Myndigheten har då hänvisat pensionstagare utan e-legitimation till kundservice eller servicekontor för att få blanketter. Det framstår inte som rimligt att aktivt försvåra för pensionstagare på detta sätt.

ISF rekommenderar Pensionsmyndigheten att uppmuntra användningen av digitala kanaler och tjänster med metoder som inte upplevs negativt av odigitala pensionstagare, eller försvårar för dem.

7.8 Myndigheter som digitaliserar behöver hantera risker för de odigitala

Regeringens mål är att Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter och att digitala kanaler ska vara förstahandsalternativet i kontakter mellan myndigheter och allmänheten. Det är tydligt att digitala myndighetstjänster är till stor nytta för alla de medborgare som är digitala.

Samtidigt visar vår granskning av Pensionsmyndigheten att digitaliseringen kan medföra begränsningar och problem för de som inte är digitala. Flera av våra observationer och slutsatser är viktiga även för andra myndigheter som digitaliserar sina kontakter med medborgarna. Myndigheterna bör:

- möta de behov som finns av icke-digitala kanaler
- säkerställa tillgänglighet, innehåll och kvalitet även i icke-digitala kanaler
- hantera digitala och icke-digitala ärenden på ett likvärdigt sätt
- överväga konsekvenserna av krav på e-legitimation för att använda myndighetstjänster
- utforma styrningen mot digitala kanaler på ett sätt som inte upplevs negativt av de odigitala, eller försvårar för dem.

På en mer principiell nivå kan digitaliseringen medföra tre typer av risker för personer som inte är digitala. Det är viktigt att myndigheter som digitaliserar är medvetna om dessa risker och har strategier för att hantera dem.

1. Digitalisering kan leda till absoluta försämringar för de odigitala

Digitalisering kan leda till att situationen för de odigitala blir sämre än före digitaliseringen. Om odigitala personer efter en digitalisering inte längre kan ta del av myndighetsinformation, få service eller utöva sina rättigheter innebär det en absolut försämring. Detsamma gäller om digitaliseringen medför att tillgänglighet och utbud minskar för de odigitala. *Myndigheter som digitaliserar bör ha som mål att undvika absoluta försämringar för personer som inte är digitala.*

2. Digitalisering kan leda till relativa försämringar för de odigitala

Även om odigitala personer inte får det absolut sämre kan digitaliseringen innebära att de får det sämre än de personer som är digitala. De som använder nya digitala tjänster kan exempelvis få bättre tillgång till information eller snabbare kontaktvägar med myndigheterna, medan de odigitala har det som förut. Sådana relativa försämringar väcker frågor om likabehandling och likvärdig service för digitala och odigitala personer. De kan vara särskilt problematiska om myndigheterna tar fram nya digitala tjänster eller funktioner som inte har några icke-digitala motsvarigheter. *Relativa försämringar för de odigitala bör inte hindra utvecklingen av nya digitala lösningar. Men myndigheter som digitaliserar bör se över vilka möjligheter som finns att förbättra även för personer som inte är digitala.*

3. Digitalisering kan bidra till en känsla av utanförskap hos de odigitala

Myndigheternas digitalisering kan också ha negativa psykologiska och sociala konsekvenser. En alltför hård eller okänslig styrning mot digitala tjänster kan upplevas negativt av de som inte kan eller vill vara digitala. I värsta fall kan det skapa eller förstärka en känsla av utanförskap. De som berörs tillhör ofta resurssvaga grupper, som är överrepresenterade bland de som inte är fullt ut digitala. *Myndigheter som digitaliserar bör i sitt digitaliseringsarbete visa hänsyn och respekt för personer som inte är digitala.*

Referenser

Litteratur

Andréasson E., Digitalisering i den offentliga förvaltningen: IT, värden och legitimitet. Diss., Linköpings universitet, 2015.

Digitaliseringsrådet, En lägesbild av digital kompetens, dnr 18-5698, 2018.

Finansiell ID-teknik, Statistik bankid – användning och innehav, Årsstatistik 2019.

Friemel T. N., The digital divide has grown old: Determinants of a digital divide among seniors. *New Media & Society* 2016; 18: 313–331.

Internetstiftelsen, Digitalt utanförskap 2020 Q1: En delrapport av undersökningen Svenskarna och internet.
<https://svenskarnaochinternet.se/rapporter/digitalt-utanforskap-2020/> [26 juni 2020].

Internetstiftelsen, Svenskarna och internet 2019.

Internetstiftelsen, Svenskarna och internet 2019, tabellbilaga, Excelfil.

Internetstiftelsen i Sverige, Svenskarna och internet 2018.

Johansson, S., ”Utanförskap – en fråga om design?” Ett smartare samhälle? Sju perspektiv på digitaliseringen av vår vardag. Redaktör: Gröning L. och Wihlborg E., Linköpings universitet, 2018.

Kantar Sifo, Kundundersökningar på servicekontoren 2018, omgång 2 (oktober), Powerpointfil.

Min Pension, Detta är minPension i Sverige AB, 2020.

Pensionsnyheterna, Även Minpension slopar PIN-kod, 9 juni 2017.

Privata affärer, PPM stoppar fondbyte med pinkod, 13 september 2013.

Reneland K., Den nya tekniken diskriminerar oss äldre, Dagens Nyheter, 1 februari 2019.

Reneland-Forsman L., "Borrowed access" – the struggle of older persons for digital participation. *International Journal of Lifelong Education* 2018; 37: 333–344.

SPF Seniorerna, Digitalisering handlar om människor – hela rapporten, 2019.

Säve-Söderbergh J., Makar som delar på kakan – en ESO-rapport om jämställda pensioner. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2017:6.

Umecon och Svenska Stadsnätsföreningen, En studie av digitalt utanförskap, 2016.

Myndighetspublikationer m.m.

Diskrimineringsombudsmannen, beslut TIL 2019/6.

Finansdepartementet, *Uppdrag till Statens servicecenter om att öppna nya servicekontor*. Pressmeddelande 2020-06-25.

Folkhälsomyndigheten, *Digital teknik för social delaktighet bland äldre personer*. Artikelnummer 18063, 2018.

Försäkringskassan, *Försäkringskassans inriktning 2017–2021*. Dnr 007538-2018.

Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket, *Rapport Servicekontor T3 2018*, Powerpointfil.

ISF, *Enkel, detaljerad och samlad pensionsinformation – Är det möjligt?* Rapport 2012:14.

ISF, *Rätt pension? En förstudie av ändringar, omprövningar och överklaganden på pensionsområdet*, dnr 2018-0155.

Myndigheten för digital förvaltning, *Svenskt ramverk för digital samverkan 1.3*, 2020.

Myndigheten för digital förvaltning, *Säkert och effektivt elektroniskt informationsutbyte inom den offentliga sektorn*, DIGG dnr 2019:100.

Myndigheten för digital förvaltning, *Uppdrag att etablera en förvaltningsgemensam digital infrastruktur för informationsutbyte* (delredovisning 2020-02-28).

Pensionsmyndigheten, *Dags för intyg från utlandsboende pensionärer*. Pressmeddelande 2020-09-17.

Pensionsmyndigheten, Finns det skillnader i handläggningstid, kompletteringsgrad och avslagsgrad när det gäller pappersansökningar och webbansökningar Bostadstillägg och Allmän pension?, underlag till ISF, oktober 2019.

Pensionsmyndigheten, *Förstudieanalys: Verksamhetsanalys, minskning av brev, beslut & blanketter (BBB)*, PID161817, 2018.

Pensionsmyndigheten, Handlingskanal AP, underlag till ISF, Excelfil, april 2020.

Pensionsmyndigheten, *Kommunikationsstrategi 2015–2020*, PID104706 version 4.0, 2019.

Pensionsmyndigheten, *Kund- och kanalstrategi*, PID154794, 2018.

Pensionsmyndigheten, *Mörkertalet inom bostadstillägg till pensionärer – en genomgång av underutnyttjandet*, PID170644, 2019.

Pensionsmyndigheten, *Pensionsmyndighetens kundsegmentering*, Powerpointpresentation, 2015.

Pensionsmyndigheten, *Rapport pilot borttag av ansökningsblanketter för BT*, PID172814, 2019.

Pensionsmyndigheten, *Strategi för it 3.0*, PID 165480, 2018.

Pensionsmyndigheten, *Strategisk plan 2020 och framåt*, PID 172218, odaterad.

Pensionsmyndigheten, *Utfall 2020_Analys_webb_postalt*, Excelfil, maj 2020.

Pensionsmyndigheten, *Våra budskap – Så här säger och svarar vi kring frågor om pensioner och förmåner*, PM7645 3.9 (18-04), 2018.

Pensionsmyndigheten, *Årsredovisning*, 2010–2019.

Pensionsmyndigheten, *Ökad säkerhet genom borttagen PIN-kod*. Pressmeddelande 30 maj 2017.

Referenser

Regeringskansliets webbplats: www.regeringen.se/regeringens-politik/digitaliseringspolitik, hämtad den 14 april 2020.

Regeringskansliet, *För ett hållbart digitaliserat Sverige – en digitaliseringsstrategi*. Dnr N2017/03643/D, 2017.

Riksrevisionen, *Mörkertal inom bostadstillägg*, RiR 2019:22.

Statens servicecenter, *Division medborgarservice, månadsuppföljning september 2019*.

Statens servicecenters webbplats:

www.statenssc.se/omstatensservicecenter.64.html, hämtad den 29 juni 2020.

Förarbeten och domar

Dir. 2019:44, Ställföreträdarskap att lita på – en översyn av reglerna för gode män och förvaltare.

Kammarrätten i Stockholm, mål nr 7540-15.

Prop. 2016/17:180, En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag.

Prop. 2018/19:1, Budgetpropositionen för 2019.

Prop. 2018/19:47, Samlad struktur för tillhandahållande av lokal statlig service.

Prop. 2019/20:1, Budgetpropositionen för 2020.

SOU 2013:25, Åtgärder för ett längre arbetsliv.

SOU 2017:109, Servicekontorsutredningen.

SOU 2018:25, Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering.

SOU 2018:43, Statliga servicekontor – mer service på fler platser.

isf
INSPEKTIONEN FÖR
SOCIALFÖRSÄKRINGEN

adress Box 1056, 405 22 Göteborg *besöksadress* Lilla Bommen 1
telefon 010-174 15 00 *e-post* registrator@inspsf.se *webb*
www.inspsf.se

ISBN 978-91-88837-66-0