

RAPPORT 2022:7

Pensionsmyndighetens handläggning av garantipension

En granskning av åtgärder, utmaningar och resursbehov

isf

RAPPORT 2022:7

Pensionsmyndighetens handläggning av garantipension

En granskning av åtgärder, utmaningar och
resursbehov

En rapport från Inspektionen för socialförsäkringen

Göteborg 2022

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 dem 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.

Publikationen kan läsas online, laddas ner och beställas på www.isf.se

© Inspektionen för socialförsäkringen
Tryckt av Elanders Sverige AB, 2022

ISBN: 978-91-89595-10-1

Innehåll

Generaldirektörens förord	7
Sammanfattning	9
1 Inledning	15
1.1 Syfte och frågor	16
1.2 Garantipensionen är en del av grundskyddet som påverkas av flera faktorer.....	16
1.2.1 Garantipensionen är ett grundskydd för de med låga pensioner	17
1.2.2 Civilstånd, försäkringstid och andra pensionsinkomster påverkar garantipensionens storlek	17
1.3 EU-domen påverkar garantipensionen på två olika sätt.....	19
1.3.1 EU-domen påverkar den svenska garantipensionen på grund av koordineringen inom EU	19
1.3.2 EU-domen betyder att Sverige inte har någon skyldighet att exportera garantipensionen	20
1.3.3 EU-domen påverkar också hur garantipensionen ska beräknas och samordnas.....	21
1.3.4 Det är olika hur EU-domen påverkar pensionärer med garantipension	25
1.4 Två faktorer har gjort det svårt att granska handläggningen.....	25
1.5 Metod och material	27
1.5.1 Dokument	27
1.5.2 Intervjuer	28
1.6 Avgränsningar.....	29

1.7	Disposition	30
2	EU-domen gör handläggningen av garantipension mer komplicerad och arbetskrävande.....	31
2.1	EU-domen påverkar flera sorters ärenden, och har lett till fler ärenden.....	32
2.1.1	EU-domen påverkar Pensionsmyndigheten i vissa nya ansökningar om allmän pension	32
2.1.2	EU-domen har lett till att ändringsärendena blivit fler och mer arbetskrävande	33
2.1.3	Pensionsmyndigheten arbetar fortfarande med omprövningsärenden som uppstod på grund av domen	35
2.2	EU-domen har gjort att olika handläggningsmoment har tillkommit, blivit vanligare eller mer komplicerade	36
2.2.1	Efter EU-domen ska Pensionsmyndigheten beakta försäkringstid i andra medlemsländer, men det är svårt att avgöra om det påverkar handläggningen.....	37
2.2.2	EU-domen påverkar samordningen vilket gör handläggningen mer komplicerad	39
2.2.3	Mer av vissa handläggningsmoment: inhämta och registrera uppgifter, föra journal samt kommunicera uppgifter	42
2.2.4	Antalet krav som Pensionsmyndigheten kan rikta till institutioner i andra länder har ökat	45
2.3	EU-domen verkar påverka myndigheten även på andra sätt.....	46
3	Pensionsmyndighetens interna processer och organisering för garantipension	49
3.1	Pensionsmyndigheten har genomfört rimliga åtgärder	50
3.1.1	Myndigheten skapade en särskild organisation för att hantera omprövningsärenden	50
3.1.2	Allmän pension har kompetensutvecklat befintliga handläggare och rekryterat fler handläggare.....	51
3.1.3	Allmän pension har anpassat och uppdaterat stödet till handläggarna.....	52

3.1.4	Pensionsmyndigheten har anslutit sig till ett digitalt system för informationsutbyte.....	53
3.2	Myndigheten kan förbättra förutsättningarna för handläggarna	54
3.2.1	Handläggarnas primära stödmaterial är svårtillgängligt för nya handläggare	54
3.2.2	Handläggarna förväntas ge sina kollegor stöd – erfarna handläggare riskerar att överbelastas	55
3.2.3	It-systemet skapar problem i handläggningen	56
3.3	Antalet pågående ärenden är en stor utmaning för Pensionsmyndigheten	58
3.3.1	Antalet pågående ärenden har ökat kraftigt	58
3.3.2	Allmän pension har prioriterat att handlägga vissa ärenden och prioriterat ner andra	60
3.3.3	Behovet att prioritera vissa ärenden har negativa konsekvenser	61
4	Pensionsmyndighetens behov av resurser ökade i och med EU-domen	65
4.1	Det är svårt att bedöma hur mycket EU-domen har förändrat resursbehovet.....	66
4.1.1	Det är svårt att mäta hur mycket resurser en organisation behöver	66
4.1.2	Det är svårt att mäta hur EU-domen påverkar Pensionsmyndighetens resursbehov	67
4.2	Vår beräkning ger en indikation om hur mycket resursbehovet har ökat	69
4.2.1	Resultatet av vår beräkning ska tolkas med stor försiktighet.....	69
4.2.2	Resultatet av vår beräkning är en underskattning av det faktiska behovet	70
4.2.3	Vår beräkning bygger på att Pensionsmyndighetens antaganden är riktiga.....	71
4.2.4	EU-domen innebär att resursbehovet inom Allmän pension har ökat.....	72
4.2.5	Vår beräkning ger en ögonblicksbild av resursbehovet.....	75

5	Slutsatser och diskussion	77
5.1	EU-domen påverkar handläggningen och myndigheten har genomfört rimliga åtgärder för att hantera detta	77
5.2	Pensionsmyndigheten kan förbättra förutsättningarna för handläggarna	78
5.3	Pensionsmyndighetens resursbehov har ökat på grund av EU-domen	79
5.4	Antalet pågående ärenden är en utmaning som myndigheten behöver hantera	80
6	Referenser	83
	Bilaga: Beräkning av Pensionsmyndighetens resursbehov	87

Generaldirektörens förord

Pensionsmyndigheten har de senaste åren behövt hantera flera samtida förändringar som varit svåra för myndigheten att förutse. En dom från Europeiska unionens domstol (EU-domstolen) i december 2017 förändrade förutsättningarna för hur Pensionsmyndigheten handlägger garantipension. Även ytterligare två förändringar på kort tid, inkomstpensionstillägget och förberedelser för garantitillägget, har bidragit till en kraftig ökning av antalet inkomna och pågående ärenden. Pensionsmyndigheten har vid flera tillfällen begärt mer resurser till följd av bland annat EU-domen, och har vid flera tillfällen också fått det.

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har granskat vad de förändrade förutsättningarna med anledning av EU-domen inneburit i praktiken både för vilka åtgärder som vidtagits, vilka resursbehov som uppstått som en konsekvens av domen och vilka utmaningar som kvarstår för handläggningen av garantipension.

Det är viktigt att regeringen har god kännedom om Pensionsmyndighetens förutsättningar, till exempel när de lämnar förslag om vilka medel myndigheten ska beviljas. Vår granskning bidrar till ökad kunskap om hur en av de senaste årens förändringar påverkar myndighetens förutsättningar och vad denna förändring i praktiken innebär för handläggningen.

Rapporten är skriven av Mats Bengtsson (projektledare) och Sandra Engelbrecht.

Göteborg i november 2022

Eva-Lo Ighe

Sammanfattning

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har fått i uppdrag av regeringen att genomlysa Pensionsmyndighetens handläggning av garantipension. I december 2017 kom en dom från Europeiska unionens domstol (EU-domstolen) som förändrade förutsättningarna för hur Pensionsmyndigheten handlägger garantipension. ISF har fått uppdraget mot bakgrund av dessa förändrade förutsättningar.

Den EU-dom som kom under 2017 har förändrat förutsättningarna för Pensionsmyndighetens handläggning av garantipension. Domen har också inneburit att myndighetens resursbehov har ökat. Vi bedömer att myndigheten har genomfört rimliga åtgärder för att kunna handlägga garantipensionen som minimiförmån. Men myndigheten kan förbättra förutsättningarna för handläggarna att handlägga garantipension som minimiförmån. De brister vi ser i detta avseende handlar inte specifikt om handläggningen av garantipension.

EU-domen har viktiga konsekvenser på två områden

EU-domen påverkar vem som har rätt att få garantipension. En konsekvens av domen är att Sverige inte har någon skyldighet att exportera garantipensionen till personer som bor i ett annat medlemsland än Sverige. Det vill säga personer som bor i ett annat medlemsland än Sverige har inte rätt till garantipension.

En annan konsekvens av EU-domen är att Pensionsmyndigheten ska beräkna och samordna garantipensionen på ett annat sätt efter domen jämfört med före.

När det gäller beräkningen behöver Pensionsmyndigheten efter domen beräkna garantipensionen som en så kallad minimiförmån för

de personer som omfattas av EU-förordning 883/2004 och som har omfattats av både svensk lagstiftning och lagstiftningen i ett annat medlemsland. För dessa personer ska myndigheten lägga samman den svenska försäkringstiden med försäkringstiden i andra medlemsländer när de beräknar garantipensionens storlek, så länge personen bor i Sverige. Eftersom garantipensionens storlek påverkas av hur lång försäkringstid en person har innebär detta att domen kan påverka hur mycket vissa pensionärer får i garantipensionen.

Pensionsmyndigheten ska också samordna garantipensionen på ett annat sätt efter domen, jämfört med före domen. Begreppet *samordning* handlar i det här sammanhanget om hur vissa andra pensionsinkomster som en pensionär har kan minska hur mycket hen kan få i garantipension. Efter domen är det fler sorters pensioner från andra medlemsländer som ska samordnas med garantipensionen än före domen. Även när det gäller samordningen kan EU-domen alltså påverka hur mycket en person får i garantipension.

EU-domen gör att Pensionsmyndighetens handläggning av garantipension blir mer komplicerad och arbetskrävande

EU-domen påverkar Pensionsmyndighetens handläggning av garantipension på många olika sätt. Den gör handläggningen mer komplicerad och arbetskrävande.

Pensionsmyndigheten behöver som en följd av domen ofta information från andra medlemsländer i ärenden där myndigheten inte tidigare behövde sådan information. Denna information behöver handläggarna på myndigheten som regel hämta in och registrera manuellt. Handläggarna behöver också som ett resultat av domen ta ställning till fler saker och göra fler bedömningar. Slutligen har vissa handläggningsmoment tillkommit, blivit vanligare eller mer komplicerade på grund av domen.

EU-domen påverkar inte all handläggning av garantipension utan bara de ärenden där Pensionsmyndigheten behöver beräkna garantipensionen som minimiförmån. Det handlar främst om pensionärer som bor i Sverige, har försäkringstid eller pension från annat EU/EES-land eller Schweiz och är född 1938 eller senare. Enligt Pensionsmyndigheten fanns det i juni 2022 drygt 70 000 pensionärer

som uppfyllde alla de ovanstående villkoren. Knappt 37 000 av dessa pensionärer fick också faktiskt garantipension, det vill säga de hade inte fått förmånen helt reducerad på grund av samordningen med andra pensionsinkomster.

Pensionsmyndigheten har genomfört rimliga åtgärder för att kunna handlägga garantipensionen som minimiförmån

Vi har kartlagt och analyserat de åtgärder Pensionsmyndigheten har genomfört för att kunna handlägga garantipensionen som minimiförmån. Vårt fokus i denna kartläggning har varit på vissa interna processer inom produktionsområdet Allmän pension, det område inom myndigheten som handlägger garantipensionen. Vi har alltså inte granskat hela myndigheten eller alla nivåer av styrning och uppföljning inom Allmän pension.

Vår slutsats är att Pensionsmyndigheten har genomfört rimliga åtgärder för att kunna handlägga garantipensionen som minimiförmån. Vi baserar den slutsatsen på att myndigheten har genomfört åtgärder som svarar upp mot de förändringar som EU-domen innebär för handläggningen av förmånen.

Pensionsmyndighetens resursbehov har ökat på grund av EU-domen

Vi har granskat hur frågan hur Pensionsmyndighetens behov av resurser för att handlägga garantipensionen har förändrats av att förmånen har klassificerats som en minimiförmån. Vår slutsats är att resursbehovet har ökat.

Det är av flera skäl svårt och problematiskt att mäta hur mycket resursbehovet har ökat. Men vi har gjort en beräkning, med hjälp av en uppskattning som Pensionsmyndigheten själva gjorde 2019. Vår beräkning visar att resursbehovet har ökat med 5–7 årsarbetskrafter. Resultatet ska tolkas med stor försiktighet. Och det är en underskattning av myndighetens totala resursbehovsökning.

Att vår beräkning underskattar myndighetens totala ökade resursbehov beror bland annat på att den inte omfattar alla de sätt som EU-

domen påverkar myndigheten på. Vår beräkning tar bara hänsyn till den extra tid som det tar att handlägga garantipensionsärenden inom Allmän pension, jämfört med före EU-domen och ger inte någon helhetsbild av hur myndigheten totalt sett påverkas av EU-domen. Vår beräkning omfattar inte hur annan handläggning påverkas av domen, till exempel handläggningen av bostadstillägg. Den omfattar inte heller alla arbetsuppgifter som kan påverkas av domen, som till exempel eventuella ökning av återkrav, telefonsamtal eller mejl.

Pensionsmyndigheten kan förbättra förutsättningarna för handläggarna

En annan slutsats vi drar är att Pensionsmyndigheten kan förbättra handläggarnas förutsättningar att handlägga garantipension som minimiförmån. De brister vi ser handlar om handläggarstödet utformning, organiseringen av det kollegiala stödet bland handläggarna och om det it-system som handläggarna använder i handläggningen. Dessa brister berör snarare produktionsområdet Allmän pension i allmänhet än handläggningen av garantipension specifikt.

I granskningen framkommer att handläggarnas primära stödmaterial – det webbaserade handläggarstödet på myndighetens intranät – är svårtillgängligt för nya handläggare. En annan brist handlar om hur stödet till handläggarna är organiserat. Allmän pension har organiserat handläggningen så att erfarna handläggare förväntas ge sina kollegor stöd i handläggningen. En konsekvens av detta är att de erfarna handläggarna riskerar att bli överbelastade. Vi bedömer att det är viktigt att Pensionsmyndigheten beaktar dessa frågor i sitt fortsatta arbete.

Dessutom skapar it-systemet problem i handläggningen. Det finns kända fel i systemet som handläggarna måste känna till och hantera med tillfälliga manuella lösningar, till exempel för att kunna fatta rätt beslut. Pensionsmyndigheten är medveten om detta problem och har beskrivit att det är svårt att åtgärda, åtminstone på kort sikt. Det är enligt vår bedömning olyckligt att it-systemet inte fullt ut stödjer handläggningen utan kräver att handläggarna har kunskap om kända fel och tillfälliga lösningar för att utfallet ska bli rätt. Vi bedömer att

myndigheten behöver fortsätta arbetet med att minimera de kända felen och minska behovet av tillfälliga manuella lösningar.

Antalet pågående ärenden har ökat kraftigt och det får negativa konsekvenser

Antalet pågående ärenden inom produktionsområdet Allmän pension har mångdubblats under de senaste åren. Det beror bland annat på att inflödet av ärenden har ökat på grund av på tre större förändringar som Pensionsmyndigheten inte har kunnat påverka: EU-domen 2017, införandet av inkomstpensionstillägget 2021 och det av regeringen annonserade garantitillägget som myndigheten under våren 2022 förberedde sig för att kunna införa.

Antalet ärenden som kommer in till Allmän pension har ökat kraftigt sedan 2018. Pensionsmyndigheten har i flera omgångar begärt mer medel eftersom de tre förändringarna innebär att deras administrationskostnader ökar, de har också tilldelats mer medel i flera omgångar. Myndigheten har anställt fler handläggare och har kunnat öka antalet ärenden de avslutar. Vi ser inte att myndigheten vid sidan om de åtgärder de har genomfört hade kunnat minska antalet pågående ärenden på något enkelt sätt.

Samtidigt har Allmän pension, på grund av antalet pågående ärenden, prioriterat ner vissa ärenden för att kunna handlägga ärenden som de bedömt att de har behövt prioritera högt. De prioriteringar myndigheten har gjort, till exempel att se till att pensionärer ska få sina utbetalningar i tid, framstår inte som orimliga. Men prioriteringarna får negativa konsekvenser i andra ärenden, där pensionärerna får vänta längre på sina beslut samtidigt som risken för felaktiga utbetalningar ökar.

Det är viktigt att Pensionsmyndigheten gör vad den kan för att minska mängden pågående ärenden och minimera de negativa konsekvenserna av att ärenden blir liggande. Pensionsmyndigheten har begärt extra medel, bland annat för att kunna arbeta av pågående ärenden. Riksdagen gav också myndigheten extra medel på grund av ökade administrationskostnader i juni 2022. Det är viktigt både för Pensionsmyndigheten och regeringen att följa den fortsatta utvecklingen på området, och se till att antalet pågående ärenden minskar.

1 Inledning

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har fått i uppdrag av regeringen att genomlysa Pensionsmyndighetens handläggning av garantipension.¹ I december 2017 kom en dom från Europeiska unionens domstol (EU-domstolen) som förändrade förutsättningarna för hur Pensionsmyndigheten handlägger garantipension.² ISF har fått uppdraget mot bakgrund av dessa förändrade förutsättningar.

Garantipensionen är en del av den allmänna pensionen. Personer med låga eller inga pensionsinkomster kan få garantipension. Det finns flera faktorer som påverkar hur mycket en person kan få i garantipension, bland annat hens försäkringstid mätt i år och storleken på hens andra pensionsinkomster.

Om allt annat är lika får en person mer i garantipension ju fler år hen har varit försäkrad. Efter 40 års försäkringstid ökar inte garantipensionen mer. Om allt annat är lika får en person mindre i garantipension ju högre inkomster hen har från andra pensioner. Om personens övriga pensionsinkomster går över en viss nivå får hen ingen garantipension. En ogift person kan som mest ha 14 882 kronor per månad i pension före skatt, och en gift person som mest 13 477 kronor, för att kunna få garantipension.

EU-domstolen slog i sin dom från 2017 fast att garantipensionen är en så kallad minimiförmån. EU-domen har viktiga konsekvenser på två områden. För det första kan den påverka garantipensionens storlek för vissa pensionärer och för det andra påverkar den vem som har rätt att få garantipension. Konsekvensen för garantipensionens storlek handlar om hur Pensionsmyndigheten ska beräkna och samordna

¹ Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Inspektionen för socialförsäkringen, S2021/08094.

² EU-domstolens mål *Bogusława Zaniewicz-Dybeck mot Pensionsmyndigheten*, C-189/16, ECLI:EU:C:2017:946.

förmånen. Konsekvensen för vem som har rätt att få garantipension handlar om att Sverige inte har någon skyldighet att betala ut förmånen till personer som är bosatta i något annat medlemsland än Sverige.³ Med *medlemsland* menar vi här och i resten av rapporten länderna i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) samt Schweiz.

1.1 Syfte och frågor

Syftet med granskningen är att analysera Pensionsmyndighetens handläggning av garantipension mot bakgrund av de nya förutsättningar som gäller efter EU-domen från 2017. Vi har i vår analys utgått från följande frågor:

- Hur har Pensionsmyndighetens handläggning av garantipension påverkats av att garantipensionen har blivit klassificerad som en minimiförmån?
- Hur har Pensionsmyndigheten arbetat för att kunna handlägga garantipensionen som minimiförmån, och vilka eventuella brister ser vi?
- Hur har Pensionsmyndighetens behov av resurser för att handlägga garantipensionen förändrats av att den är klassificerad som en minimiförmån?

1.2 Garantipensionen är en del av grundskyddet som påverkas av flera faktorer

I det här avsnittet beskriver vi översiktligt hur garantipensionen fungerar. Beskrivningen utgår från de regler om garantipension i socialförsäkringsbalken som gäller för personer födda 1938 eller senare. För personer födda 1937 eller tidigare gäller delvis andra regler och de påverkas inte av EU-domen, som avser garantipension för personer födda 1938 eller senare.

³ Artikel 7 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen, EGT L 166, 30.4.2004, s. 1; prop. 2017/18:275, *Fortsatt utbetalning av garantipension inom EES och Schweiz*, s. 12–13.

1.2.1 Garantipensionen är ett grundskydd för de med låga pensioner

Garantipensionen är ett grundskydd för personer som har låg eller ingen inkomstgrundad pension. Garantipensionen fungerar som en utfyllnad så att personer med låg eller ingen pension ska få en viss pensionsinkomst.

Om en person vill ta ut ålderspension måste hen göra en skriftlig ansökan.⁴ Men för att en person inte ska behöva ansöka vid två tillfällen kan hen ange att hen vill ansöka om garantipension samtidigt som hen ansöker om ålderspension. Pensionsmyndigheten prövar också pensionärens rätt till garantipension när hen fyller 65 år. Personen kommer då automatiskt att även få garantipensionen utbetald om hen har rätt till det.

1.2.2 Civilstånd, försäkringstid och andra pensionsinkomster påverkar garantipensionens storlek

Hur mycket en person kan få i garantipension beror på hens civilstånd, hur länge hen har varit försäkrad och hur stora vissa av hens övriga pensionsinkomster är.

Det högsta belopp en person kan få i garantipension kallas *basnivån*. Basnivån är ett specifikt belopp, kopplat till prisbasbeloppet, som varierar med personens civilstånd. Hösten 2022 är basnivån drygt 117 000 kronor per år för ogifta (och likställda med ogifta)⁵ och drygt 106 000 kronor per år för gifta (och likställda med gifta)^{6,7}. Det är dessa belopp en person kan få i garantipension om hen har maximal försäkringstid (40 år) och inte har några andra pensionsinkomster.

Försäkringstiden påverkar hur mycket av basnivån en person kan få i garantipension. Enligt socialförsäkringsbalkens regler är försäkringstid den tid som personen anses ha varit bosatt i Sverige.⁸ För att en person ska kunna få garantipension måste hen ha en försäkringstid

⁴ 110 kap. 4 § första stycket socialförsäkringsbalken (SFB).

⁵ 65 kap. 3 § SFB.

⁶ 65 kap. 2 § SFB.

⁷ 67 kap. 21 – 24 §§ SFB.

⁸ 67 kap. 2 och 5 §§ SFB.

på minst tre år.⁹ När Pensionsmyndigheten beräknar en persons försäkringstid tar myndigheten bara hänsyn till tid från och med det år då personen fyllde 16 år till och med det år då hen fyllde 64 år.¹⁰

En person som har varit bosatt i Sverige i 40 år – vilket är den maximala försäkringstiden i garantipensionen, kan få hela basnivån i garantipension. Men om personen har mindre än 40 års försäkringstid minskar det belopp hen kan få i garantipension. Om personen inte har några pensionsinkomster sker minskningen genom att dividera försäkringstiden med talet 40 och multiplicera med basnivån.¹¹

Om en person har inkomstpension eller vissa andra pensionsinkomster så minskar det belopp hen kan få i garantipension. De pensionsinkomster som kan minska garantipensionen ställs samman i ett *beräkningsunderlag*. Ju högre de andra pensionsinkomsterna är, desto större blir beräkningsunderlaget och desto lägre blir garantipensionen. När beräkningsunderlaget når en viss nivå kan personen inte få garantipension.

Exempel på beräkning av garantipensionens storlek

Pensionären Kim är ogift och hens basnivå är därmed 117 369 kronor. Hen har 20 års försäkringstid eftersom hen har bott i Sverige i 20 år. Kim har svensk inkomstpension på 24 000 kronor per år, som ska ingå i hens beräkningsunderlag och samordnas med (minska) garantipensionen.

Kim kan få följande belopp i garantipension per år:

$$\frac{20}{40} \cdot 117\,369 - 24\,000 = 34\,685$$

Att garantipensionen minskar när en person har andra pensionsinkomster beror på att garantipensionen *samordnas* med andra pensionsinkomster. I socialförsäkringsbalken finns det regler som beskriver vilka andra pensionsinkomster som ska samordnas med garantipensionen och ingå i beräkningsunderlaget,¹² och hur samordningen ska gå till.¹³

⁹ 67 kap. 2 § SFB.

¹⁰ 67 kap. 11 § SFB.

¹¹ 67 kap. 25 § SFB.

¹² 67 kap. 15–16, 17 §§ SFB.

¹³ 67 kap. 21–24 §§ SFB.

1.3 EU-domen påverkar garantipensionen på två olika sätt

EU-domen har två viktiga konsekvenser för den svenska garantipensionen. Dels har domen som konsekvens att Sverige inte har någon skyldighet att betala ut garantipension till personer som bor i något annat medlemsland än Sverige. Dels påverkar domen två av de faktorer som har betydelse för garantipensionens storlek – försäkringstid respektive hur garantipensionen samordnas med andra pensionsinkomster.

När vi i det här avsnittet beskriver hur EU-domstolens dom påverkar den svenska garantipensionen redogör vi inte för alla detaljer före respektive efter domen. Syftet är i stället att ge en bakgrund till hur domen påverkar Pensionsmyndighetens handläggning. En detaljerad genomgång av domen med mera finns i garantipensionsutredningens delbetänkande *Grundpension*.¹⁴

1.3.1 EU-domen påverkar den svenska garantipensionen på grund av koordineringen inom EU

Inom EU finns rättsakter på det sociala trygghetsområdet som påverkar den svenska socialförsäkringen. Syftet med dessa rättsakter är att koordinera medlemsstaternas socialförsäkringssystem. En av rättsakterna på detta område är Europaparlamentets och rådets förordning (EG) 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen. De bestämmelser som finns i denna förordning påverkar hur socialförsäkringsbalken ska tillämpas, och därmed den svenska garantipensionen.¹⁵

En grundläggande princip i rättsakterna är att en person som utnyttjar sin rätt till fri rörlighet inte ska förlora sitt försäkringsskydd eller de rättigheter hen har tjänat in. En annan princip är att en person inte ska kunna vara försäkrad eller tjäna in rättigheter i mer än ett land i taget.¹⁶

¹⁴ SOU 2019:53, *Grundpension*.

¹⁵ 2 kap. 5 § SFB.

¹⁶ SOU 2019:53, s. 77.

Genom förhandsavgörandet den 7 december 2017 från EU-domstolen till Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) slog EU-domstolen fast att garantipension ska betraktas som en minimiförmån.¹⁷ Före domen hade Sverige inte betraktat eller hanterat garantipensionen som en minimiförmån. HFD konstaterade därefter att garantipensionen är en minimiförmån.¹⁸

Att garantipensionen är en minimiförmån innebär i ett svenskt sammanhang att den kan liknas vid ett bidrag. Mer specifikt kan man beskriva begreppet minimiförmån med att den som ansöker om förmånen inte får beviljas ett belopp som är lägre än det minimibelopp som är bestämt i landets lagstiftning, när personens alla försäkringsperioder i något medlemsland tas hänsyn till.

1.3.2 EU-domen betyder att Sverige inte har någon skyldighet att exportera garantipensionen

En konsekvens av EU-domen är att Sverige inte har någon skyldighet att exportera garantipensionen till personer som bor i ett annat medlemsland än Sverige. Personer som bor i ett annat medlemsland än Sverige har alltså inte rätt till garantipension. En minimiförmån är bosättningsbaserad, och betalas bara ut till personer som är bosatta i det land som administrerar förmånen. Minimiförmåner omfattas inte av grundregeln i förordning 883/2004 som säger att kontanta förmåner ska betalas ut till personer som är bosatta i ett annat medlemsland.¹⁹

Före EU-domen betalade Sverige ut garantipension även till pensionärer som bodde i något annat medlemsland.²⁰ Efter att domen kom beslutade riksdagen om särskilda bestämmelser som gjorde det möjligt för Pensionsmyndigheten att fortsätta med det. Men dessa bestämmelser upphör snart att gälla. Det innebär att personer som bor utanför Sverige inte kommer att kunna nybeviljas garantipension från och med den 1 oktober 2022. Från och med januari 2023 finns det

¹⁷ Mål C-189/16.

¹⁸ HFD 2018 ref. 38.

¹⁹ Artikel 7 förordning 883/2004 och prop. 2017/18:275, *Fortsatt utbetalning av garantipension inom EES och Schweiz*, s. 12–13.

²⁰ Artikel 58 förordning 883/2004.

inte heller längre någon rätt för den som är bosatt utanför Sverige att få garantipension.²¹

De tillfälliga bestämmelserna har påverkat Pensionsmyndighetens handläggning av garantipension under tiden för vår granskning. EU-domen och de tillfälliga bestämmelserna innebär nämligen att Pensionsmyndigheten under denna tid har beräknat garantipensionen på olika sätt, beroende på om pensionären bor i Sverige eller något annat medlemsland. Om en person har utvandrat från eller invandrat till Sverige har myndigheten alltså behövt räkna om hens garantipension.

1.3.3 EU-domen påverkar också hur garantipensionen ska beräknas och samordnas

En annan konsekvens av EU-domen är att Pensionsmyndigheten ska beräkna och samordna garantipensionen på ett annat sätt efter domen än före. Det beror på att svenska myndigheter, när de tillämpar socialförsäkringsbalken, ska göra det så att de också följer reglerna i EU-förordning 883/2004. Men de relevanta reglerna i förordningen är inte samma för minimiförmåner som för pensioner som inte är minimiförmåner.

Beräkningarna ser olika ut före och efter domen

Enligt EU-domen och den efterföljande domen från HFD ska Pensionsmyndigheten beräkna garantipensionen som en minimiförmån för de personer som omfattas av EU-förordning 883/2004 och som har omfattats av både svensk lagstiftning och lagstiftningen i ett annat medlemsland. Det betyder att Pensionsmyndigheten ska beakta försäkringsperioder i andra medlemsländer när den beräknar garantipensionens storlek.²²

Det här innebär i praktiken att Pensionsmyndigheten för dessa personer ska lägga samman den svenska försäkringstiden med försäkringstiden i andra medlemsländer när myndigheten beräknar garantipensionens storlek, så länge personen bor i Sverige. En person med 20 års försäkringstid i Sverige och 10 år i Danmark får alltså

²¹ 5 kap. 17 a–18 a §§ SFB.

²² Mål C-189/16, HFD 2018 ref. 38.

efter domen 30/40-delar av basnivån i garantipension. Det innebär också att en person som har 40 års försäkringstid i Sverige inte påverkas av domen, när det gäller beräkningen av försäkringstid.

Personer som har försäkringstid i andra medlemsländer kan genom denna förändring få högre garantipension efter domen än före, men inte nödvändigtvis. Det beror på att försäkringstid inte är den enda faktorn i den ekvation som Pensionsmyndigheten använder för att beräkna garantipensionens storlek. Även samordningen med andra pensionsinkomster påverkar.

Efter domen ska Pensionsmyndigheten samordna garantipensionen på ett annat sätt än före domen

Det finns också två viktiga skillnader när det gäller hur Pensionsmyndigheten ska samordna garantipensionen före respektive efter domen. Den ena skillnaden handlar om att myndigheten inte längre kan använda schablonbelopp i samordningen, den andra att det är fler pensionsinkomster som ska ingå i det beräkningsunderlag Pensionsmyndigheten använder i samordningen. Vi beskriver dessa skillnader nedan.

Före EU-domen samordnade Pensionsmyndigheten som regel inte utländska pensionsinkomster med deras faktiska belopp. Det var bara efterlevandepensioner, och i vissa fall invalidpensioner, som myndigheten samordnade med faktiska belopp. För övriga pensionsinkomster beräknade myndigheten ett schablonbelopp som den använde i beräkningsunderlaget, oavsett om personen faktiskt hade en pension som kunde samordnas enligt EU-regler. Detta schablonbelopp kom Pensionsmyndigheten fram till genom att ge varje försäkringsperiod som en person hade från ett annat medlemsland ett genomsnittligt värde, som motsvarade värdet av personens svenska perioder.²³ Den ålderspension som pensionären skulle anses ha fått från den andra medlemsstaten beräknades alltså med utgångspunkt i den svenska inkomstgrundade pensionen.

²³ Pensionsmyndigheten, *Förmåner vid ålderdom och dödsfall enligt EG-förordningarna 883/2004 och 987/2009 samt EU-förordningen 1231/2010 samt enligt konventioner om social trygghet*. Vägledning 2010:7 version 5, s. 46.

Exempel på hur Pensionsmyndigheten beräknade och använde schablonbelopp i samordningen före domen

Pensionären Kim har 20 års försäkringstid eftersom hen har bott i Sverige i 20 år. Hen har också 10 års försäkringstid i Danmark. Kim har 24 000 kronor i svensk inkomstpension.

Pensionsmyndigheten beräknade schablonbeloppet genom att ge de utländska försäkringsperioderna samma genomsnittliga värde som de svenska:

$$\frac{24\,000}{20} \cdot 10 = 12\,000 \text{ kronor}$$

Detta schablonbelopp använde Pensionsmyndigheten i Kims beräkningsunderlag, där de ställer samman de inkomster som minskar en persons garantipension.

Efter EU-domen kan Pensionsmyndigheten inte längre använda sig av schablonbelopp i samordningen, utan måste ta med de belopp pensionären faktiskt har i pension i beräkningsunderlaget.

EU-domen påverkar också vilka pensionsinkomster som kan ingå i beräkningsunderlaget och alltså minska det belopp en person kan få i garantipension. EU-domen och HFD:s efterföljande dom innebär att allmän obligatorisk ålderspension från ett annat medlemsland som inte är att likställa med garantipension ska ingå i beräkningsunderlaget efter domen, utöver de pensioner som ingick i beräkningsunderlaget redan före domen.²⁴ Vad som är en allmän obligatorisk pension varierar från land till land.

Det här innebär att det är fler sorters pensioner som ingår i beräkningsunderlaget efter domen än före domen, för de personer som omfattas av förordningen. Pensionsmyndigheten behöver efter EU-domen hämta in uppgifter om dessa pensioner, det vill säga om den allmänna obligatoriska ålderspension som en pensionär har från ett annat medlemsland, vilket myndigheten inte gjorde före domen. Det innebär också att en person som inte har någon pension från något annat medlemsland inte påverkas av domen, när det gäller samordningen.

²⁴ Mål C-189/16, HFD 2018 ref. 38.

Exempel på hur Pensionsmyndigheten beräknar garantipensionen före och efter domen

Pensionären Kim är ogift och har bott i Sverige i 20 år. Hen har tidigare arbetat i Danmark i 10 år. Hen har 24 000 kronor per år i svensk inkomstpension och 15 000 kronor per år i allmän obligatorisk ålderspension från Danmark. Kims basnivå är 117 369 kronor per år i september 2022.

Beräkningar före EU-domen

Före EU-domen beräknade Pensionsmyndigheten Kims garantipension på två olika sätt och Kim fick det högsta av de två framräknade beloppen i garantipension. I den första beräkningen ingår endast Kims svenska försäkringstid (20 år). I beräkningsunderlaget (samordningen) ingår bara hens svenska inkomstpension (24 000 kronor):

$$\text{Belopp 1: } 20/40 \cdot 117\,369 - 24\,000 = 34\,685 \text{ kronor}$$

Den andra beräkningen sker i två steg. Först beräknas det så kallade teoretiska beloppet. Här ingår Kims sammanlagda försäkringstid i samtliga medlemsländer (30 år). Schablonbeloppet tas i beräkningsunderlaget.

$$30/40 \cdot 117\,369 - (24\,000 / 20) \cdot 30 = 52\,027 \text{ kronor}$$

Sedan beräknas det så kallade faktiska beloppet. I beräkningen divideras försäkringstiden i Sverige (20 år) med den sammanlagda försäkringstiden i samtliga medlemsländer (30 år). Kvoten multipliceras med det teoretiska beloppet.

$$\text{Belopp 2: } 20/30 \cdot 52\,027 = 34\,685 \text{ kronor}$$

Beloppet i den första beräkningen jämförs med det faktiska beloppet och Kim får det högsta av dessa belopp i garantipension. I det här fallet är beloppen lika stora. Kim får 34 685 kronor i garantipension.

Beräkning efter EU-domen

Efter domen sker beräkningen med hänsyn tagen till Kims sammanlagda försäkringstid i samtliga medlemsländer (30 år), och hens danska pension ingår med sitt faktiska belopp (15 000 kronor) i beräkningsunderlaget.

$$30/40 \cdot 117\,369 - (24\,000 + 15\,000) = 49\,027 \text{ kronor}$$

1.3.4 Det är olika hur EU-domen påverkar pensionärer med garantipension

Det är olika hur de pensionärer vars garantipension beräknas på ett annat sätt före respektive efter domen påverkas av de förändringar i tillämpningen som EU-domen medförde.

Pensionsmyndigheten fick några år efter domen i uppdrag från regeringen att redovisa hur de omprövningsärenden som rörde omräkning av garantipension till minimiförmån föll ut.²⁵ Det här var en särskild slags omprövningar som gällde personer som hade garantipension redan när domen kom, som hade pension eller försäkringsperioder från något annat medlemsland och som bodde i Sverige. Dessa omprövningar skedde på myndighetens initiativ och vid omprövningen räknade myndigheten om dessa personers garantipension till minimiförmån enligt de regler myndigheten ska tillämpa efter EU-domen.

Myndigheten skriver i sin redovisning att de i september 2021 var klara med omräkningarna för 28 000 personer. Drygt hälften av dessa personer fick en oförändrad garantipension efter omräkningen. Det berodde i många fall på att de inte fick någon garantipension vare sig före eller efter omräkningen. Bland de pensionärer som fick en förändrad garantipension var det 35 procent som fick lägre garantipension och 13 procent som fick högre garantipension.²⁶

1.4 Två faktorer har gjort det svårt att granska handläggningen

Det finns två faktorer som har gjort det svårt för oss att genomföra vår granskning av handläggningen av garantipensionen. Dels är det svårt att skilja handläggningen av garantipensionen från annan handläggning. Dels har flera andra förändringar än EU-domen påverkat handläggningen under de senaste åren.

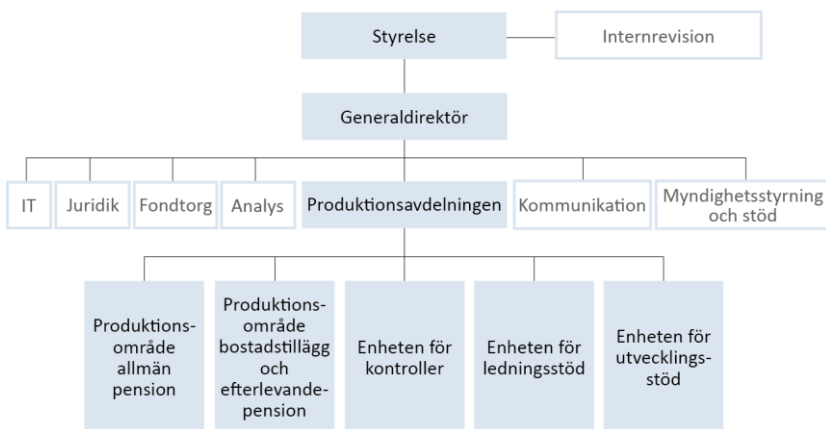
Det har försvårat vår granskning att det inte på något enkelt sätt går att skilja handläggningen av garantipension från den övriga

²⁵ Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Pensionsmyndigheten. S2020/00928/, S2020/07953/, S2020/09446/ S2020/09448.

²⁶ Pensionsmyndigheten, *Uppdrag gällande omräkningarna av garantipension – slutredovisning 2021-09-27*, dnr. VER 2021-51, s. 4–5.

handläggningen inom produktionsområdet Allmän pension. Allmän pension är ett produktionsområde inom Pensionsmyndighetens produktionsavdelning, som är en av sju avdelningar inom myndigheten (figur 1). Det är handläggarna inom Allmän pension som handlägger garantipensionsärenden men de arbetar inte bara med ärenden som rör just garantipension. De arbetar även med andra ärenden som finns inom Allmän pension.

Figur 1. Pensionsmyndighetens organisation 2022



Det har också försvårat vår granskning att andra förändringar än EU-domen har påverkat handläggningen inom Allmän pension under de senaste åren. Under den tidsperiod som vi har studerat har det skett flera olika förändringar som påverkar Allmän pension. EU-domen kom i december 2017 och Pensionsmyndigheten började i praktiken att tillämpa den och den efterföljande HFD-domen i sin handläggning i februari 2019, efter att ha förberett sig sedan domen kom. Under 2021 infördes inkomstpensionstillägget, som Pensionsmyndigheten också hanterar inom produktionsområdet Allmän pension. Tidigt under 2022 föreslog regeringen att ett garantitillägg skulle införas. Regeringen gav Pensionsmyndigheten i uppdrag att göra nödvändiga förberedelser för att kunna betala ut garantitillägget från och med den 31 augusti 2022.²⁷ Ett riksdagsbeslut i juni 2022 innebar att detta förslag aldrig genomfördes, men Allmän pension har under våren

²⁷ Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Pensionsmyndigheten, S2022/00618.

2022 arbetat för att kunna tillämpa garantitillägget från och med sista augusti 2022.

1.5 Metod och material

Vår granskning bygger på dokumentstudier och intervjuer. Vi har studerat styrande och stödjande dokument från Pensionsmyndigheten, och har tagit del av interna dokument av olika slag. Vi har också intervjuat personal hos Pensionsmyndigheten med olika roller, och vi har suttit med vid handläggning av garantipensionen vid ett tillfälle.

1.5.1 Dokument

Vi har tagit del av dokument av olika slag som styr eller stödjer handläggarna på Pensionsmyndigheten när de handlägger just garantipension. De viktigaste underlagen är myndighetens handläggarstöd samt myndighetens vägledningar.

Handläggarstödet är ett stöd till handläggarna som finns tillgängligt på Pensionsmyndighetens intranät. Vi har tagit del av delar av det handläggarstöd som riktar sig till de som handlägger den allmänna pensionen. De handläggare som arbetar med garantipensionen handlägger inte bara garantipensionsärenden, utan även ärenden som rör allmän pension i allmänhet, och det finns inget stöd som handlar enbart om handläggningen av garantipension.

Vägledningarna innehåller information om vad som gäller inom Pensionsmyndighetens olika verksamhetsområden. Som exempel innehåller de vägledningar vi har tagit del av beskrivningar av de regler som gäller samt av förarbeten och praxis. Vi har läst flera vägledningar och använder oss i rapporten av de som vi bedömer är vara relevanta.

Vi har tagit del av både vägledningar och handläggarstöd i versioner som gällde före respektive efter EU-domen. Men vi har inte läst samtliga versioner av handläggarstödet. Vägledningarna uppdateras relativt sällan, och när det gäller de viktigaste vägledningarna finns de i en version från innan EU-domen och en annan version från efter domen. Handläggarstödet uppdateras regelbundet. Vi har bara tagit del av den senaste version som gällde före domen och den version som gällde när vi efterfrågade materialet under våren 2022.

Vi har tagit del av hela vägledningarna, men bara delar av handläggarstödet. Handläggarstödet finns bara tillgängligt som olika webbsidor på Pensionsmyndighetens intranät. Den del av stödet som berör den allmänna pensionen, och som garantipensionen är en del av, är mycket omfattande. Vi har bara tagit del av de delar av handläggarstödet som vi bedömer är relevanta med tanke på inriktningen på vår granskning. Vi frågade i en första vända efter allt relevant material ur stödet som ändrats med anledning av EU-domen. Vi har senare suttit tillsammans med personal vid Pensionsmyndigheten och gått igenom stödet, och i flera omgångar hämtat in kompletterande delar av stödet.

Vi har också tagit del av interna underlag från Pensionsmyndigheten som månadsrapporter eller underlag som myndigheten har tagit fram för att kunna skriva sitt budgetunderlag.

1.5.2 Intervjuer

Vi har gjort 16 intervjuer med personal i olika roller på Pensionsmyndigheten, till exempel chefer, samordnare och handläggare.

Vi har särskilt fokuserat på att intervjua handläggare, eftersom två av våra frågor handlar om just handläggningen av garantipension. Vi har sett det som särskilt viktigt att kunna beskriva handläggarnas upplevelser, utifrån dessa frågor. Vi har intervjuat nio handläggare i enskilda intervjuer. Vi hade planerat att göra fler intervjuer, men valde att sluta med intervjuerna när vi bedömde att de svar vi fick inte tillförde något nytt till granskningen. Vi bedömde då att fler intervjuer inte skulle visa på någon ytterligare variation när det gäller handläggarnas upplevelser. För att fånga in eventuell variation försökte vi få en spridning i vårt urval av handläggare, och vi har intervjuat både erfarna och mindre erfarna handläggare som arbetar på kontor i olika delar av landet.

Vi har också intervjuat chefer på olika nivåer i organisationen, samt samordnare och jurister. Målet med dessa intervjuer har dels varit att kunna beskriva andra aspekter av hur handläggningen påverkas än de som handläggarna själva möter, dels att kunna beskriva och analysera hur Pensionsmyndigheten styr och följer upp handläggningen.

De citat från intervjuerna som vi redovisar i rapporten är språkligt korrigerade, och i viss mån nedkortade för att bli mer lättlästa. Men vi har inte ändrat innebörden i vad de intervjuade personerna har sagt.

När vi beskriver de personer som har eller kan få garantipension skriver vi *pensionär* i stället för *kund*, som är det begrepp som Pensionsmyndighetens personal som regel använder. I citaten har vi inte ändrat de citerades språkbruk gällande detta.

1.6 Avgränsningar

Enligt uppdraget skulle vi bara undersöka handläggningen av garantipensionen, inte hur andra förmåner påverkas av EU-domen, och inte heller i detalj hur andra delar av Pensionsmyndighetens organisation har påverkats av domen.

Vi har avgränsat granskningen till att bara omfatta garantipension till ålderspension. EU-domen påverkar också garantipension till omställningspension. Men eftersom denna förmån är mycket liten tar vi inte upp den i rapporten. Pensionsmyndigheten har under de senaste åren i genomsnitt betalat ut garantipension till omställningspension till drygt 2 000 pensionärer per år, medan de har betalat ut garantipension till ålderspension till närmare 700 000 pensionärer per år.²⁸ Efter riksdagens beslut om höjningar i grundskyddet från och med augusti 2022 är det en dryg miljon personer som har garantipension.²⁹

Pensionsmyndigheten började handlägga garantipensionen enligt de nya reglerna i början av 2019. Därför är det förändringar i handläggningen från och med denna tid vi uttalar oss om i rapporten.

EU-domen kan påverka andra delar av myndigheten än Allmän pension, som är det produktionsområde som handlägger garantipension. Men vårt uppdrag från regeringen var att genomlysna Pensionsmyndighetens handläggning av garantipensionen.³⁰ Vi har i rapporten därför fokuserat på handläggningen av garantipension. Vi uttalar oss bara om hur EU-domen påverkar Pensionsmyndighetens

²⁸ Pensionsmyndigheten, *Årsredovisning 2021*, dnr. VER 2021-444, s. 23, 25.

²⁹ Pensionsmyndighetens webbplats: www.pensionsmyndigheten.se, hämtad den 10 oktober 2022.

³⁰ Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Inspektionen för socialförsäkringen, S2021/08094.

handläggning av garantipension, och hur myndighetens behov av resurser för att handlägga garantipensionen har förändrats av att den är klassificerad som en minimiförmån.

1.7 Disposition

I kapitel 2 beskriver vi med utgångspunkt i dokument och intervjuer hur Pensionsmyndighetens handläggning av garantipension har påverkats av EU-domen.

I kapitel 3 redogör vi för vår analys av hur Pensionsmyndigheten har arbetat för att kunna handlägga garantipensionen som minimiförmån, samt de brister och utmaningar vi har uppmärksammat.

I kapitel 4 diskuterar vi hur Pensionsmyndighetens behov av resurser för att handlägga garantipensionen har förändrats av att den är klassificerad som en minimiförmån.

I kapitel 5 redovisar vi våra slutsatser och en diskussion kring dessa.

2 EU-domen gör handläggningen av garantipension mer komplicerad och arbetskrävande

I det här kapitlet beskriver vi hur Pensionsmyndighetens handläggning av garantipensionen har påverkats av att förmånen har blivit klassificerad som en minimiförmån.

Våra övergripande resultat är att EU-domen påverkar handläggningen på flera olika sätt, och att den gör handläggningen mer komplicerad och arbetskrävande. Pensionsmyndigheten behöver som en följd av domen ofta information från andra medlemsländer i ärenden där myndigheten inte tidigare behövde sådan information. Denna information behöver handläggarna på myndigheten som regel hämta in och registrera manuellt. Handläggarna behöver också som ett resultat av domen ta ställning till fler saker och göra fler bedömningar. Slutligen har vissa handläggningsmoment tillkommit, blivit vanligare eller mer komplicerade på grund av domen.

Vi beskriver i ett första steg i kapitlet hur EU-domen påverkar olika sorters ärenden. Det ökade behovet av information, ställningstaganden, handläggningsmoment och så vidare är inte detsamma i de olika sorternas ärenden. Men de ärenden vi beskriver påverkas alla av EU-domen. I ett andra steg beskriver vi vissa handläggningsmoment som har tillkommit, blivit vanligare eller mer komplicerade på grund av domen.

Vi fokuserar i detta kapitel på *hur* EU-domen påverkar handläggningen. I kapitel fyra diskuterar vi *hur mycket* EU-domen påverkar handläggningen. Det framgår i båda kapitlen att en del av de förändringar som domen ger upphov till inte går att kvantifiera.

När vi i det här kapitlet skriver om *den berörda gruppen pensionärer* menar vi den grupp för vilken Pensionsmyndigheten kan behöva beräkna garantipensionen som en minimiförmån, om inget annat

framgår. Enligt Pensionsmyndighetens handläggarstöd är det aktuellt att beräkna garantipensionen som en minimiförmån för personer som:

- bor i Sverige
- har försäkringstid eller pension från annat EU/EES-land eller Schweiz (medlemsland)
- är född 1938 eller senare.³¹

Enligt Pensionsmyndigheten fanns det i juni 2022 drygt 70 000 pensionärer som uppfyllde alla de ovanstående villkoren. Knappt 37 000 av dessa pensionärer fick också faktiskt garantipension, det vill säga de hade inte fått förmånen helt reducerad på grund av andra pensionsinkomster.³²

2.1 EU-domen påverkar flera sorters ärenden, och har lett till fler ärenden

EU-domen påverkar Pensionsmyndighetens handläggning både vid nya ansökningar om pension och i ändringsärenden. Dessutom pågår alltsedan domen kom ett arbete inom myndigheten med särskilda omprövningsärenden, som är ett resultat av domen. Dessa ärenden berör personer som hade garantipension redan när domen kom och i dessa ärenden behöver myndigheten räkna om garantipensionen.

2.1.1 EU-domen påverkar Pensionsmyndigheten i vissa nya ansökningar om allmän pension

När en person för första gången ansöker om allmän pension, det vill säga i ett så kallat nyansökningsärende, behöver Pensionsmyndigheten beräkna hens garantipension som en minimiförmån om hen tillhör den berörda gruppen av pensionärer. EU-domen påverkar Pensionsmyndighetens handläggning av nyansökningsärenden som gäller den berörda gruppen pensionärer.

³¹ Pensionsmyndighetens handläggarstöd, avsnitt 11.1 *Garantipension – minimiförmån BIS*, daterat 2021-02-08.

³² Underlag från Pensionsmyndigheten till ISF 2022-09-01.

Som vi beskriver i inledningen kan handläggarna i dessa ärenden behöva mer information, behöva göra fler ställningstaganden och utföra fler eller nya manuella handläggningsmoment än före domen.

Enligt ett underlag som vi har fått från Pensionsmyndigheten avslutade de drygt 25 000 nyansökningsärenden om allmän pension per år under 2020 och 2021, som rörde personer som har försäkrings-tid i Sverige och något annat land men inte enbart medlemsländer.³³ Samtliga dessa personer har inte garantipensionen beräknad som minimiförmån. Bland de som har det varierar det hur arbetskrävande ärendet är att handlägga. Det beskriver vi mer ingående längre fram i kapitlet, när vi beskriver de olika handläggningsmoment som påverkas av EU-domen.

2.1.2 EU-domen har lett till att ändringsärendena blivit fler och mer arbetskrävande

EU-domen påverkar vissa ändringsärenden. Ett ändringsärende berör en pensionär som redan har ett beslut om pension, men vars förhållanden på något sätt ändras så att Pensionsmyndigheten kan behöva fatta ett nytt beslut.

Pensionsmyndigheten har alltid behövt hantera ändringsärenden som rör garantipension. Men EU-domen leder till att ändringsärendena blir fler och att vissa av dem blir mer arbetskrävande.

Det blir fler ändringsärenden efter domen

Ändringsärendena blir fler efter domen eftersom samordningen med andra pensioner fungerar på ett annat sätt efter domen än före.

Om en pensionär i den berörda gruppen har en allmän obligatorisk ålderspension från ett annat medlemsland kan det uppstå ett ändrings-ärende om pensionärens utländska pension ändras. Före domen samordnade Pensionsmyndigheten inte denna slags pensioner, och då uppstod inget ändringsärende om denna slags pension ändrades för en pensionär i den berörda gruppen. Efter domen omfattar samordningen detta slags pensioner.

³³ Underlag från Pensionsmyndigheten till ISF 2022-08-17.

Enligt uppgifter som vi har fått från tjänstepersoner vid Pensionsmyndigheten räknar de flesta institutioner som betalar ut pension i de andra medlemsländerna om pensionerna varje år. Det talar för att det kan uppstå ett stort antal ändringsärenden varje år som gäller den berörda gruppen pensionärer. Pensionsmyndigheten hämtar inte automatiskt in dessa uppgifter. Medlemsländerna ska enligt förordning 883/2004 informera varandra om ändringar av det här slaget och svara på frågor inom rimlig tid.³⁴ Pensionären har en skyldighet att anmäla ändrade förhållanden som påverkar hens rätt till en förmån eller som påverkar hur stor förmånen ska vara.³⁵

Vi har fått uppgifter från Pensionsmyndigheten som visar att myndigheten fattade beslut i 3 604 ärenden under 2021 på grund av att pensionärer i den berörda gruppen hade fått sin utländska pension ändrad. Om detta avspeglar hur många potentiella ändringsärenden som faktiskt finns är svårt att säga. Dels är Pensionsmyndigheten beroende av att få in information om eventuella ändrade förhållanden. Dels kan det finnas ändringsärenden där myndigheten ännu inte har fattat beslut. Det var i juni 2022 knappt 37 000 pensionärer i den berörda gruppen av pensionärer som också fick garantipension. Det här indikerar att det kan finnas fler potentiella ändringsärenden, om de flesta utländska institutioner räknar om sina pensioner årligen.

Vissa ändringsärenden blir mer arbetskrävande

Vissa ändringsärenden har efter domen blivit mer arbetskrävande för Pensionsmyndigheten. Det gäller ärenden av ovanstående slag men också till exempel vissa invandringsärenden.

Ett slags ändringsärende som har blivit mer arbetskrävande efter domen är de som uppstår om en pensionär i den berörda gruppen invandrar till Sverige. I dessa ärenden behöver Pensionsmyndigheten information som de inte behövde före domen – information om utländska pensioner som ska samordnas. Denna information behöver myndigheten för att kunna beräkna garantipensionen som minimiförmån. Om en person i den berörda gruppen som har garantipension utvandrat från Sverige har Pensionsmyndigheten

³⁴ Artikel 76.4 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen, EGT L 166, 30.4.2004, s. 49.

³⁵ 110 kap. 46 och 47 §§ socialförsäkringsbalken (SFB).

under den tid vi har granskat behövt räkna om hens garantipension, från minimiförmån till beräkning enligt socialförsäkringsbalken.

Uppgifter från Pensionsmyndigheten som vi har tagit del av visar att myndigheten under 2021 fattade ett nytt beslut om garantipension i 94 invandringsärenden där personen fick garantipensionen beräknad som minimiförmån, och i 217 utvandringsärenden där personen haft garantipensionen beräknad som minimiförmån.³⁶ Under 2022 till och med 17 juni är motsvarande antalet ärenden 467 respektive 427 ärenden. Skillnaden mellan åren kan bero på att antalet ärenden av detta slag varierar över tid, eller på att Pensionsmyndigheten har prioriterat dessa ärenden olika högt under olika år.

Efter 2022 blir utvandringsärenden mindre krävande för Pensionsmyndighetens handläggare. Pensionsmyndighetens handläggare kommer från och med oktober 2022 inte att behöva hantera de ovanstående ändringsärendena som uppstår när en person utvandrar, till följd av ett riksdagsbeslut. Riksdagen beslutade nämligen den 22 juni 2022 att rätten för personer att ta med sig garantipension när man utvandrar upphör helt den 1 oktober 2022.³⁷ Efter detta datum kommer alltså inga komplicerade ändringsärenden att uppstå när personer utvandrar, även om Pensionsmyndigheten fortfarande kommer att behöva fatta ett nytt beslut om en pensionär med garantipension utvandrar.

2.1.3 Pensionsmyndigheten arbetar fortfarande med omprövningsärenden som uppstod på grund av domen

Pensionsmyndigheten arbetar också fortfarande med de särskilda omprövningsärenden som uppstod som en följd av EU-domen. Dessa ärenden omfattar personer i den berörda gruppen av pensionärer som hade garantipension redan när EU-domen kom. För denna grupp pensionärer behöver Pensionsmyndigheten fatta nya beslut, eftersom garantipensionen för denna grupp ska beräknas som minimiförmån efter domen. Det innebär att Pensionsmyndigheten behöver skaffa information om pensionärernas pensioner i andra medlemsländer, ta

³⁶ Underlag från Pensionsmyndigheten till ISF 22-06-22.

³⁷ Prop. 2021/22:269 *Extra ändringsbudget för 2022*; bet. 2021/22:FiU49 *Extra ändringsbudget för 2022*; Protokoll 2021/22:136.

ställning till och göra bedömningar med utgångspunkt i dem, och därefter fatta ett nytt beslut.

Pensionsmyndigheten har arbetat med dessa ärenden sedan början av 2019. I början hanterade myndigheten ärendena inom ett särskilt produktionsområde – produktionsområde Garantipension – som enbart arbetade med dessa ärenden. Men i maj 2020 flyttade Pensionsmyndigheten över handläggningen till produktionsområdet Allmän pension, som sedan dess hanterar de särskilda omprövningar som rör omräkning av garantipension till minimiförmån.³⁸ I juli 2022 fanns det nästan 14 500 sådana ärenden, där Pensionsmyndigheten har identifierat att den kan behöva göra en omräkning och fatta ett nytt beslut.³⁹

Pensionsmyndigheten handlägger på senare tid inte dessa ärenden aktivt. Det beror bland annat på att myndigheten inte har fått in de underlag som myndigheten behöver för att avsluta ärendena. Det beror även på att myndigheten har prioriterat ned dessa ärenden sedan halvårsskiftet 2021.⁴⁰ Men när en pensionär som tillhör denna grupp blir aktuell i ett annat ärende på myndigheten försöker myndigheten enligt uppgifter vi har fått i intervjuer att avsluta även omprövningsärendet.

2.2 EU-domen har gjort att olika handläggningsmoment har tillkommit, blivit vanligare eller mer komplicerade

Både i nyansökningsärenden och i ändringsärenden har olika handläggningsmoment tillkommit, blivit vanligare eller mer komplicerade på grund av EU-domen. Några av momenten förekommer i båda ärendetyperna, andra bara i det ena. Det varierar också hur dessa olika handläggningsmoment i praktiken påverkar handläggningen. I vissa fall verkar det inte vara någon större skillnad jämfört med före domen, i andra fall är det uppenbart att det påverkar handläggningen mycket.

³⁸ Pensionsmyndigheten, *Uppdrag gällande omräkningarna av garantipension – delredovisning 2021-02-01*, dnr. VER 2021-51, s. 3.

³⁹ Underlag från Pensionsmyndigheten till ISF 22-08-17.

⁴⁰ Pensionsmyndigheten, *Uppdrag gällande omräkningarna av garantipension – slutredovisning 2021-09-27*, dnr. VER 2021-51, s. 2.

2.2.1 Efter EU-domen ska Pensionsmyndigheten beakta försäkringstid i andra medlemsländer, men det är svårt att avgöra om det påverkar handläggningen

En viktig skillnad före och efter EU-domen och den efterföljande domen från HFD är att Pensionsmyndigheten ska beakta försäkringsperioder i andra medlemsländer när myndigheten beräknar garantipensionens storlek för pensionärer i den berörda gruppen.⁴¹ Men det är svårt att avgöra om denna förändring påverkar myndighetens handläggare i någon större utsträckning. Redan före domarna behövde de som regel hämta in och göra bedömningar utifrån information om försäkringstid i andra medlemsländer.

På ett övergripande plan är det tre faktorer som styr hur denna förändring påverkar Pensionsmyndighetens handläggning, jämfört med före domen:

- hur ofta handläggarna behöver hämta in information om personens försäkringstid från ett annat medlemsland
- hur ofta handläggarna behöver göra en bedömning baserat på denna information
- hur komplicerat det är för dem att göra denna bedömning.

Handläggarna behövde som regel känna till utländsk försäkringstid redan före domen – för att kunna bedöma den svenska tiden

Vår granskning tyder på att Pensionsmyndigheten inte behöver hämta in eller göra bedömningar utifrån berörda pensionärers försäkringstid i andra medlemsländer oftare efter domen än före. Myndighetens handläggarstöd och våra intervjupersoner beskriver att handläggarna som regel behövde hämta in denna uppgift redan före EU-domen.

Enligt handläggarstödet, såsom det är utformat både före och efter domen, behöver handläggarna som regel hämta in information om utländska försäkringsperioder, bland annat för att kunna bedöma och fastställa den svenska försäkringstiden.⁴² Handläggarna själva

⁴¹ Mål C-189/16, HFD 2018 ref. 38.

⁴² Pensionsmyndighetens handläggarstöd, avsnitt 21.6 *Definitivt beslut*, daterat 2018-01-25; avsnitt 16.1 *Lagstiftning för samordning*, daterat 2018-01-25; avsnitt 14.7 *Utländsk försäkringstid*, daterat 2021-05-28.

beskriver i intervjuer med oss att de som regel hämtade in denna information redan före domen för pensionärer i den berörda gruppen.

Handläggarna behövde denna information redan före domen för att kunna fastställa hur lång försäkringstid den enskilda personen hade i Sverige. När en person har bott eller arbetat i flera länder kan hen ha överlappande försäkringsperioder – tid där två olika medlemsländer intygar att personen har varit försäkrad i landet under samma period. Hen kan till exempel ha arbetat i ett land och samtidigt varit bosatt i ett annat. Då behöver handläggarna utreda vilket land personen faktiskt har varit försäkrad i eftersom en person bara kan vara försäkrad i ett land i taget.

Redan före domen kunde den svenska försäkringstiden därmed minska om pensionären under någon av de perioder där det först såg ut som om personen var försäkrad i Sverige, egentligen hade varit försäkrad i ett annat medlemsland enligt de uppgifter som kom in från det andra medlemslandet. Den bedömningen behövde handläggarna göra redan före domen.

Att bedöma försäkringstid kan vara olika komplicerat men vi kan inte se att domen gör bedömningen mer komplicerad

Bedömningen av hur lång försäkringstid en person har i Sverige kan enligt våra intervjuer vara mer eller mindre komplicerad. Vi vet inte hur vanliga de förhållanden som gör bedömningen komplicerad var före EU-domen eller är efter domen. Det gör att det är svårt att jämföra handläggningen före domen med handläggningen efter domen. Vi ser inte att något av dessa förhållanden hänger samman med EU-domen eller borde påverkas av den. Men vi kan inte veta det säkert.

Ett förhållande som rimligen gör bedömningen mer komplicerad är just överlappande försäkringsperioder. Om det inte finns några överlappande perioder behöver handläggaren inte reda ut om den utländska tiden ska minska den svenska tiden eller inte. Ett annat förhållande som handläggare nämner i intervjuer med oss är att pensionärer ibland lämnar uppgifter som inte stämmer överens med uppgifterna i Pensionsmyndighetens it-system. Myndigheten har bland annat tillgång till Skatteverkets inkomstuppgifter och information om in- och utvandringar i sina system, som de kan använda för att bedöma försäkringstid.

Det kan även vara svårt att bedöma försäkringstiden för pensionärer som har in- och utvandrat mellan Sverige och andra medlemsländer flera gånger. I sådana fall behöver handläggarna avgöra vilket land personen egentligen har varit försäkrad i under dessa perioder. Om det finns luckor i tiden där pensionären inte verkar ha varit försäkrad i något land kan det försvåra försäkringstidsutredningen.

Det finns alltså flera förhållanden som kan göra bedömningen av en persons försäkringstid svårare än den är i allmänhet. Men vi ser inte att något av dessa förhållanden påverkas av EU-domen.

2.2.2 EU-domen påverkar samordningen vilket gör handläggningen mer komplicerad

EU-domen påverkar samordningen av pensionsinkomster på så vis att Pensionsmyndigheten efter domen ska samordna garantipensionen med fler slags pensioner, för pensionärer i den berörda gruppen. Som ett resultat av detta behöver handläggarna oftare information om utländska pensioner efter domen än före. Dessutom blir vissa handläggningsmoment både vanligare och mer arbetskrävande efter domen än före.

Mer samordning efter domen

Samordning är inte något nytt inslag i handläggningen, utan det gjorde Pensionsmyndigheten redan före EU-domen. Men efter domen är det vanligare att Pensionsmyndigheten behöver samordna garantipensionen med andra pensionsinkomster.

Det är vanligare med samordning av garantipensionen efter domen vilket beror på att det är fler slags pensioner som ska samordnas, än före domen. Efter domen ska allmänna obligatoriska ålderspensioner samordnas med garantipensionen, utöver de pensioner som samordnades redan före domen. Enligt en uppskattning som Pensionsmyndigheten gjorde år 2019 skulle myndigheten efter domen behöva samordna garantipensionen i 90 procent av ärendena som rör den aktuella gruppen av pensionärer, jämfört med i 5 procent av ärendena före domen.⁴³

⁴³ Pensionsmyndigheten 2019, *Extra tid efter GARP-domen*, internt och odaterat arbetsdokument utan diarienummer.

Handläggarna behöver mer information och vissa handläggningsmoment blir vanligare

Att samordna garantipensionen med pensioner från andra medlemsländer är en process med flera moment. Vissa av momenten har blivit vanligare efter domen. De olika momenten framgår av Pensionsmyndighetens handläggarstöd. Handläggarna behöver göra dessa moment när de samordnar pensionen, men inte nödvändigtvis i den ordning vi här beskriver dem. För att samordna garantipensionen med en utländsk pension behöver handläggaren både före och efter domen genomföra följande moment:

- avgöra vilken lagstiftning som är tillämplig och som handläggaren ska använda i samordningen
- ta reda på om pensionären har någon samordningsbar pension
- ta ställning till om de ska samordna eller inte
- hämta in uppgifter om utländska pensionsbelopp om de ska samordna
- registrera dessa uppgifter
- kommunicera uppgifterna med pensionären om det behövs
- journalföra viktiga händelser som har med samordningen att göra.⁴⁴

Samtliga dessa moment kunde handläggaren behöva genomföra redan före EU-domen. Men domen har inneburit att vissa av dessa moment har blivit vanligare, och ofta också mer arbetskrävande. Det är särskilt de sista fyra momenten som har blivit vanligare, eftersom det är fler sorters pensioner som ska samordnas efter domen än före.

De uppgifter som handläggaren enligt handläggarstödet behöver hämta in och registrera för att kunna samordna är i stort sett desamma efter som före domen. Det rör sig om uppgifter om den utländska pensionens bruttobelopp, vilken valuta den betalas i och tidpunkten

⁴⁴ Pensionsmyndighetens handläggarstöd, avsnitt 16.1 *Lagstiftning för samordning*, daterat 2018-01-25; avsnitt 16.2 *Samordning med utländsk pension*, daterat 2018-01-25; avsnitt 11.1 *Garantipension – minimiförmån BIS*, daterat 2021-03-08; avsnitt 16.2 *Samordning med pension från annat land*, daterat 2022-01-18.

från när pensionen är beviljad eller ändrad.⁴⁵ Men återigen, eftersom det är vanligare att handläggarna behöver samordna pensionen efter domen än före så behöver handläggarna oftare hantera dessa slags uppgifter efter domen.

Det beror på flera faktorer hur det nya sättet att samordna påverkar handläggningen

Precis som när det gäller att bedöma försäkringstiden är det mer eller mindre komplicerat att samordna garantipensionen i olika slags situationer. Vi har inga uppgifter om hur vanliga dessa olika situationer är.

En situation där handläggarna inte behöver samordna garantipensionen är när pensionären inte ansöker om pension från det andra medlemslandet, eller inte har någon pension från det andra medlemslandet. Då finns inga pensionsinkomster att samordna garantipensionen med. Om pensionären bor i Sverige ska hen tala om för Pensionsmyndigheten när hen ansöker om svensk pension huruvida hen även vill ansöka om pension från det andra landet.

En annan situation där samordningen är enklare är när Pensionsmyndigheten har aktuella uppgifter om personens utländska pension från det andra medlemslandet, på grund av något annat ärende som berör den aktuella pensionären. Om myndigheten redan har aktuella uppgifter om pensionärens utländska pension behöver handläggaren inte hämta in eller registrera dem på nytt.

Det är även enklare för handläggaren att samordna garantipensionen när den som ansöker om pension kommer från ett land vars pensionssystem handläggaren har god kunskap om. Handläggaren behöver bland annat avgöra om pensionen från det andra landet är en pension som ska samordnas med garantipensionen eller inte, och vet handläggaren redan det behöver hen givetvis inte ta reda på det igen.

⁴⁵ Pensionsmyndighetens handläggarstöd, avsnitt 16.1 *Lagstiftning för samordning*, daterat 2018-01-25; avsnitt 16.2 *Samordning med utländsk pension*, daterat 2018-01-25; avsnitt 11.1 *Garantipension – minimiförmån BIS*, daterat 2021-03-08; avsnitt 16.2 *Samordning med pension från annat land*, daterat 2022-01-18.

2.2.3 Mer av vissa handläggningsmoment: inhämta och registrera uppgifter, föra journal samt kommunicera uppgifter

Handläggare vid Pensionsmyndigheten som vi har intervjuat säger att flera handläggningsmoment har blivit vanligare, och i vissa fall också mer tidskrävande, som en effekt av domen. Det gäller i första hand att kommunicera till pensionären, handläggarens journalföring samt att hämta in och registrera uppgifter.

Handläggarna behöver hämta in och registrera fler uppgifter från andra medlemsländer

Bland de arbetsuppgifter som har ökat efter domen finns bland annat att hämta in och registrera uppgifter från andra medlemsländer. Det är också moment som handläggarna i stor utsträckning behöver genomföra manuellt.

Aktuella uppgifter om utländsk försäkringstid och utländska pensioner finns inte tillgängliga i de it-system som Pensionsmyndighetens handläggare använder, om inte någon annan handläggare redan har hämtat in dem relativt nyligen. Svenska uppgifter som utredarna använder för att utreda försäkringstid eller för att samordna garantipensionen finns tillgängliga i systemen. Det gäller till exempel uppgifter om folkbokföring, pensionsgrundande inkomst eller storleken på den inkomstgrundade pensionen.

Att hämta in utländska uppgifter är sedan något år till stor del digitaliserat, men bara delvis automatiserat. Det krävs fortfarande manuell handpåläggning från handläggarna både för att fråga efter uppgifterna och för att registrera vissa av dem. Handläggarna hämtar in dessa uppgifter genom att fylla i särskilda blanketter som de sedan skickar till de länder de vill ha in uppgifter från. Utbytet sker till stor del elektroniskt genom ett gemensamt system för informationsutbyte som de flesta medlemsländer anslutit sig till, men inte alla. Det elektroniska systemet har underlättat handläggarnas arbete enligt handläggarna själva. Men de behöver fortfarande manuellt hantera och registrera en del av den information de behöver ange på blanketterna, och en del av den information som de får via blanketterna.

Pensionsmyndigheten behöver kommunicera mer med pensionärerna i den berörda gruppen efter domen

En konsekvens av EU-domen är att Pensionsmyndigheten borde behöva kommunicera mer med pensionärerna efter domen än före, för att kunna uppfylla sin kommunikeringsplikt. Det framkommer också i våra intervjuer med handläggare att de anser att de kommunicerar mer efter domen.

Svenska myndigheter har en kommunikeringsplikt. Den innebär bland annat att den som har ett ärende hos en myndighet som regel ska få se och yttra sig över uppgifter som har betydelse för beslutet innan myndigheten fattar beslut i hens ärende. Sådan kommunikering behöver myndigheten inte göra om det är uppenbart att det inte behövs.⁴⁶

I ärenden som berör den aktuella gruppen av pensionärer hämtar Pensionsmyndigheten ofta in uppgifter från institutioner i andra länder. Det kan gälla uppgifter om pensionärens försäkringstid eller om pension från det andra landet. I den utsträckning dessa uppgifter påverkar vad pensionären får i garantipension behöver myndigheten normalt kommunicera dem till pensionären, för att leva upp till sin kommunikeringsplikt.

I våra intervjuer med handläggare beskriver de att de nu kommunicerar betydligt mer än före EU-domen. En handläggare beskriver det på följande sätt:

Vi var tvungna att börja kommunicera med i stort sett alla kunder. Det behövde vi inte förut, för då använde vi inte uppgifterna vid beräkning. Före domen kunde vi i stort sett fatta ett definitivt beslut utan kommunicering. [Före domen] kommunicerade vi bara ändrade svenska perioder, när det blev till nackdel för kunden.

Redan före domen kunde det komma in uppgifter från andra medlemsländer som Pensionsmyndigheten behövde kommunicera till pensionären. Men myndigheten borde behöva kommunicera mer efter domen. Dels kan myndigheten oftare behöva kommunicera uppgifter om utländsk försäkringstid, eftersom den påverkar garantipensionens storlek om pensionären inte har 40 års försäkringstid i Sverige, och inte enbart om den utländska försäkringstiden förändrar den svenska tiden, som före domen. Dels behöver myndigheten kommunicera

⁴⁶ 25 § första stycket förvaltningslagen (Förvaltningslagen [2017:900], (FL).

uppgifter om utländska pensioner som ska samordnas med garantipensionen, eftersom de också påverkar vilket belopp som pensionären får.

Det har blivit mer krävande att föra journal och att läsa in sig på ärenden efter EU-domen

EU-domen har medfört att handläggarna behöver journalföra mer, åtminstone om de ska leva upp till den dokumentationsplikt som svenska myndigheter har. Det framkommer också i våra intervjuer med handläggare att de behöver anteckna mer i journalen och att det tar längre tid för dem att läsa in sig i ett ärende med en längre journal.

Svenska myndigheter har en dokumentationsplikt.⁴⁷ Det innebär att myndigheten snarast ska dokumentera uppgifter som den får på annat sätt än genom en handling, om de kan ha betydelse för ett beslut i ärendet. Pensionsmyndigheten beskriver i sitt handläggarstöd att handläggarna i ärendets journal även ska anteckna de ställningstaganden och bedömningar de gör och en motivering till dessa.⁴⁸ En följd av EU-domen är att journalföringen blir mer omfattande eftersom domen kräver fler ställningstaganden och bedömningar, och kan leda till att det kommer in fler uppgifter på annat sätt än som handlingar – till exempel via telefon.

Några av de handläggare som vi har intervjuat nämner att journalerna har blivit mer omfattande efter domen. De menar att journalföringen i sig är mer arbetskrävande. Det framkommer också i intervjuerna att detta i sin tur har som effekt att det tar längre tid för handläggarna att läsa in sig på ett ärende när de hämtar det ur någon kö. En av dessa handläggare beskriver det här på följande sätt:

Förr kanske det var en journal på två rader. Nu kan det vara två A4-sidor text. Det är mycket mer att sätta in sig i, och då tar det också mycket längre tid. [...] Det blir längre journaler för man behöver mycket mer information i varje ärende.

⁴⁷ 27 § FL.

⁴⁸ Pensionsmyndighetens handläggarstöd, avsnitt 4.7 *Journalföring*, daterat 2018-01-24.

2.2.4 Antalet krav som Pensionsmyndigheten kan rikta till institutioner i andra länder har ökat

Antalet så kallade regresskrav som Pensionsmyndigheten kan rikta till institutioner i andra länder har ökat som en effekt av EU-domen. Ett regresskrav är ett krav som myndigheten i vissa situationer kan rikta till institutioner i andra medlemsländer, om en pensionär har fått för hög pension utbetald från Sverige. I den utsträckning myndigheten faktiskt ställer dessa regresskrav påverkar det handläggningen och fordrar resurser.

Ett regresskrav kan uppstå eftersom Pensionsmyndigheten i en del ärenden som berör den aktuella gruppen av pensionärer börjar betala ut garantipension genom ett provisoriskt beslut, utan att ha all relevant information. Myndigheten gör ibland så eftersom det annars finns en risk att pensionären skulle kunna få vänta länge på sin första utbetalning. Ett provisoriskt beslut ska senare omvandlas till ett definitivt beslut. Men myndigheten kan alltså i vissa fall inte fatta det definitiva – slutgiltiga – beslutet innan den fått in uppgifter från det andra medlemslandet. Det är först då som myndigheten med säkerhet kan veta hur mycket en viss pensionär ska få i garantipension. Uppgifterna från det andra medlemslandet kan då visa att pensionären genom det provisoriska beslutet har fått en för hög garantipension. I sådana fall kan Pensionsmyndigheten rikta ett regresskrav till institutionen i det andra landet. Pensionsmyndigheten kan då få den andra institutionen att betala den del av beloppet som har betalats felaktigt direkt till Pensionsmyndigheten, i stället för att betala ut det till pensionären.⁴⁹

Våra intervjupersoner på Pensionsmyndigheten menar att antalet regresskrav har ökat till följd av domen. Men eftersom myndigheten inte mäter antalet regresskrav kan vi inte slå fast det med säkerhet, eller säga något om hur mycket regresskraven i så fall har ökat.

Flera tjänstepersoner som vi har intervjuat menar att myndigheten inte hinner med att ställa regresskrav utan har prioriterat ner detta arbete. En handläggare uttrycker sig på följande sätt:

⁴⁹ Artikel 72 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) 987/2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen, OJ L 284, 30.10.2009, s. 24.

Vi hinner inte riktigt med att ställa regresskrav som vi ska. För vi har två månader på oss från det att vi har fått svaret från det andra landet. [...] Och tyvärr hinner det gå betydligt mer än två månader innan vi hinner ta de här ärendena.

I den utsträckning som myndigheten inte ställer regresskrav där den kunde ha gjort det påverkar detta handläggningsmoment givetvis inte handläggningen. Men även om myndigheten har prioriterat ned detta arbete under perioden som vi har granskat så kan de framöver ha möjligheten att prioritera upp detta arbete högre, och då blir påverkan på handläggningen större. Den enskilda pensionären kan inte påverkas negativt av uteblivna regresskrav, utan effekten av att myndigheten inte ställer något krav är att den går miste om en intäkt.

2.3 EU-domen verkar påverka myndigheten även på andra sätt

De förändringar som EU-domen innebär när det gäller handläggningen av garantipension och som framgår ovan är enligt vår uppfattning de viktigaste. Givet vårt uppdrag från regeringen fokuserar vi i denna granskning just på hur domen påverkar Pensionsmyndighetens handläggning av garantipension, som sker inom produktionsområdet Allmän pension. Men det är möjligt att domen påverkar myndighetens verksamhet på fler sätt än de vi beskriver och att den påverkar andra områden än Allmän pension.

Som exempel beskriver myndigheten i underlag till regeringen att omräkningar eller andra förändringar av garantipensionen, eller förändringar av den pension en pensionär får från ett annat land, påverkar beräkningen av bostadstillägg. Pensionsmyndigheten hanterar bostadstillägg men inom ett annat produktionsområde än Allmän pension. Högre garantipension eller högre utländska pensionsinkomster kan ge lägre bostadstillägg.⁵⁰ De förändringar som domen har gett upphov till kan alltså påverka handläggningen av bostadstillägg, utöver att påverka handläggningen av garantipension.

Pensionsmyndigheten säger också att myndigheten är orolig för att antalet återkrav kan komma att öka i framtiden på grund av domen. Det beror på att myndigheten inte aktivt frågar efter nya belopp när

⁵⁰ Pensionsmyndigheten, *Uppdrag gällande omräkningarna av garantipension – slutredovisning 2021-09-27*, s. 2.

det gäller personers utländska pension.⁵¹ Om en pensionär inte har anmält ett ändrat förhållande, till exempel att en utländsk pension har betalats ut med ett ändrat belopp, kan pensionären ha fått för mycket garantipension utbetald. Pensionären kan då drabbas av ett återkrav av det felaktigt utbetalda beloppet.

⁵¹ Pensionsmyndigheten, *Pensionsmyndighetens budgetunderlag för åren 2020–2022*, dnr. VER 2019-5, s. 9.

3 Pensionsmyndighetens interna processer och organisering för garantipension

I vårt regeringsuppdrag ingår att bedöma Pensionsmyndighetens interna processer och organisering när det gäller myndighetens handläggning av garantipension för att möta de nya förutsättningar som EU- domen innebär.⁵² Vi har tagit oss an denna del av uppdraget genom att granska de åtgärder myndigheten har genomfört för att kunna handlägga garantipensionen som minimiförmån. Vi har också kartlagt och analyserat brister som berör myndighetens handläggning och utmaningar som myndigheten står inför.

Vi har gjort vissa avgränsningar i vårt arbete. I praktiken granskar vi vissa interna processer inom produktionsområdet Allmän pension. Vi har fokuserat på stödet till och styrningen av handläggarna. Vi har alltså inte granskat hela myndigheten eller alla nivåer av styrning inom Allmän pension.

Vår granskning visar att Pensionsmyndigheten har genomfört flera åtgärder för att kunna handlägga garantipensionen som minimiförmån. De åtgärder myndigheten har genomfört framstår som rimliga baserat på att de svarar upp mot de förändringar som EU- domen innebär för handläggningen av förmånen. Vår granskning visar också att myndigheten kan förbättra förutsättningarna för handläggarna att handlägga garantipension som minimiförmån. De brister vi ser i dessa förutsättningar handlar om handläggarstödet utformning, organiseringen av det kollegiala stödet bland handläggarna samt om det it-system handläggningen sker i. Bristerna

⁵² Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Inspektionen för socialförsäkringen, S2021/08094. EU-domstolens mål Boguslawa Zaniewicz-Dybeck mot Pensionsmyndigheten, C-189/16, ECLI:EU:C:2017:946.

handlar inte i första hand specifikt om handläggningen av garantipensionen utan snarare om Allmän pension i allmänhet.

I kapitlet diskuterar vi också viktiga utmaningar som myndigheten står inför och som är en konsekvens av bland annat EU-domen. En av utmaningarna handlar om att informationsutbytet med andra länder i vissa fall fungerar dåligt, även om Pensionsmyndigheten har arbetat för att förbättra och förenkla det. En annan utmaning handlar om det stora antalet pågående ärenden inom Allmän pension, som har negativa konsekvenser för pensionärer och handläggare och som riskerar att leda till felaktiga utbetalningar.

3.1 Pensionsmyndigheten har genomfört rimliga åtgärder

Pensionsmyndigheten har genomfört flera åtgärder för att kunna handlägga garantipensionen som minimiförmån. Åtgärderna framstår som rimliga eftersom de svarar upp mot de förändringar som EU-domen innebär för handläggningen. Myndigheten har arbetat med tillfälliga organisationslösningar, rekryterat fler handläggare, arbetat med kompetensutveckling på bred front och anpassat och utvecklat handläggarnas viktigaste stödmaterial. Myndigheten har också utvecklat informationsutbytet med myndigheter i andra länder. Det utökade behovet av information från andra medlemsländer på grund av domen utgör fortfarande ett visst problem för myndigheten, men myndigheten kan inte lösa detta problem på egen hand utan är beroende av de andra länderna.

3.1.1 Myndigheten skapade en särskild organisation för att hantera omprövningsärenden

Som ett första steg i att hantera de nya förutsättningar som EU-domen innebar behövde myndigheten ompröva sina beslut om garantipension för pensionärer i den berörda gruppen som hade garantipension redan när domen kom. Deras garantipension skulle räknas om till minimiförmån. För att genomföra dessa särskilda omprövningar skapade Pensionsmyndigheten ett nytt produktionsområde under våren 2019,

produktionsområde Garantipension. Myndigheten rekryterade drygt 60 handläggare dit.⁵³

Tanken bakom att skapa ett särskilt produktionsområde var att de nya handläggarna skulle läras upp snabbt, eftersom de inte behövde lära sig att hantera alla ärenden som rör allmän pension utan bara de omprövningsärenden som rörde omräkning av garantipension till minimiförmån. Men hanteringen av dessa ärenden visade sig vara mer komplex än vad myndigheten hade förväntat sig.⁵⁴ Myndigheten kunde inte nå sitt mål att omprövningarna skulle vara genomförda senast under 2020. Det berodde bland annat på att myndigheten inte hade fått in nödvändiga underlag från andra länder, som de behövde för att kunna göra omräkningarna.⁵⁵ Det särskilda produktionsområdet upphörde att existera i maj 2020. Även om alla omprövningar inte var genomförda då lade myndigheten ut det kvarvarande arbetet med omprövningarna i den ordinarie handläggningen inom Allmän pension.⁵⁶

3.1.2 Allmän pension har kompetensutvecklat befintliga handläggare och rekryterat fler handläggare

Parallellt med att handläggarna inom det nya produktionsområdet hanterade de särskilda omprövningsärendena utbildade myndigheten redan befintliga handläggare inom produktionsområdet Allmän pension för att kunna hantera nya pensionsansökningar i ärenden som de skulle handlägga som minimiförmån. De handläggare som vi har intervjuat upplevde utbildningen som tillräcklig. När det nya produktionsområdets uppdrag avslutades kompetensutvecklade myndigheten de handläggare som hade rekryterats dit för att kunna handlägga alla de typer av ärenden som finns inom Allmän pension.

⁵³ Pensionsmyndigheten, *Uppdrag gällande omräkningarna av garantipension – delredovisning 2021-02-01*, dnr. VER 2021-51, s. 1; *PO Garp – uppstart och utförande*, dokument utan diarienummer daterat 2020-09-27, s. 9.

⁵⁴ Pensionsmyndigheten, *PO Garp – uppstart och utförande*, s. 32.

⁵⁵ Pensionsmyndigheten, *Uppdrag gällande omräkningarna av garantipension – slutredovisning 2021-09-27*, s. 2–3.

⁵⁶ Pensionsmyndigheten, *Uppdrag gällande omräkningarna av garantipension – delredovisning 2021-02-01*, s. i. Pensionsmyndigheten, *Uppdrag gällande omräkningarna av garantipension – slutredovisning 2021-09-27*, s. 2.

I slutet av 2020 rekryterade Allmän pension ytterligare 120 handläggare för att hantera införandet av inkomstpensionstillägget (IPT). Myndighetens kompetensutvecklingsarbete under 2022 handlade därför i första hand om att bredda kompetensen hos de handläggare som de rekryterat i samband med att det nya produktionsområdet för omprövningar av garantipensionen bildades och i samband med införandet av IPT.

3.1.3 Allmän pension har anpassat och uppdaterat stödet till handläggarna

Pensionsmyndigheten har anpassat och uppdaterat det stödmaterial som handläggarna använder i sitt arbete.

Enligt våra intervjuer är handläggarstödet på Pensionsmyndighetens intranät det viktigaste stödmaterialiet för handläggarna. När EU-domen kom behövde stödet utvecklas och Allmän pension har kontinuerligt utvecklat stödet så att det beskriver vad som gäller i minimiförmånsärenden. Enligt våra intervjuer med handläggare finns det nu dokumenterade rutiner som täcker det mesta för hur de ska handlägga garantipensionen som minimiförmån även om så inte var fallet när de påbörjade handläggningen av detta slags ärenden.

På Pensionsmyndighetens intranät finns också en rad dokument som innehåller information om specifika länder. Dessa dokument beskriver bland annat vilka institutioner i olika medlemsländer som betalar ut allmänna obligatoriska ålderspensioner. Där finns också kontaktuppgifter till olika institutioner, information om vilka sorters pensioner som finns i de olika länderna och hur de olika länderna intygar försäkringstid.

Den här sortens uppgifter kan handläggarna behöva när de ska utreda personers försäkringstid i andra länder och bedöma om utländska pensioner ska samordnas med garantipensionen eller inte. Informationen om specifika länder behövde enligt våra intervjuer uppdateras avsevärt efter EU-domen. Så har också skett och de handläggare som vi har intervjuat upplevde att de under våren 2022 hade tillgång till information om de flesta pensioner som ska samordnas och de flesta undantag att ta hänsyn till.

Utöver handläggarstödet har myndigheten vägledningar och mer renodlade juridiska styrande dokument, som de också har anpassat

och uppdaterat. Vissa handläggare använder även vägledningarna i sitt dagliga arbete. Vi har i vår granskning jämfört de vägledningar som tydligast berörs av domen, vägledning 2010:2 (version 4 och 5) samt vägledning 2010:7 (version 5 och 6) före och efter domen.⁵⁷ Pensionsmyndigheten har gjort omfattande förändringar av dessa dokument efter EU-domen.

3.1.4 Pensionsmyndigheten har anslutit sig till ett digitalt system för informationsutbyte

Efter det att EU-domen kom har Pensionsmyndigheten digitaliserat informationsutbytet med andra länder genom att ansluta sig till ett europeiskt system för utbyte av socialförsäkringsinformation (Electronic Exchange of Social Security Information, EESSI). Det här arbetet har myndigheten inte genomfört ensamt utan i samverkan med andra institutioner. De har inte anslutit sig till systemet med anledning av just EU-domen utan det har varit på gång länge. Handläggarna själva berättar i intervjuer med oss att det digitala systemet underlättar för dem, bland annat när de handlägger garantipension.

EESSI innebär att handläggarna kan skicka elektroniska ansökningar om att få information om försäkringstid och pensionsinkomster till andra länder, och få svar i systemet. Alla medlemsländer är ännu inte anslutna till systemet, så i vissa fall behöver handläggarna fortfarande använda pappersblanketter via post.

EU-domen innebär att Pensionsmyndigheten är beroende av information från andra länder i större utsträckning än före domen. Denna information – till exempel om försäkringstid och pensioner i andra medlemsländer – behöver handläggarna hämta in och bearbeta. Det digitala informationsutbytet genom EESSI gör inte att arbetsuppgiften med att hämta in och hantera information från andra länder helt försvinner.

⁵⁷ Pensionsmyndigheten, *Ålderspension till personer födda 1938 eller senare – att ta ut pension, vägledning 2010:2 version 4; Allmän pension för personer födda 1938 eller senare – att ta ut pension, vägledning 2010:2 version 5; Förmåner vid ålderdom och dödsfall enligt EG-förordningarna 883/2004 och 987/2009 samt EU-förordningen 1231/2010 samt enligt konventioner om social trygghet, vägledning 2010:7 version 5; EG-förordningarna 883/2004 och 987/2009 samt konventioner – förmåner vid ålderdom och dödsfall enligt EG-förordningarna och EU-förordning 1231/2010, vägledning 2010:7 version 6.*

Handläggarna själva beskriver i intervjuer att det i vissa fall fortfarande är ett problem att få in information från andra länder. De berättar att de i vissa fall kan behöva vänta länge på svar när de skickat en förfrågan till ett annat medlemsland, ibland i flera år.

Det är viktigt att Pensionsmyndigheten gör vad de kan för att fortsätta att förbättra informationsutbytet med andra länder, för att kunna fatta beslut och för att underlätta för handläggarna när de handlägger bland annat garantipension som minimiförmån. I ärenden där relevant information inte kommer in kan myndigheten inte fatta slutgiltiga beslut. Det kan i sin tur innebära att ärendena blir liggande, och eventuellt leda till att felaktiga belopp betalas ut till pensionären. Myndigheten kan inte lösa detta problem på egen hand utan är beroende av andra medlemsländer.

3.2 Myndigheten kan förbättra förutsättningarna för handläggarna

Även om Pensionsmyndigheten har genomfört rimliga åtgärder kan de förbättra handläggarnas förutsättningar att handlägga garantipensionen som minimiförmån. De brister vi ser handlar om handläggarstödet utformning, organiseringen av det kollegiala stödet bland handläggarna och om det it-system som handläggarna använder i handläggningen. Dessa brister berör snarare produktionsområdet Allmän pension i allmänhet än handläggningen av garantipension specifikt.

3.2.1 Handläggarnas primära stödmaterial är svårtillgängligt för nya handläggare

Det viktigaste stödet för handläggarna är det webbaserade handläggarstödet på Pensionsmyndighetens intranät. Enligt våra intervjuer är handläggarna instruerade att i första hand söka svar på olika frågor i detta stöd. De handläggare som vi har intervjuat ger en bild av att handläggarstödet har förbättrats avsevärt under de senaste åren, och att den mesta informationen finns där. Men de menar också att det kan vara svårt att få överblick över handläggningsprocessen utifrån stödet och att hitta den information de söker.

För nya handläggare är det inte alltid självklart vad som är nästa steg i handläggningsprocessen i ett givet ärende. Det finns inte någon beskrivning av processen i handläggarstödet. Både nya och erfarna handläggare som har vi intervjuat berättar att det kan vara utmanande för nya handläggare att förstå vad de behöver göra i ett ärende utifrån vad som står i handläggarstödet. Några av handläggarna berättar också att avsaknaden av beskrivningar av handläggningsprocessen inte bara gör det svårare att lära sig att handlägga utan också svårare att ta över varandras ärenden. En av handläggarna beskriver det så här:

Ärendena blir väldigt olika när man inte har någon form av guide att hålla sig i, eller veta vilka steg exakt man ska ha gjort, och att det kanske är lätt att någon del missas då.

Flera av de handläggare som vi har intervjuat nämner också att det kan vara svårt att hitta information i handläggarstödet. De tycker att strukturen är komplex och att sökfunktionen är ganska dålig. Handläggarstödet verkar alltså vara svårtillgängligt för nya handläggare. Handläggarstödet uppdateras och utvecklas kontinuerligt och de tjänstepersoner som vi har intervjuat som är med och utvecklar handläggarstödet är medvetna om att vissa delar av stödet kan vara svåra för handläggare att tillgodogöra sig. För att underlätta detta får handläggarna varje år en genomgång av hur de ska använda handläggarstödet.

3.2.2 Handläggarna förväntas ge sina kollegor stöd – erfarna handläggare riskerar att överbelastas

Utbytet mellan handläggare är tillsammans med handläggarstödet det primära stödet i handläggarnas vardag. Det framgår av våra intervjuer med handläggare. När handläggarna inte hittar svar på sina frågor i handläggarstödet är de enligt våra intervjuer instruerade att ta stöd av en kollega. Även om handläggarna själva i intervjuer beskriver att de får tillräckligt med stöd är det tydligt att arbetsuppgiften att erbjuda stöd till kollegor inte fördelas jämnt mellan handläggarna. Vi ser en risk att erfarna handläggare blir överbelastade.

Erfarna handläggare förväntas inte bara vara redo att ge stöd åt kollegor när de behöver det, utan de används också som handledare åt nya handläggare. Handledare spelar en central roll i att lära upp nya handläggare. Mycket av upplärningen av nya handläggare bygger på

att de får lära sig genom att handlägga i praktiken. Det ingår även i handledarens roll att granska ärenden. Handledaren fungerar på så sätt som en kvalitetssäkrare, särskilt i början av upplärningsfasen.

En konsekvens av att erfarna handläggare används till att lära upp mindre erfarna handläggare, samtidigt som de ska hantera sina andra uppdrag, är att de riskerar att bli överbelastade. Den här risken är särskilt påtaglig i dagsläget på grund av att Allmän pension har rekryterat ett stort antal handläggare de senaste åren.

I praktiken verkar det främst vara de erfarna handläggarna som ger det kollegiala stödet, eftersom de har en djup och bred kunskap. De erfarna handläggare som vi har intervjuat upplever att de ständigt ska vara tillgängliga och att de lägger en betydande del av sitt arbete på att ge stöd. Så här säger en av dem i en intervju:

Vi står egentligen standby hela tiden, via mejl, chatt och telefonsamtal, till den som behöver hjälp.

Gruppcheferna är medvetna om att erfarna handläggare belastas av att ge mycket stöd.

De som är erfarna som har jobbat länge, det blir att många hör av sig till dem när de behöver hjälp med en fråga. [...] Det blir en påfrestning för de som är erfarna och har jobbat länge. [...] Det är en utmaning vi har när vi har rekryterat så här mycket som vi har fått göra nu, att vi har många nya just nu. Och innan de har nått en adekvat kompetensnivå, att de kan hela försäkringen, det tar sin tid, så blir det en högre påfrestning på de som kan det redan för då måste de hjälpa till att lära upp de andra.

Pensionsmyndigheten har under de senaste åren försökt att hantera detta problem genom att uppmuntra handläggarna att bygga riktäckande nätverk. Nya handläggare ska kunna söka stöd över hela Sverige, så att trycket på de erfarna handläggarna sprids ut och inte överbelastar dem som är fysiskt nära tillhands. Vi ser trots detta en risk att erfarna handläggare kommer att överbelastas framöver, på grund av den omfattande rekryteringen inom Allmän pension.

3.2.3 It-systemet skapar problem i handläggningen

Pensionsmyndigheten arbetar med att automatisera och digitalisera olika delar av handläggningen för att minska antalet manuella handläggningsmoment och ge handläggarna ett bättre stöd. Men det

it-system som handläggarna arbetar i har inte utvecklats i takt med reformerna och förändringarna på pensionsområdet och innehåller som ett resultat av detta kända fel.

Problemen med it-systemet är kända av Pensionsmyndigheten och de har blivit större i samband med att vissa handläggningssmoment har förändrats eller tillkommit som följd av EU-domen och nya förmåner. Dessa förändringar över tid har bidragit till att det finns kända fel i handläggningssystemet. De kända felen behöver handläggarna hantera genom tillfälliga och manuella lösningar.

De tillfälliga manuella lösningarna kallar våra intervjupersoner *work-arounds*. Handläggarna måste känna till dessa work-arounds och göra saker i en viss ordning eller på ett visst sätt för att det ska blir rätt i systemet, till exempel för att ett beslut ska kunna bli rätt, när det finns ett känt fel. En gruppchef beskriver problemet på följande sätt i intervju med oss:

Du måste lura systemet eller gå runt handläggningssystemet för att det ska bli korrekt. Du måste veta hur systemet beter sig. [...] Med alla ändringar som har införts, det är garantipension, garantitillägg och annat, så måste vi bygga om i våra system. Det är krävande och det gör tyvärr att det skapar mycket work-arounds.

Det framgår av våra intervjuer att Pensionsmyndigheten är medveten om dessa problem och myndigheten lägger ut information om kända fel på sitt intranät så att handläggarna ska kunna hantera dem. Myndigheten skriver i ett underlag till regeringen att det pågår ett långsiktigt arbete inom myndigheten för att utveckla verksamhets-systemen.⁵⁸ De skriver också följande:

Den komplexitet som byggts upp i dagens lösningar som en naturlig följd av drygt 20 års löpande utveckling är mycket svår att överblicka och kompetenser med djup förståelse av lösningarna är en begränsad resurs.⁵⁹

En annan it-relaterad utmaning som framkommer i våra intervjuer är att it-systemet inte stödjer det systemsynsätt som Allmän pension beskriver som en viktig princip för deras styrning.⁶⁰ Enligt våra

⁵⁸ Pensionsmyndigheten, *Pensionsmyndighetens budgetunderlag – del 1. Budgetåren 2022–2024. Sammanfattning samt administrationskostnader*, dnr. VER 2021-4, s. 14–17.

⁵⁹ Pensionsmyndigheten, *Pensionsmyndighetens budgetunderlag – del 1. Budgetåren 2022–2024. Sammanfattning samt administrationskostnader*, s. 16.

⁶⁰ Pensionsmyndigheten, *Verksamhetsplan och budget 2022, Produktionsavdelningen, Produktionsområde AP*, dokument utan diarienummer daterat 2022-02-01, s. 6, 8–9.

intervjuer betyder systemsynsätt att handläggarna inte ska fokusera på att hantera en enskild del i ett ärende utan i så stor utsträckning som möjligt se till helheten, hantera pensionstagarens alla ärenden och driva dem så långt som möjligt för att minimera antalet överlämningar. Men it-systemet separerar enligt våra intervjuer pensionärens olika ärenden – de kan hamna i olika köer beroende på vad ärendena gäller, och delar upp dem i olika delar – beroende på vad handläggaren behöver göra i respektive ärende. Våra intervjupersoner beskriver att handläggare därför inte alltid lyckas lösa en pensionärs alla ärenden när hen hämtar ett ärende ur någon kö.

3.3 Antalet pågående ärenden är en stor utmaning för Pensionsmyndigheten

Produktionsområdet Allmän pension har ett stort antal pågående ärenden och det är en utmaning som Pensionsmyndigheten behöver hantera. Antalet pågående ärenden inom Allmän pension har mångfaldigats sedan början av 2019 och det beror bland annat på EU-domen, men inte enbart.

Det stora antalet pågående ärenden har inneburit att Allmän pension har prioriterat ner vissa ärenden, för att kunna handlägga och avsluta ärenden som de bedömt att de har behövt prioritera högt. Det leder till att vissa pensionärer får vänta längre på sina beslut och det innebär att risken för felaktiga utbetalningar ökar. Även handläggarna påverkas negativt av det stora antalet pågående ärenden.

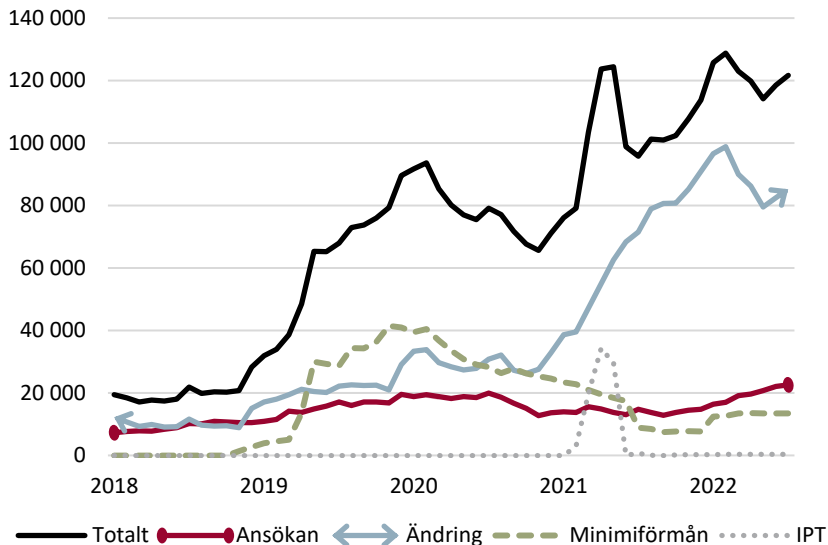
3.3.1 Antalet pågående ärenden har ökat kraftigt

Antalet pågående ärenden inom produktionsområdet Allmän pension har mångdubblats under de senaste åren. Enligt våra intervjuer och underlag från Pensionsmyndigheten beror det bland annat på att inflödet av ärenden har ökat på grund av större förändringar som Pensionsmyndigheten inte har kunnat påverka: EU-domen 2017, införandet av inkomstpensionstillägget 2021 och regeringens förslag om ett garantitillägg som myndigheten förberedde inför under våren 2022.⁶¹

⁶¹ Pensionsmyndigheten, *Pensionsmyndighetens budgetunderlag – del 1. Budgetåren 2023–2025. Sammanfattning samt administrationskostnader*, dnr. VER 2022-37, s. 8–9.

När EU-domen kom i slutet av 2017, och fram till slutet av 2018 hade Allmän pension cirka 20 000 ärenden i någon av de köer som pågående ärenden sorteras i beroende på vad ärendet gäller. I juli 2022 var antalet pågående ärenden nästan 130 000 (figur 2). Det är särskilt ändringsärenden, som Allmän pension under åtminstone delar av perioden prioriterat lågt, som det är många av i köerna. De pågående ärendena i figur 2 omfattar samtliga pågående ärenden inom Allmän pension, inte bara ärenden som rör garantipension.

Figur 2. Antalet pågående ärenden inom produktionsområdet Allmän pension, från och med januari 2018 till och med juli 2022



Anm.: *Ansökan* omfattar ärenden som rör nya ansökningar om allmän pension. *Ändring* omfattar ändringsärenden. Med *Minimiförmån* avses de särskilda omrövningsärenden där pensionären hade garantipension redan när EU-domen kom, vars beslut myndigheten skulle ompröva. *IPT* omfattar inkomstpensionstilläggsärenden.

Källa: Underlag från Pensionsmyndigheten till ISF 22-08-31, ISF:s bearbetning.

Antalet pågående ärenden är beroende av flera faktorer, till exempel hur många ärenden som kommer in till myndigheten – vilket myndigheten till stor del inte kan påverka, och av hur många ärenden som myndigheten avslutar.

Under de senaste åren har antalet ärenden som kommit in till Allmän pension ökat kraftigt, både mellan 2018 och 2019 – från drygt 382 000 till drygt 440 000 ärenden, och mellan 2020 och 2021 – från cirka 386 000 till cirka 766 000 ärenden. Det har främst varit ärenden i ärendetyper som ofta kräver manuell handläggning som har ökat. Även antalet avslutade ärenden inom Allmän pension har ökat kraftigt. År 2018–2020 avslutade produktionsområdet i genomsnitt cirka 390 000 ärenden per år. Under 2021 avslutade de nästan 725 000 ärenden. Även när det gäller avslutade ärenden var det främst ärenden i ärendetyper som ofta kräver manuell handläggning som ökade.⁶²

Myndigheten har i flera budgetunderlag uppmärksammat regeringen på att bland annat EU-domen medför ökade administrationskostnader för myndigheten.⁶³ Myndigheten har i flera omgångar också tilldelats mer medel för att hantera de ökade kostnader som EU-domen och andra de andra förändringarna har inneburit.⁶⁴

3.3.2 Allmän pension har prioriterat att handlägga vissa ärenden och prioriterat ner andra

I Pensionsmyndighetens dokument och i våra intervjuer framgår att Allmän pension, på grund av det ökade antalet ärenden, har prioriterat att handlägga vissa ärenden under de senaste åren, och samtidigt prioriterat ner andra. Det har i vissa delar varierat över tid vilka ärenden som har varit högt respektive lågt prioriterade.

I ett dokument beskriver Pensionsmyndigheten att de under 2021 har prioriterat nyansökningsärenden särskilt, för att säkerställa att

⁶² Pensionsmyndigheten, *Årsredovisning 2020*, dnr. VER 2020-333, s. 29; *Årsredovisning 2021*, dnr. VER 2021-444, s. 26.

⁶³ Pensionsmyndigheten, *Pensionsmyndighetens budgetunderlag för åren 2019-2021*, dnr. VER 2018-2, s. 15–16, 23; *Pensionsmyndighetens budgetunderlag för åren 2020-2022*, dnr. VER 2019-5, s. 9; *Pensionsmyndighetens budgetunderlag – del 1. För åren 2021–2023. Sammanfattning samt administrationskostnaderna*, dnr. VER 2020-1, s. 21.

⁶⁴ Prop. 2018/19:1, *Budgetpropositionen för 2019, Utgiftsområde 11, Ekonomisk trygghet vid ålderdom*; bet. 2018/19:SfU2, *Utgiftsområde 11, Ekonomisk trygghet vid ålderdom*; protokoll 2018/19:33. Prop. 2019/20:1, *Budgetpropositionen för 2020, Utgiftsområde 11, Ekonomisk trygghet vid ålderdom*; bet. 2019/20:SfU2, *Utgiftsområde 11, Ekonomisk trygghet vid ålderdom*; protokoll 2019/20:53. Prop. 2020/21:1, *Budgetpropositionen för 2021, Utgiftsområde 11, Ekonomisk trygghet vid ålderdom*; bet. 2020/21:SfU2, *Utgiftsområde 11, Ekonomisk trygghet vid ålderdom*; protokoll 2020/21:54.

utbetalningar sker i rätt tid.⁶⁵ Våra intervjuer tyder på att nya ansökningar och vissa sorters ändringsärenden har varit högt prioriterade under hela den tidsperiod som vi har studerat. I övrigt är det svårt att beskriva myndighetens prioriteringar i detalj eftersom de har varierat över tid.

Allmän pension gör kontinuerligt en manuell prioritering av olika sorters ärenden. Den övergripande prioriteringsordningen för hela produktionsområdet sammanställs i en ”ram”, som anger vilka sorters ärenden med mera som handläggarna ska prioritera. Handläggarna får ta del av ramen och eventuella förändringar i prioriteringsordningen under veckomöten som leds av en gruppchef. Ramen kan ändras från vecka till vecka. I början av april 2022 angav ramen tre överordnade prioriteringar för handläggarna:

- att säkerställa att utbetalningar görs i rätt tid i vissa ansöknings- och ändringsärenden
- att genomföra prioriterade insatser i vissa ärendetyper, till exempel ärenden som rör in- eller utvandring
- att genomföra individuella prioriteringar, som att befästa kompetens eller handleda andra handläggare.⁶⁶

Det framgår inte av ramen vilka ärenden som ska prioriteras lågt, utan det är en indirekt följd av att andra saker prioriteras högt. Enligt våra intervjuer är alla ärendeköer som inte är högt prioriterade lågt prioriterade.

3.3.3 Behovet att prioritera vissa ärenden har negativa konsekvenser

Det stora antalet pågående ärenden har inneburit att Allmän pension har prioriterat ner vissa ärenden, vilket leder till negativa konsekvenser av olika slag. Det leder till att vissa pensionärer får vänta längre på sina beslut och det påverkar handläggarna negativt. Det riskerar också att leda till fler felaktiga utbetalningar eller till att pensioner betalas ut med felaktiga belopp under längre tid. Pensionsmyndigheten har uppmärksammat regeringen på detta.

⁶⁵ Pensionsmyndigheten, *Pensionsmyndighetens budgetunderlag – del 1. Budgetåren 2023–2025. Sammanfattning samt administrationskostnader*, s. 9.

⁶⁶ Underlag från Pensionsmyndigheten till ISF den 1 april 2022.

Negativa konsekvenser för pensionärer och ökad risk för felaktiga utbetalningar

Pensionsmyndigheten har i olika dokument beskrivit att de prioriteringar de har gjort av olika ärenden påverkar pensionärerna negativt och riskerar att leda till fler felaktiga utbetalningar. De skriver följande med bäring på felaktiga utbetalningar i ett dokument till regeringen:

Följden [av hårdare prioriteringar] har blivit att ändringar och omräkningar av redan beviljade pensioner inte tas om hand i tid och därmed utbetalas med felaktigt belopp samtidigt som ärenden läggs på kö och stora ärendebalanser byggs upp.⁶⁷

I sin senaste årsredovisning skriver myndigheten att en konsekvens av det stora antalet pågående ärenden är att pensioner betalas ut med felaktiga belopp under längre tidsperioder än tidigare.⁶⁸ De skriver också att andelen pensionärer som fick sina beslut i tid minskade i vissa grupper 2021 jämfört med 2020, även om en klar majoritet fortfarande fick sina beslut i tid. Myndighetens definition av detta mått är att personen får sitt beslut från den tid hen önskat under förutsättning att hens ansökan kom in i tid.⁶⁹ De grupper där pensionärerna fick vänta längre på sina beslut 2021 omfattade ärenden där pensionären bor i Sverige men bott eller arbetat utomlands – så kallade internationella ärenden, och där pensionären bor utomlands – så kallade utlandsärenden. I internationella ärenden har andelen som får sitt beslut i tid minskat från 90 till 83 procent mellan 2020 och 2021. I utlandsärenden är motsvarande andelar 85 respektive 74 procent.⁷⁰ I ärenden där pensionären bor och alltid har bott och arbetat i Sverige – nationella ärenden – får 100 procent sina beslut i tid.

Det ligger utanför ramen för vårt regeringsuppdrag att granska hela Allmän pension. Vi har därför inte undersökt detaljerna kring dessa problem, till exempel hur vanligt det är att pensioner betalas ut med felaktiga belopp. Dessutom känner både myndigheten och regeringen redan till dessa problem.

⁶⁷ Pensionsmyndigheten, *Pensionsmyndighetens budgetunderlag – del 1. Budgetåret 2023–2025. Sammanfattning samt administrationskostnader*, s. 9.

⁶⁸ Pensionsmyndigheten, *Årsredovisning 2021*, dnr. VER 2021-444, s. 26.

⁶⁹ Pensionsmyndigheten, *Årsredovisning 2021*, s. 27.

⁷⁰ Pensionsmyndigheten, *Årsredovisning 2021*, dnr. VER 2021-444, s. 27.

Inom Pensionsmyndigheten pågår också ett arbete med de många pågående ärendena, vilket framgår av verksamhetsplanen för 2022 för produktionsområdet Allmän pension. De skriver där om olika åtgärder för att hantera mängden pågående ärenden, bland annat att de ska göra ”*en djup analys av köerna och hur ärendena påverkar varandra, vilka konsekvenserna blir för kund och verksamhet om ärenden lämnas ohanterade i olika köer*”.⁷¹ Arbetet pågår och vi har inte följt upp det. Men vi ser positivt på att analysen bland annat fokuserar på konsekvenserna för pensionärerna.

Det stora antalet ärenden har negativa konsekvenser för handläggarna

Det stora antalet ärenden har också negativa konsekvenser för handläggarna genom att de skapar en upplevelse av stress och frustration över den rådande situationen. Handläggarna riktar också olika former av kritik mot styrningen inom myndigheten.

Vårt sammantagna intryck av intervjuerna med handläggare är att köerna med pågående ärenden skapar en upplevelse av stress, samtidigt som handläggarna verkar frustrerade över sakernas tillstånd och ger uttryck för en känsla av otillräcklighet. En av handläggarna beskriver den rådande situationen på följande sätt:

Just nu är det totalt kaos, känner jag. Vi har 111 000 ärenden i kön som vi borde hinna med men vi gör inte det. Vi har in- och utvandringar som kanske är två år gamla, vi har personer som inte har fått pension [...], som har lämnat in en ansökan och där vi inte har [...] fattat beslut.

De många pågående ärendena i de olika köerna är ett återkommande tema i våra intervjuer med handläggare. En annan handläggare säger följande till oss:

Vi har väldigt mycket gamla ärenden. Det finns köer som vi inte varit inne i på över ett och ett halvt år, för det är ingen som går in i den kön. Sen när man väl går in där, då hittar man ett gammalt ärende från slutet av 2019 där ingenting har hänt. Och då kan vi ha betalat ut fel pension.

Handläggarna riktar också viss kritik mot styrningen inom myndigheten, men de är inte eniga i sin kritik. Vi har intervjuat

⁷¹ Pensionsmyndigheten, *Verksamhetsplan och budget 2022, Produktionsavdelningen, Produktionsområde AP*, s. 9.

handläggare som är kritiska till att myndigheten i någon mån har frångått sin princip om tillitsbaserad styrning. Både handläggare och chefer som vi har intervjuat menar att den rådande situationen med ett stort antal pågående ärenden har tvingat myndigheten att styra mer och tydligare än vad som är avsikten bakom den tillitsbaserade styrningen. Det har minskat handläggarnas handlingsutrymme, som är en viktig del av den tillitsbaserade styrningen. En av cheferna säger följande i intervju med oss:

Vi har en ambition att styra mycket mer mot tillitsbaserad ledning och styrning. Och vi håller på att svänga om. [...] Men förra året kom inkomstpensionstillägget. I år förväntas vi få garantitillägget, som har inneburit att vissa förberedelsedelar av det här behövde göras och då har vi fått styra om och styra mycket mer.

Samtidigt har vi också intervjuat handläggare som är kritiska mot den tillitsbaserade styrningen i sig och menar att det inte är bra med självbestämmande. I andra intervjuer med handläggare framkommer kritik mot att de har fått i ansvar att svara i telefon, ett ansvar de inte haft tidigare, eller att myndigheten har prioriterat fel ärenden högt.

Handläggarnas kritik mot styrningen är varken entydig eller samstämmig. Vår sammantagna tolkning av intervjuerna är som sagt att handläggarna upplever den rådande situationen som frustrerande och stressande.

4 Pensionsmyndighetens behov av resurser ökade i och med EU-domen

I det här kapitlet besvarar vi frågan hur Pensionsmyndighetens behov av resurser för att handlägga garantipensionen har förändrats av att förmånen har klassificerats som en minimiförmån.

Pensionsmyndighetens resursbehov har ökat med anledning av EU-domen och klassificeringen av garantipensionen som en minimiförmån.⁷² Den primära resursen i sammanhanget är handläggarnas tid. Som framgår av kapitel 2 påverkar EU-domen flera olika ärendetyper och den gör handläggningen mer komplicerad och arbetskrävande. Domen leder till att handläggarna oftare behöver information från andra länder och till att vissa handläggningsmoment tillkommit, blivit vanligare eller mer komplicerade på grund av domen.

Men det är av flera skäl mycket svårt att ange *hur mycket* resursbehovet har ökat, det vill säga hur mycket mer tid det tar att handlägga de relevanta ärendena efter domen. Med stöd av en uppskattning om tidsåtgång i handläggningen som Pensionsmyndigheten själva gjorde under 2019 har vi gjort en beräkning baserad på antalet ärenden åren 2020 och 2021. Beräkningen pekar mot att resursbehovet har ökat med 5–7 årsarbetskrafter. Resultatet ska tolkas med stor försiktighet.

Resultatet är av flera skäl en underskattning av den faktiska ökningen av resursbehovet eftersom beräkningen inte omfattar alla de sätt som EU-domen påverkar Pensionsmyndigheten på. Dels omfattar vår beräkning inte alla de arbetsuppgifter inom Allmän pension som kan påverkas av domen. Dels omfattar vår beräkning omfattar bara hur domen påverkar handläggningen av garantipension eftersom det var

⁷² EU-domstolens mål *Boguslawa Zaniewicz-Dybeck mot Pensionsmyndigheten*, C-189/16, ECLI:EU:C:2017:946.

vårt uppdrag från regeringen. Den omfattar inte hur EU-domen påverkar resursbehovet inom andra delar av Pensionsmyndigheten.

4.1 Det är svårt att bedöma hur mycket EU-domen har förändrat resursbehovet

Det är av flera skäl svårt att bedöma eller mäta i vilken utsträckning myndighetens resursbehov har förändrats som en konsekvens av domen. Vissa av dessa skäl skulle gälla oavsett vilken myndighet eller organisation vi studerade, andra är specifika för Pensionsmyndigheten.

En grundläggande utmaning när det gäller att mäta resursbehovet är att den resurs det handlar om är handläggares tid. Men handläggare är personer med olika erfarenhet och kompetens, och denna erfarenhet och kompetens har betydelse både för vilka ärenden de kan handlägga, och hur lång tid det tar att göra det med god kvalitet.

4.1.1 Det är svårt att mäta hur mycket resurser en organisation behöver

Det är svårt att mäta organisationers resursbehov, oavsett vilken organisation det gäller. Det finns inget självklart eller vedertaget sätt att mäta ett resursbehov, eller hur en reform eller någon annan slags förändring påverkar behovet.

Ett skäl till att det i allmänhet är svårt att mäta organisationers behov av resurser hänger samman med organisationens produktivitet och den kvalitet som organisationen vill uppnå i olika avseenden. Ju bättre en organisation är på att omvandla resurser till varor eller tjänster – till exempel omvandla handläggares tid till beslut – desto färre resurser krävs för att producera ett givet antal varor eller tjänster, eller beslut. Men organisationer kan också minska sitt resursbehov genom att sänka kvaliteten på de produkter eller tjänster de producerar. Dessutom är olika handläggare som sagt olika produktiva, eftersom de har olika erfarenhet och kompetens.

För att avgöra hur mycket Pensionsmyndighetens resursbehov har förändrats behöver vi därför mäta om produktiviteten eller kvaliteten i myndighetens handläggning och beslut är oförändrad i ärenden med liknande egenskaper. Men det går inte att mäta dessa saker på något

enkelt sätt. Det är ännu svårare att mäta dem inom det specifika område vi är intresserade av, handläggning av garantipension. Det beror på att denna handläggning hänger samman med handläggningen av allmän pension i allmänhet, vilket vi återkommer till längre fram i kapitlet.

4.1.2 Det är svårt att mäta hur EU-domen påverkar Pensionsmyndighetens resursbehov

Det finns flera omständigheter som är specifika för just Pensionsmyndigheten, och som gör det svårt att bedöma hur myndighetens resursbehov påverkas av EU-domen.

De handläggare som arbetar med garantipensionsärenden arbetar också med andra förmåner som handläggs inom produktionsområdet Allmän pension. Det går alltså inte på något enkelt sätt att skilja ut de handläggaresurser som används till garantipensionen från övriga handläggaresurser inom produktionsområdet. Detta gör det svårt att mäta förändringen av resursbehovet i det här fallet. Den senaste uppskattningen av resursbehovet som Pensionsmyndigheten själv har gjort skiljer inte heller ut garantipensionen utan fokuserar i stället på hela produktionsområdet Allmän pension.⁷³

Ytterligare en omständighet som gör det svårt att bedöma det förändrade resursbehovet som domen har medfört är att det finns flera orsaker till att myndighetens resursbehov har ökat. Under hösten 2021 infördes inkomstpensionstillägget, vilket krävde handläggningsresurser. Under våren 2022 pågick ett arbete inom Pensionsmyndigheten att förbereda för arbetet med det garantitillägg som regeringen hade föreslagit och som skulle börja betalas ut i augusti 2022. Även om garantitillägget inte infördes har förberedelserna inför det också krävt handläggningsresurser. Vi kan inte på ett tillförlitligt sätt isolera den förändring i resursbehov som EU-domen har gett upphov till från dessa andra förändringar som också har ökat resursbehovet.

Det finns två andra delvis likartade omständigheter som gör det svårt att bedöma hur mycket resursbehovet ökat. Den ena är att vi inte vet om det finns systematiska skillnader mellan de aktuella ärendena före

⁷³ Pensionsmyndigheten, *Pensionsmyndighetens budgetunderlag – del 1. Budgetåren 2023–2025. Sammanfattning samt administrationskostnader*, dnr. VER 2022-37, s. 9–10.

respektive efter domen, vid sidan om de förändringar som EU-domen innebär. Det vill säga om resursbehovet i de aktuella ärendena är konstant över tid. Det framgår av kapitel 2 att det kan vara olika komplicerat att till exempel samordna garantipensionen med andra pensioner, och att det alltså varierar hur stora resurser som krävs för att handlägga ett garantipensionsärende för den berörda gruppen av pensionärer. Men vi vet inte om domen har medfört några skillnader när det gäller detta.

Dessutom kan resursbehovet variera över tid på grund av förändringar som antingen är interna och skapas av Pensionsmyndigheten själv, eller externa. Som exempel kan den sortens förändringar som inkomstpensionstillägget innebär betyda att Pensionsmyndigheten tillfälligt behöver avdela en relativt stor andel av sina mer erfarna handläggare till att hantera dessa ärenden. Då behöver en större andel ärenden av andra slag, till exempel garantipensionsärenden, hanteras av mindre erfarna handläggare. Det kan i sin tur innebära att resursbehovet ökar, till exempel för att det tar längre tid för en mindre erfaren handläggare att handlägga ett givet ärende än för en mer erfaren handläggare.

Den andra omständigheten är att EU-domen har påverkat handläggningen av garantipension på många olika sätt. För att göra en rimlig uppskattning av hur myndighetens resursbehov har förändrats skulle vi behöva mäta effekten av alla dessa olika förändringar. I kapitel 2 slår vi samman de många olika förändringarna av handläggningen i tre övergripande kategorier:

- ett ökat behov av att inhämta och hantera information
- ett ökat antal ställningstaganden och bedömningar
- en ökning av vissa handläggningsmoment eller nya handläggningsmoment.

Det är svårt både att mäta dessa ökningsmoment och att omvandla ökningarna till ett faktiskt resursbehov. Pensionsmyndigheten gör inte heller några mätningar själva av hur lång tid olika ärenden eller handläggningsmoment tar, som vi har kunnat använda oss av.

4.2 Vår beräkning ger en indikation om hur mycket resursbehovet har ökat

Vår beräkning indikerar att EU-domen har ökat resursbehovet i handläggningen av garantipension med 5–7 årsarbetskrafter. Resultatet ska tolkas med stor försiktighet och är en underskattning av det faktiska resursbehovet. Vi förklarar mer ingående hur vi gjort beräkningen i metodbilagan.

4.2.1 Resultatet av vår beräkning ska tolkas med stor försiktighet

Det finns osäkerhetsfaktorer i vår beräkning. Den bygger på en uppskattning av hur mycket tid olika handläggningsmoment tar, som Pensionsmyndigheten har gjort. Deras uppskattning utgår inte från någon egentlig mätning av det faktiska resursbehovet. Myndigheten gjorde dessutom uppskattningen redan 2019, strax efter att de hade börjat med den förändrade handläggningen på grund av EU-domen.

Pensionsmyndigheten har inte mätt hur mycket EU-domen har påverkat handläggningen eller myndigheten. Deras uppskattning från 2019 är det bästa underlag som finns för att undersöka det förändrade resursbehovet.

Uppskattningen som Pensionsmyndigheten gjorde under våren 2019 är ett försök att kvantifiera hur mycket extra handläggningstid som krävs som ett resultat av domen. Den ställdes samman av en controller tillsammans med ett antal erfarna handläggare, och består av tre delar:

- de olika sorters ärenden som påverkas av domen
- de handläggningsmoment som tillkommer eller tar längre tid på grund av domen
- en bedömning av hur mycket längre tid vart och ett av dessa handläggningsmoment tar.

Vi bedömer att de ärenden och handläggningsmoment som Pensionsmyndigheten har ställt samman är rimliga. Vår granskning pekar i kapitel 2 mot att det är just dessa ärenden och moment som tar längre tid efter domen. Men vi har inte kunnat göra någon självständig bedömning av den utökade tidsåtgången för dessa många olika

handläggningmoment. Det beror på att Pensionsmyndigheten inte registrerar hur lång tid olika ärenden eller handläggningmoment tar. Så när det gäller tidsåtgången förlitar vi oss helt på Pensionsmyndighetens egna bedömningar.

4.2.2 Resultatet av vår beräkning är en underskattning av det faktiska behovet

Varken Pensionsmyndighetens uppskattning eller vår beräkning omfattar alla de sätt som EU-domen påverkar myndigheten på. Det vill säga alla aspekter av Pensionsmyndighetens förändrade resursbehov ingår inte i vår beräkning. Vi underskattar därmed den totala ökningen av resursbehovet inom Allmän pension och inom Pensionsmyndigheten.

Vår beräkning omfattar inte hela Pensionsmyndigheten utan enbart handläggningen av garantipensionsärenden inom Allmän pension. Pensionsmyndigheten har beskrivit att förändringar av garantipensionen, eller förändringar av den pension en pensionär får från ett annat land, påverkar beräkningen av bostadstillägg, som Pensionsmyndigheten också hanterar.

I vår beräkning ingår endast den extra tid som handläggningen av vissa garantipensionsärenden tar, och som kommer fortsätta att vara högre på grund av domen. Vissa andra arbetsuppgifter som handläggarna inom Allmän pension har ingår inte i beräkningen eftersom myndigheten inte har några uppgifter om hur de har påverkats av domen. I våra intervjuer framgår att antalet återkrav och omprövningar – andra omprövningar än de ärenden som uppstod i samband med domen – kan öka på grund av domen. Även antalet telefonsamtal och mejl kan öka men detta ingår inte heller i beräkningen. Dessutom har vi inte tagit med de särskilda omprövningsärenden som fortfarande pågår i beräkningen, eftersom det är en engångsinsats att göra den omräkning till minimiförmån som krävs i dessa ärenden.

Vi underskattar också resursbehovet eftersom vi vår beräkning bygger på antalet fattade beslut och inte på antalet inkomna ärenden. Vi kunde inte få säkra uppgifter från Pensionsmyndigheten om antalet inkomna ärenden som behöver beräknas som minimiförmån, däremot om antalet fattade beslut. Det finns med stor sannolikhet pågående ärenden i de köer som växt till sig inom produktionsområdet Allmän

pension, som har uppstått som ett resultat av EU-domen. Dessa ärenden kommer att kräva resurser när Pensionsmyndigheten väl handlägger dem.

4.2.3 Vår beräkning bygger på att Pensionsmyndighetens antaganden är riktiga

När Pensionsmyndigheten gjorde sin bedömning av hur EU-domen påverkar myndighetens resursbehov gjorde de olika antaganden. Vi är beroende av att dessa antaganden är korrekta än i dag, drygt tre år efter att de gjordes. I det här avsnittet beskriver och diskuterar vi Pensionsmyndighetens bedömning och de antaganden som finns inbyggda i denna.

Pensionsmyndighetens bedömning omfattar ett antal ärendetyper som påverkas av EU-domen. Två ärendetyper ingår i uppskattningen: nya ansökningar respektive ändringsärenden. Vi tar inte med de omprövningsärenden som rör omräkning till minimiförmån i vår beräkning eftersom det som sagt är en engångsinsats att göra den omräkning som krävs i dessa ärenden.

Nya ansökningar är precis vad det låter som, ansökningar om allmän pension från personer som inte tidigare haft pension. I dessa ärenden kan Pensionsmyndigheten för den aktuella gruppen av pensionärer fatta tillfälliga – provisoriska – beslut, samt definitiva beslut. Båda dessa typer av beslut ingår i bedömningen.

Därutöver ingår också två sorters ändringsärenden. Den ena typen är ändringar som beror på att en pensionär i den berörda gruppen av pensionärer invandrar till eller utvandrar från Sverige. I dessa ärenden ska Pensionsmyndigheten räkna om pensionärens garantipension. Den andra typen är ändringar som beror på att pensionärens utländska pensionsinkomster förändras och Pensionsmyndigheten av detta skäl behöver räkna om hur mycket pensionären ska få i garantipension.

För var och en av dessa ärendetyper har Pensionsmyndigheten i sin bedömning från 2019 beskrivit handläggningsmoment som tar längre tid att genomföra som ett resultat av EU-domen. Vi har utgått från deras bedömning, men vår analys i kapitel 2 indikerar att det är just dessa handläggningsmoment som påverkas av domen. Myndigheten har också beskrivit hur lång tid respektive handläggningsmoment tar,

och hur ofta respektive moment behöver genomföras. Vi förlitar oss på att dessa antaganden är korrekta än i dag.

Utifrån Pensionsmyndighetens bedömningar och antaganden går det att beräkna hur lång den extra handläggningstiden på grund av EU-domen är i genomsnitt, för respektive ärendetyp. För att kunna beräkna den extra handläggningstiden har vi slutligen hämtat in uppgifter om hur många ärenden Pensionsmyndigheten har avslutat av respektive ärendetyp. På så vis har vi kunnat beräkna den totala tillkommande handläggningstiden på grund av domen.

Vår beräkning av den extra handläggningstiden

Följande tre faktorer ingår i vår beräkning av den extra handläggningstid som är ett resultat av domen:

- Ärendetyp: De olika sorters ärenden som påverkas av EU-domen enligt Pensionsmyndighetens uppskattning från 2019.
- Antal beslut i respektive ärendetyp: Denna uppgift har vi hämtat in från Pensionsmyndigheten för åren 2019–2022. Vi redovisar enbart de två helåren 2020 och 2021.
- Genomsnittlig extra handläggningstid: Den extra tid i minuter det genomsnittligen tar att fatta ett beslut i ett ärende av respektive typ. Denna uppgift har vi beräknat utifrån Pensionsmyndighetens uppskattning från 2019. Hur vi har gjort denna beräkning framgår av bilagan.

4.2.4 EU-domen innebär att resursbehovet inom Allmän pension har ökat

Resultatet av vår beräkning är att EU-domen innebär att Allmän pensions resursbehov har ökat. Ökningen motsvarar 7 årsarbetskrafter 2020 och drygt 5 årsarbetskrafter 2021 (tabell 1).

Pensionsmyndighetens egen bedömning från 2019 av hur mycket resursbehovet ökat visade att det ökade med 11–17 årsarbetskrafter.⁷⁴

⁷⁴ Pensionsmyndigheten 2019, *Extra tid efter GARP-domen*, internt och odaterat arbetsdokument utan diarienummer.

Vi menar att myndighetens bedömning inte är orimlig, även om vår beräkning ger lägre siffror. Vi bygger den bedömningen på att vi vet att vår beräkning underskattar resursbehovet, bland annat eftersom vi mäter antalet fattade beslut och inte antalet inkomna ärenden. Men vi vet att det finns ett stort antal pågående ärenden där myndigheten ännu inte har fattat något beslut, men i många fall kommer att behöva fatta ett beslut. Dessa pågående ärenden ingår inte i beräkningen men de kommer att kräva resurser när myndigheten väl handlägger dem.

Vår beräkning visar att det ökade resursbehovet som följer av EU-domen varierar mellan de två år vi mäter, och är lägre 2021 än 2020. Det kan bero på att Pensionsmyndigheten under 2021 arbetade med att införa av inkomstpensionstillägget och då prioriterade ner andra sorters ärenden – däribland vissa garantipensionsärenden – jämfört med 2020. När ärenden prioriteras ner, och därmed inte handläggs, kräver de också färre resurser. Men det minskade behovet av resurser för handläggning av garantipension som minimiförmån under 2021 kan också bero på att inflödet av ärenden som påverkas av domen varierade mellan åren.

Att vi har valt att studera just åren 2020 och 2021 beror på att de är de enda helår som det finns statistik för. Pensionsmyndigheten hade inte börjat handlägga garantipensionen som minimiförmån i januari 2019 och 2022 är ännu inte slut när vi skriver rapporten.

Tabell 1. Beräkning av det ökade behovet av handläggningstid för att handlägga garantipension som minimiförmån 2020 och 2021

Ärendetyp	Genomsnittlig ökad handläggnings- tid per beslut (minuter)	Antal beslut		Ökat behov av handläggningstid (minuter)	
		2020	2021	2020	2021
Ny ansökan allmän pension, provisoriskt beslut ^a	11	3 882	3 620	42 702	39 820
Ny ansökan allmän pension, definitivt beslut ^b	18	21 623	15 045	389 214	270 810
Ändringsärende, invandring, omräkning till minimiförmån ^c	51	109	94	5 559	4 794
Ändringsärende, utvandring, omräkning till nationell beräkning ^d	6	134	217	804	1 302
Ändring på grund av ändrad utländsk pension eller försäkringstid ^e	16	2 495	3 610	39 920	57 760
Summa minuter				478 199	374 486
Summa minuter omvandlat till årsarbetskrafter ^f				7,0	5,4

Anm.: Handläggningstid kan mätas på olika sätt. Tabellen ger handläggningstid i minuter för de olika handläggningsmoment som har tillkommit på grund av domen i de olika ärendetyperna, utifrån Pensionsmyndighetens uppskattning från 2019.

^a Antalet provisoriska beslut i nyansökningsärenden där det i ärendet finns ett underlag som pekar på att personen har försäkringstid eller pension från ett annat medlemsland. Det omfattar bara personens första provisoriska beslut. Ett fåtal personer har flera sådana beslut.

^b Antalet definitiva beslut där det i ärendet finns ett underlag som pekar på att personen har försäkringstid eller pension från ett annat medlemsland. Det omfattar bara personens första definitiva beslut. Många personer har flera sådana beslut.

^c Antalet beslut där beslutsanledningen i Pensionsmyndighetens it-system pekar på att ändringen beror på att personen invandrat till Sverige och som i ett beslut i samband med detta har beräkningssättet "minimiförmån" enligt myndighetens it-system. En person kan förekomma

flera gånger i denna statistik, eftersom en person kan ha flera beslut som antingen kan gälla ett och samma eller flera olika invandringsärenden. Antalet beslut speglar inte antalet ändringsärenden, eftersom det kan finnas flera ärenden som inte leder till ett beslut.

^d Antalet beslut där beslutsanledningen i Pensionsmyndighetens it-system pekar på att ändringen beror på att personen utvandrat från Sverige och som i samband med detta beslut eller i ett tidigare beslut har beräkningssättet ”minimiförmån” enligt myndighetens it-system. En person kan förekomma flera gånger i denna statistik, eftersom en person kan ha flera beslut som antingen kan gälla ett och samma eller flera olika invandringsärenden. Antalet beslut speglar inte antalet ändringsärenden, eftersom det kan finnas flera ärenden som inte leder till ett beslut.

^e Antalet beslut där beslutsanledningen i Pensionsmyndighetens it-system pekar på att ändringen beror på ny, ändrad eller upphörd utländsk pension eller ändrad försäkringstid. Omfattar bara personer som var folkbokförda i Sverige vid beslutsdatumet och där det i ärendet finns ett underlag som pekar på att personen har försäkringstid eller pension från ett annat medlemsland.

^f Vi har omvandlat minuter till årsarbetskrafter på samma sätt som Pensionsmyndigheten gjorde i sin uppskattning från 2019. Omvandlingen sker genom att dividera summan av minuterna med produkten av 60 och 1146. Om vi använder 2020 som exempel går omvandlingen till på följande sätt: $478\,199 / (60 * 1146) = 7,0$.

Källa: Underlag från Pensionsmyndigheten till ISF 2022-06-22, ISF:s bearbetning.

Det finns ett resursbehov som inte framgår av tabellen och som rör de särskilda omprövningsärenden som uppstod till följd av domen, där pensionären hade garantipension redan när domen kom men där Pensionsmyndigheten ännu inte har gjort någon omräkning. Att vi inte har tagit med dessa ärenden i beräkningen beror på att omräkningarna bara behöver göras en gång, och alltså inte innebär ett fortsatt ökat resursbehov. Det fanns i juli 2022 knappt 14 500 återstående omräkningsärenden. Pensionsmyndigheten bedömer att det tar i genomsnitt 44 minuter att fatta beslut i vart och ett av dessa, vilket motsvarar 9,6 årsarbetskrafter.

4.2.5 Vår beräkning ger en ögonblicksbild av resursbehovet

Vår beräkning ger en bild av hur mycket resursbehovet har ökat när det gäller behovet av handläggningstid för åren 2020 och 2021. Det faktiska behovet av resurser kan både öka och minska i framtiden, och det finns flera kända förändringar som kan påverka behovet av handläggningsresurser som beror på EU-domen framöver. Dessutom

tar vår beräkning inte hänsyn till ökningar av resursbehovet som beror på annat än EU-domen.

Resursbehovet kommer sannolikt att minska eftersom komplicerade ändringsärenden som beror på att pensionärer med garantipension flyttar utomlands inte kommer att vara aktuella i framtiden. Det beror på att riksdagen har beslutat att den tillfälliga lag som gör det möjligt att betala ut garantipension till pensionärer som bor utomlands ska upphöra att gälla den 31 december 2022, och att garantipension inte kommer att nybeviljas till personer som bor utomlands från och med den 1 oktober 2022.⁷⁵ Om en person med garantipension flyttar utomlands när den tillfälliga lagen har upphört att gälla måste Pensionsmyndigheten fatta ett nytt beslut i hans ärende. Men det är inte lika komplicerat som de beslut myndigheten behöver fatta i dag i ett sådant ärende.

Resursbehovet kan komma att öka eftersom den grupp av pensionärer som berörs av EU-domen kan komma att bli större, vilket Pensionsmyndigheten menar kommer hända.⁷⁶ Vi har inte tagit hänsyn till hur den grupp av pensionärer som berörs av EU-domen kan komma att utvecklas framöver. Vi har heller inget underlag för att göra en sådan bedömning. Men om den gruppen blir större eller mindre kommer det sannolikt påverka Pensionsmyndighetens resursbehov.⁷⁷

⁷⁵ Prop. 2021/22:269 Extra ändringsbudget för 2022; bet. 2021/22:FiU49 Extra ändringsbudget för 2022; protokoll 2021/22:136.

⁷⁶ Pensionsmyndigheten, *Pensionsmyndighetens budgetunderlag – del 1. Budgetåren 2023–2025. Sammanfattning samt administrationskostnader*, dnr. VER 2022-37, s. 9.

⁷⁷ Pensionsmyndigheten, *Pensionsmyndighetens budgetunderlag – del 1. Budgetåren 2023–2025. Sammanfattning samt administrationskostnader*, s. 9.

5 Slutsatser och diskussion

I det här kapitlet redogör vi för de övergripande slutsatserna av vår granskning av Pensionsmyndighetens handläggning av garantipension.

Den EU-dom som kom under 2017 har förändrat förutsättningarna för Pensionsmyndighetens handläggning av garantipension.⁷⁸ Domen har också inneburit att myndighetens resursbehov har ökat. Vi bedömer att myndigheten har genomfört rimliga åtgärder för att kunna handlägga garantipensionen som minimiförmån. Men myndigheten kan förbättra förutsättningarna för handläggarna att handlägga garantipension som minimiförmån. De brister vi ser i detta avseende handlar inte specifikt om handläggningen av garantipension.

Pensionsmyndigheten och Allmän pension, det produktionsområde som handlägger garantipensionen, står också inför viktiga utmaningar. En av utmaningarna är det stora antalet pågående ärenden inom produktionsområdet, som har negativa konsekvenser för pensionärer och handläggare samt riskerar att leda till felaktiga utbetalningar.

5.1 EU-domen påverkar handläggningen och myndigheten har genomfört rimliga åtgärder för att hantera detta

En av våra övergripande slutsatser är att EU-domen har påverkat Pensionsmyndighetens handläggning av garantipension på många olika sätt. Domen har inneburit att handläggningen har blivit mer komplicerad och arbetskrävande. Men det gäller inte all handläggning

⁷⁸ Den dom vi avser är EU-domstolens mål *Boguslaw Zaniawicz-Dybeck mot Pensionsmyndigheten*, C-189/16, ECLI:EU:C:2017:946.

av garantipension, utan främst för den grupp pensionärer vars garantipension behöver beräknas som minimiförmån.

En följd av domen är att myndigheten i vissa ärenden behöver mer information, som handläggarna delvis behöver hämta in, hantera och registrera manuellt. Dessutom kräver domen fler ställningstaganden och bedömningar av handläggarna. Domen leder också till vissa nya manuella handläggningsmoment, och till att vissa manuella handläggningsmoment förändras eller blir mer vanliga.

Vi drar också slutsatsen att Pensionsmyndigheten har genomfört rimliga åtgärder för att hantera de nya förutsättningar som domen innebär för handläggningen, och för att kunna handlägga garantipensionen som minimiförmån. Vi bedömer att åtgärderna är rimliga eftersom de svarar upp mot de förändringar som EU-domen innebär för handläggningen av förmånen.

En kvarvarande utmaning för Pensionsmyndigheten, när det gäller att hantera konsekvenserna av EU-domen, är att myndigheten i många av de ärenden som aktualiserats på grund av domen är beroende av information från andra länder. Informationsutbytet fungerar i vissa fall dåligt. Den här utmaningen kan Pensionsmyndigheten inte lösa på egen hand, utan de är beroende av de utländska institutioner som myndigheten behöver information från. Men det är viktigt att Pensionsmyndigheten fortsätter att arbeta för att förbättra informationsutbytet med andra länder.

5.2 Pensionsmyndigheten kan förbättra förutsättningarna för handläggarna

En annan av våra slutsatser är att Pensionsmyndigheten kan förbättra förutsättningarna för handläggarna. De brister vi ser berör inte handläggningen av garantipensionen specifikt, utan snarare produktionsområdet Allmän pension i allmänhet.

En av bristerna handlar om att handläggarnas primära stödmaterial – det webbaserade handläggarstödet på myndighetens intranät – är svårtillgängligt för nya handläggare. Handläggarstödet utvecklas kontinuerligt och det är viktigt att Pensionsmyndigheten beaktar de utmaningar som handläggarna beskriver inför att myndigheten fortsätter arbetet med att utveckla det.

En annan brist handlar om hur stödet till handläggarna är organiserat. Allmän pension har organiserat handläggningen så att erfarna handläggare förväntas ge sina kollegor stöd i handläggningen. En konsekvens av detta är att de erfarna handläggarna riskerar att bli överbelastade. Det ser vi som en viktig fråga för Pensionsmyndigheten att hantera, inte minst på grund av att de har behövt och kommer att behöva rekrytera många nya handläggare till Allmän pension.

Dessutom skapar it-systemet problem i handläggningen. Det finns kända fel i systemet som handläggarna måste känna till och hantera med tillfälliga manuella lösningar, till exempel för att kunna fatta rätt beslut. Pensionsmyndigheten är medveten om detta problem och har beskrivit att det är svårt att åtgärda, åtminstone på kort sikt. Vi bedömer att myndigheten behöver fortsätta arbetet med att minimera de kända felen och minska behovet av tillfälliga manuella lösningar.⁷⁹

5.3 Pensionsmyndighetens resursbehov har ökat på grund av EU-domen

Vi har granskat hur EU-domen har påverkat resursbehovet i handläggningen av garantipension som sker inom produktionsområdet Allmän pension. Vår slutsats är att resursbehovet har ökat.

Det är av flera skäl svårt och problematiskt att mäta hur mycket resursbehovet har ökat. Men vi har gjort en beräkning, med hjälp av en uppskattning som Pensionsmyndigheten själva gjorde 2019. Vår beräkning visar att resursbehovet har ökat med 5–7 årsarbetskrafter. Resultatet ska tolkas med stor försiktighet. Det är också en underskattning av myndighetens totala resursbehovsökning.

Att vår beräkning underskattar myndighetens totala ökade resursbehov beror bland annat på att den inte omfattar alla de sätt som EU-domen påverkar myndigheten på. Vår beräkning tar bara hänsyn till den extra tid som det tar att handlägga garantipensionsärenden inom Allmän pension, jämfört med före EU-domen. Den ger inte någon helhetsbild av hur myndigheten totalt sett påverkas av EU-domen. Vår beräkning omfattar inte heller de särskilda omprövningsärenden som myndigheten arbetar med sedan 2019, eftersom det är en

⁷⁹ Jämför Statskontoret, *Myndighetsanalys av Pensionsmyndigheten*, rapport 2022:12, s. 7.

engångsinsats att göra den omräkning till minimiförmån som krävs i dessa ärenden. Den omfattar inte heller andra förmåner som till exempel bostadstillägg, som myndigheten också hanterar, och som också kan påverkas av domen. Vidare ingår inte alla de arbetsuppgifter som krävs av handläggarna efter EU-domen i vår beräkning. Som exempel kan antalet återkrav, övriga omprövningar eller inkommande telefonsamtal eller mejl öka med anledning av domen men det finns inga uppgifter som visar hur mycket de i så fall har ökat.

5.4 Antalet pågående ärenden är en utmaning som myndigheten behöver hantera

EU-domen och två andra förändringar – införandet av inkomstpensionstillägget 2021 och regeringens förslag om ett garantitillägg 2022 – har inneburit att antalet pågående ärenden inom produktionsområdet Allmän pension har mångdubblats. Ökningen beror bland annat på att antalet ärenden som kommit in till myndigheten har ökat de senaste åren, vilket myndigheten till stor del inte kunnat påverka. Men det stora antalet pågående ärenden får negativa konsekvenser och det är en utmaning som myndigheten behöver hantera.

Sedan 2018 har både antalet ärenden som kommer in till Allmän pension, och antalet ärenden som produktionsområdet avslutar, ökat kraftigt. Pensionsmyndigheten har uppmärksammat regeringen på att de tre nämnda förändringarna medför ökade administrationskostnader för dem och de har i flera omgångar också tilldelats mer medel för att hantera detta. Myndigheten har också kunnat öka antalet ärenden de avslutar inom Allmän pension, bland annat genom att anställa fler handläggare. Vi ser inte att myndigheten vid sidan om de åtgärder de har genomfört hade kunnat minska antalet pågående ärenden på något enkelt sätt.⁸⁰

Vi publicerade i juni 2022 en rapport om Pensionsmyndighetens handläggning av bostadstillägg, och när det gäller antalet pågående ärenden och de negativa konsekvenserna av dessa ser vi vissa likheter mellan den rapporten och föreliggande rapport. Det totala antalet

⁸⁰ Jämför Statskontoret, *Myndighetsanalys av Pensionsmyndigheten*, rapport 2022:12, s. 86.

pågående ärenden har ökat kontinuerligt de senaste åren, både inom Allmän pension och det produktionsområde som handlägger bostadstillägg.⁸¹ Inom båda produktionsområdena har myndigheten prioriterat ner vissa ärenden, för att kunna handlägga ärenden som de bedömt att de har behövt prioritera högt, vilket får negativa konsekvenser i de ärenden som inte prioriteras högt. I den här rapporten ser vi att prioriteringarna av vissa ärenden bland annat leder till att vissa pensionärer får vänta längre på sina beslut och att risken för felaktiga utbetalningar ökar, eller att pensioner betalas ut med felaktiga belopp under längre tid än tidigare.

Vi menar både i den här rapporten, liksom i vår rapport om bostadstillägg, att det är förståeligt att Pensionsmyndigheten har prioriterat på det sätt som myndigheten har gjort. I den här rapporten har vi sett att myndigheten har prioriterat att pensionärer ska få sina utbetalningar i tid. Det framstår inte som en orimlig prioritering enligt vår bedömning.

Men det är viktigt att myndigheten gör vad den kan för att minska mängden pågående ärenden och minimera de negativa konsekvenserna av att ärenden blir liggande. Pensionsmyndigheten har begärt och fått extra medel, bland annat för att kunna arbeta av pågående ärenden.⁸² Inom myndigheten pågår också ett arbete för att hantera ärendeköerna som bland annat fokuserar på vilka konsekvenser köerna har för pensionärerna, vilket vi ser positivt på. Det är viktigt både för Pensionsmyndigheten och regeringen att följa den fortsatta utvecklingen på området, och se till att antalet pågående ärenden minskar.

⁸¹ När det gäller bostadstillägg se Inspektionen för socialförsäkringen, *Pensionsmyndighetens handläggning av bostadstillägg. En granskning av arbetssätt, prioriteringar och resultat*. Rapport 2022:4, s. 42–44.

⁸² Pensionsmyndigheten, *Pensionsmyndighetens budgetunderlag – del 1. Budgetåren 2023–2025. Sammanfattning samt administrationskostnader*, dnr. VER 2022-37, s. 8–9. Prop. 2021/22:269, *Extra ändringsbudget för 2022*; 2021/22:FiU49, *Extra ändringsbudget för 2022*; protokoll 2021/22:136.

6 Referenser

Bet. 2018/19:SfU2, *Utgiftsområde 11, Ekonomisk trygghet vid ålderdom.*

Bet. 2019/20:SfU2, *Utgiftsområde 11, Ekonomisk trygghet vid ålderdom.*

Bet. 2020/21:SfU2, *Utgiftsområde 11, Ekonomisk trygghet vid ålderdom.*

Bet. 2021/22:FiU49, *Extra ändringsbudget för 2022.*

EU-domstolens mål Boguslaw Zaniewicz-Dybeck mot Pensionsmyndigheten, C-189/16, ECLI:EU:C:2017:946.

HFD – Högsta förvaltningsdomstolen, HFD 2018 ref. 38.

Inspektionen för socialförsäkringen, *Pensionsmyndighetens handläggning av bostadstillägg. En granskning av arbetssätt, prioriteringar och resultat.* Rapport 2022:4.

Pensionsmyndigheten 2019, *Extra tid efter GARP-domen.* Internt och odaterat arbetsdokument utan diarienummer.

Pensionsmyndigheten, *Allmän pension för personer födda 1938 eller senare – att ta ut pension.* Vägledning 2010:2 version 5.

Pensionsmyndigheten, *EG-förordningarna 883/2004 och 987/2009 samt konventioner – förmåner vid ålderdom och dödsfall enligt EG-förordningarna och EU-förordning 1231/2010.* Vägledning 2010:7 version 6.

Pensionsmyndigheten, *Förmåner vid ålderdom och dödsfall enligt EG-förordningarna 883/2004 och 987/2009 samt EU-förordningen 1231/2010 samt enligt konventioner om social trygghet.* Vägledning 2010:7 version 5.

Pensionsmyndigheten, *Pensionsmyndighetens budgetunderlag – del 1. Budgetåren 2023–2025. Sammanfattning samt administrationskostnader*. Dnr. VER 2022-37.

Pensionsmyndigheten, *Pensionsmyndighetens budgetunderlag – del 1. För åren 2021–2023. Sammanfattning samt administrationskostnaderna*. Dnr. VER 2020-1.

Pensionsmyndigheten, *Pensionsmyndighetens budgetunderlag för åren 2019–2021*. Dnr. VER 2018-2.

Pensionsmyndigheten, *Pensionsmyndighetens budgetunderlag för åren 2020–2022*. Dnr. VER 2019-5.

Pensionsmyndigheten, *PO Garp – uppstart och utförande*, dokument utan diarienummer daterat 2020-09-27.

Pensionsmyndigheten, *Uppdrag gällande omräkningarna av garantipension – delredovisning 2021-02-01*. Dnr. VER 2021-51.

Pensionsmyndigheten, *Uppdrag gällande omräkningarna av garantipension – slutredovisning 2021-09-27*. Dnr. VER 2021-51.

Pensionsmyndigheten, *Verksamhetsplan och budget 2022, Produktionsavdelningen, Produktionsområde AP*, dokument utan diarienummer daterat 2022-02-01.

Pensionsmyndigheten, webbplats: www.pensionsmyndigheten.se, hämtad den 10 oktober 2022.

Pensionsmyndigheten, *Ålderspension till personer födda 1938 eller senare – att ta ut pension*. Vägledning 2010:2 version 4.

Pensionsmyndigheten, *Årsredovisning 2020*. Dnr. VER 2020-333.

Pensionsmyndigheten, *Årsredovisning 2021*. Dnr. VER 2021-444.

Pensionsmyndighetens handläggarstöd, valda delar.

Prop. 2017/18:275, *Fortsatt utbetalning av garantipension inom EES och Schweiz*.

Prop. 2018/19:1, *Budgetpropositionen för 2019, Utgiftsområde 11, Ekonomisk trygghet vid ålderdom*.

Prop. 2019/20:1, *Budgetpropositionen för 2020, Utgiftsområde 11, Ekonomisk trygghet vid ålderdom*.

Prop. 2020/21:1, *Budgetpropositionen för 2021, Utgiftsområde 11, Ekonomisk trygghet vid ålderdom.*

Prop. 2021/22:269, *Extra ändringsbudget för 2022.*

Riksdagens protokoll 2018/19:33.

Riksdagens protokoll 2019/20:53.

Riksdagens protokoll 2020/21:54.

Riksdagens protokoll 2021/22:136.

Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Pensionsmyndigheten, S2020/00928/, S2020/07953/, S2020/09446/ S2020/09448.

Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Inspektionen för socialförsäkringen, S2021/08094.

Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Pensionsmyndigheten, S2022/00618.

SOU 2019:53, *Grundpension.*

Statskontoret, *Myndighetsanalys av Pensionsmyndigheten.* Rapport 2022:12.

Bilaga: Beräkning av Pensionsmyndighetens resursbehov

Vår beräkning av Pensionsmyndighetens resursbehov på grund av EU- domen bygger på en uppskattning av hur resursbehovet skulle öka som Pensionsmyndigheten gjorde 2019.⁸³ I den här bilagan beskriver vi hur myndigheten gjorde denna uppskattning, och hur vi har använt den för att göra vår beräkning. Vi gör det med hjälp av ett exempel och beskriver inte hela Pensionsmyndighetens underlag.

Pensionsmyndighetens uppskattning utgår från ett antal *ärendetyper* som påverkas av EU- domen. Var och en av dessa ärendetyper omfattar ett antal *handläggningsmoment* som handläggarna behöver göra. Ett exempel på en ärendetyp är ett ändringsärende som beror på att en person som har garantipension invandrar till Sverige. Till denna ärendetyp hör 11 olika moment (tabell B.1). Det är denna ärendetyp vi använder som exempel i tabellen.

Vart och ett av dessa handläggningsmoment tar ett visst antal minuter att genomföra för handläggarna. Pensionsmyndigheten har i sitt underlag uppskattat denna *tidsåtgång per moment* i minuter (tabell B.1).

Alla ärenden i den aktuella ärendetypen innehåller inte alla de arbetsmoment som hör till ärendetypen. Som exempel har inte alla pensionärer som invandrar till Sverige försäkringstid i andra länder. Därför har Pensionsmyndigheten uppskattat *andelen ärenden* i vilka de behöver göra de olika handläggningsmomenten. När det gäller handläggningsmomentet ”Omvandla EU/EES försäkringsperioder” har de uppskattat att hälften av pensionärerna har försäkringstid i

⁸³ Den dom vi avser är EU-domstolens mål *Boguslaw Zaniawicz-Dybeck mot Pensionsmyndigheten*, C-189/16, ECLI:EU:C:2017:946.

andra medlemsländer och att detta arbetsmoment alltså ingår i 50 procent av ärendena (tabell B.1).

Utifrån detta har vi beräknat den *genomsnittliga extra tidsåtgången* för ett ärende som är av en viss typ. Om vi tar samma exempel som i stycket ovan, det vill säga ”Omvandla EU/EES försäkringsperioder”, tar det enligt Pensionsmyndighetens uppskattning 2 minuter att genomföra detta handläggningsmoment. Men momentet genomförs bara i 50 procent av ärendena. Den *genomsnittliga extra tidsåtgången* att göra detta handläggningsmoment är därför 1 minut (2 minuter per ärende gånger 50 procent av ärendena).

Vi har alltså beräknat *den genomsnittliga extra tidsåtgången* per moment för ett ärende av den aktuella ärendetypen utifrån Pensionsmyndighetens uppgifter. Den framgår av den sista kolumnen i tabell B.1. Den *genomsnittliga tidsåtgången* för ett ärende av det aktuella slaget har vi sedan summerat per ärendetyp. I det aktuella exemplet är den totala *genomsnittliga tidsåtgången* 51 minuter för ett ärende av typen ”Invandring, omräkning till minimiförmån”.

För att kunna göra vår beräkning av resursbehovet har vi sedan hämtat in uppgifter från Pensionsmyndigheten om hur många beslut de har fattat 2019–2022 för respektive ärendetyp. Vi har sedan beräknat resursbehovet genom att multiplicera antalet ärenden inom respektive ärendetyp med den summerade *genomsnittliga tidsåtgången* per ärendetyp.

Tabell B.1 Pensionsmyndighetens uppskattning av hur mycket tid i minuter som går åt för olika handläggningsmoment och andelen ärenden (procent) där respektive moment genomförs, i ärenden som rör invandring – omräkning till minimiförmån

<i>Handläggningsmoment</i>	<i>Tidsåtgång (minuter)</i>	<i>Andel ärenden</i>	<i>Genomsnittlig extra tidsåtgång</i>
Leta uppgifter i systemen, eventuellt beställa akt	3	100 %	3
Utreda sammanfallande EU/EES-perioder	10	100 %	10
Omvandla EU/EES försäkringsperioder	2	50 %	1
Valutaomräkning EU/EES-pension	3	50 %	1,5
Kommunicering pension och försäkringsperioder EU/EES	8	75 %	6
Registrera EU/EES försäkringsperioder	0,5	75 %	0,4
Registrera EU/EES pension	2	75 %	1,5
Begära EU/EES försäkringsperioder	10	75 %	7,5
Begära aktuellt belopp EU/EES pension	3	95 %	2,9
Manuellt beslut	7	100 %	7
Journalföring	10	100 %	10
Summa (minuter)			51

Källa: Pensionsmyndigheten 2019, *Extra tid efter GARP-domen*, internt och odaterat arbetsdokument utan diarienummer, ISF:s beräkningar.

