

Socialdepartementet

103 33 Stockholm

Pensionsmyndighetens svar på ISF:s rapport 2022:4 *Pensionsmyndighetens handläggning av bostadstillägg*

Pensionsmyndigheten ska enligt 3 a § förordningen (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten kommentera och redovisa vilka eventuella åtgärder myndigheten avser att vidta med anledning av de rapporter som Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) lämnar till regeringen.

Denna skrivelse är Pensionsmyndighetens svar på ISF:s rapport 2022:4. Skrivelsen utgår från de tre huvudsakliga slutsatser som ISF presenterar i sin rapport;

- rekommendation till Pensionsmyndigheten att utvärdera det nya arbetssättet *Agera direkt* på fler sätt än i dag,
- rekommendation till Pensionsmyndigheten om att se över resursbehovet för handläggningen på kort och lång sikt, samt
- rekommendation till regeringen att utreda möjligheten att förenkla regelverket.

Pensionsmyndigheten välkomnar den granskning som har gjorts av ISF och tar till sig av de rekommendationer som lämnas i rapporten. De rekommendationer som ISF lämnar ligger i linje med *Åtgärdsplan för handläggning av bostadstillägg*¹, vilken är beslutad sedan februari 2022. Det råder för närvarande ett allvarligt läge inom handläggningen av bostadstillägg, där många pensionärer i utsatt ekonomisk situation får vänta länge på beslut och utbetalning av förmån. Pensionsmyndigheten gör sitt yttersta för att komma tillrätta med problemen och kommer att utöka planen för åtgärder inom handläggningen av bostadstillägg med de rekommendationer som ISF har lämnat i sin rapport.

I det följande lämnas kommentarer och redovisning av de åtgärder som Pensionsmyndigheten avser att vidta med anledning av rapporten.

1. Rekommendation till Pensionsmyndigheten att utvärdera det nya arbetssättet *Agera direkt* på fler sätt än i dag

Pensionsmyndigheten instämmer i ISF:s rekommendation om att utvärdera gällande arbetssätt på fler sätt än idag.

¹ Svar på uppdrag i regleringsbrev för budgetåret 2021.

Pensionsmyndigheten arbetar ständigt för att utveckla sin förmåga att utvärdera verksamheten. Myndigheten kommer framöver att vara särskilt noga med att utforma försöksverksamhet, utvecklingsinsatser och nya arbetssätt på sådant vis att de kan följas upp på ett effektivt, enkelt och mångsidigt sätt.

Agera direkt är ingen enskild företeelse utan en benämning av ett arbetssätt för att handlägga ärenden, alltså en flödesbeskrivning eller arbetsinstruktion. Arbetssättet bygger på ett större manuellt inslag i början av ett ärendes resa i vårt handläggningsflöde, i syfte att minska förekomst av tillkommande efterfrågan senare i flödet, efter att ett första beslut har tagits. Exempel på sådan tillkommande efterfrågan är begäran om omprövning, överklagande eller behov av förtydliganden eller förklaringar från kundservice. I det som av Pensionsmyndigheten betraktas som ett ärendes totala handläggningstid hos oss ingår också i förekommande fall handläggning av återkrav.

Arbetssättet *Agera direkt* testades först i liten skala i form av försöksverksamhet. Det har därefter, efter kontinuerlig utvärdering, gradvis införts på allt större ärendevolymer. Eftersom volymerna inledningsvis har varit små har det inte varit möjligt att med statistisk säkerhet kunna göra rättvisande utvärderingar av arbetssättet. Ett arbetssätt behöver arbetas in och användas på större volymer under en längre tid innan det kan göras några säkra mätningar av dess effekter. De indikationer som har kunnat hämtas ur löpande utvärdering har använts för kontinuerliga bedömningar av risk och nytta, vilka i sin tur har lagts till grund för verksamhetsbeslut och vägval.

Pensionsmyndigheten bedriver ett löpande arbete med att utvärdera arbetssätt och mäta resultat. Så har även gjorts under våren 2022 inom handläggningen av bostadstillägg. Utvärderingarna kommer att fortsätta under hösten. Pensionsmyndigheten genomför just nu en uppföljning av rättslig kvalitet i handläggning av bostadstillägg som skett i enlighet med arbetssättet *Agera direkt*. Om de uppföljningar som görs indikerar att ett arbetssätt eller en del av verksamheten inte fungerar på önskvärt sätt, finns beredskap att genast besluta om åtgärder. Vi ser dock för närvarande inte anledning att avbryta eller begränsa användningen av *Agera direkt*.

ISF framför att det finns en polarisering inom Pensionsmyndigheten när det gäller nytta med arbetssättet *Agera direkt* och grad till vilken det bidrar till förbättring av handläggningen. Av rapporten från ISF framgår att det finns en oro bland vissa medarbetare för att framföra kritik mot arbetssättet och hur det har införts. Pensionsmyndigheten ser allvarligt på det som ISF har konstaterat. Myndigheten kan konstatera att berörda medarbetare inte har fått tillräckliga förutsättningar att ta till sig arbetssättet och att förändringsarbetet i större utsträckning bort ske i närmare dialog med olika delar av Pensionsmyndighetens verksamhet. Vi strävar efter att ha en levande, tillåtande och konstruktiv dialog om för- och nackdelar med olika arbetssätt och hur de kan förbättras. Vi kommer att fortsätta att agera för att myndighetens ambition i dessa avseenden förverkligas. I första hand kommer det att ske genom chefs- och medarbetardialoger. Vi följer också systematiskt upp medarbetarnas upplevelse av öppenhet i dialog- och samtalsklimat inom ramen för vår årliga medarbetarundersökning. Vidare kommer vi att fortsätta utveckla vår förmåga till konstruktiv förändringsledning och medarbetarutveckling.

Tidsåtgång i Agera direkt-ärenden och handläggningstid inom bostadstillägg i stort

ISF anger att det saknas tydlig utvärdering om hur stor tidsåtgången är i *Agera direkt*-ärenden och hur arbetssättet påverkar handläggningstiden för alla ärenden om bostadstillägg, oavsett metod för handläggning.

De uppföljningar som har genomförts indikerar att arbetsproduktiviteten i form av antal avslutade ärenden per timme har ökat under den period då arbetssättet *Agera direkt* har implementerats till nuvarande skala. Att balanserna samtidigt har ökat beror på att myndigheten under första halvåret 2022 har haft mindre resurser i form av antal tillgängliga arbetstimmar jämfört med samma period år 2021. Detta till följd av minskande anslag inom verksamhetsområdet under 2022.

Arbetssättet *Agera direkt* behöver användas under en längre tid innan det med säkerhet går att visa hur detta, att investera mer i början av ärendets gång för att minska den totala tid som ärendet befinner sig i flöde hos oss, påverkar den totala handläggningstiden för ärenden om bostadstillägg, oavsett arbetssätt.

Pensionsmyndigheten följer detta noga och kommer att ta framtida beslut om utformning av arbetssätt i enlighet med de resultat som genomförda uppföljningar visar.

Pensionsmyndighetens internrevision kommer genomföra en granskning av det nya arbetssättet under hösten 2022.

Hur arbetssättet påverkar förutsättningarna att minska mängden pågående ärenden

En förutsättning för att Pensionsmyndigheten ska kunna minska mängden pågående ärenden är att myndigheten tilldelas tillräckliga resurser för att både hantera nytillkomna ärenden i rimlig tid och samtidigt arbeta ikapp när det gäller sedan tidigare inkomna ärenden av alla slag². Detta gäller oberoende av vilket arbetssätt som används i handläggningen. Ett arbetssätt som, efter att beslut är taget, minskar förekomsten av att ett beslut leder till följdärenden i form av begäran om omprövning och återkrav, exempelvis *Agera direkt*, har förutsättningar för att på sikt bidra till att minska den totala mängden pågående ärenden. Pensionsmyndigheten utvärderar löpande om arbetssättet visar sig ha önskad effekt i detta avseende.

Arbetssättet Agera direkt och rättsliga krav

ISF anger att det saknas tydliga utvärderingar av om arbetssättet *Agera direkt* leder till fler korrekta beslut och korrekta utbetalningar. ISF efterfrågar också utvärdering av om handläggning enligt *Agera direkt* uppfyller förvaltningsrättsliga krav. Vidare ifrågasätter ISF om *Agera direkt* uppfyller rättsliga krav på bland annat saklighet och opartiskhet.

Pensionsmyndigheten tar till sig av rekommendationen från ISF när det gäller rättslig utvärdering av arbetssättet. Vi kommer att undersöka möjligheten att inom kort genomföra övergripande rättslig utvärdering av handläggningen av bostadstillägg, oavsett arbetssätt, kopplat till allmänna förvaltningsrättsliga principer samt opartiskhet, likabehandling och saklighet.

Utöver en sådan övergripande rättslig utvärdering som föreslås, följer och utvärderar Pensionsmyndigheten kontinuerligt kvaliteten i handläggningen, vilket också redovisas i årsredovisningen. Under våren 2022 inleddes en rättslig

² Ansökningsärenden, ändringsanmälningar, begäran om omprövning samt återkrav.

kvalitetsuppföljning av ärenden inom *Agera direkt* av verksamheten. Resultaten av denna kommer att presenteras under hösten 2022. Myndighetens kvalitetsfunktion kommer att granska denna kvalitetsuppföljning och vid behov validera dess metod och resultat. Utöver det kommer Pensionsmyndighetens internrevision som ovan konstaterats under hösten att göra en granskning av arbetssättet *Agera direkt* på en verksamhetsövergripande nivå.

De pensionärer som ringer till Pensionsmyndigheten

ISF påtalar att det saknas tydliga utvärderingar av vad som kännetecknar de pensionärer som ringer till Pensionsmyndigheten om bostadstillägg, och de som inte gör det, exempelvis i fråga om kön, ålder och om personen är utrikesfödd.

Pensionsmyndigheten genomför nu en analys för att titta närmare på vad det är för typer av individer som ringer till myndigheten. I den ingår att klassificera de som ringer till oss, på aggregerad nivå, utifrån personliga egenskaper. Analysen kommer att publiceras i höst. Utöver det ingår det i arbetsmetoden *Agera direkt* att mer noggrant än tidigare följa och analysera vad pensionärens faktiska efterfrågan består av redan under den inledande kontakten med pensionären. Ett liknande uppföljningsarbete sker också inom förmånen allmän pension. Samtliga dessa åtgärder syftar till att förbättra myndighetens förmåga att tillgodose pensionärernas och pensionsspararnas behov, oavsett vilka egenskaper och förutsättningar de har, och oavsett hur våra kontakter sker med dem.

Arbetssättet Agera direkt utifrån ett långsiktigt perspektiv

ISF framför att det är viktigt att Pensionsmyndigheten beskriver vilka långsiktiga effekter som arbetssättet *Agera direkt* kan förväntas ge. Pensionsmyndighetens mål med det nya arbetssättet är att effektivisera handläggningen och bidra till nöjdare pensionärer och pensionssparare. Det finns i dagsläget starka indikationer på att arbetssättet bidragit positivt till att uppnå dessa mål. Det fanns dock inga kvantitativa effektmål uppställda för det nya arbetssättet innan införandet. Så snart det är möjligt med hänsyn till omfattning på mätunderlag och tillräcklig förfluten tid så kommer långsiktiga analyser av effekterna att göras. De resultat som tas fram kommer att läggas till grund för kommande beslut om arbetssätt, prioriteringar och andra vägval. Det är dock mycket svårt och knappast meningsfullt att på förhand ställa upp välgrundade och välavvägda kvantitativa mål inför en sådan omställning av arbetssätt som *Agera direkt* är exempel på.

2.Rekommendation till Pensionsmyndigheten att avsätta resurser för att arbeta ner mängden pågående ärenden och se över långsiktiga resursbehov för handläggningen

Resurser och prioriteringar

ISF rekommenderar att det tillförs mer resurser till handläggningen av bostadstillägg i syfte att minska mängden pågående ärenden inom verksamhetsområdet.

Pensionsmyndigheten har tidigare år erhållit tillfälliga extramedel för hanteringen av bostadstillägg. Från och med 2022 finns inget temporärt tillskott för bostadstillägg. Istället har en relativt kraftig neddragning av anslaget inom verksamhetsområdet genomförts. Till följd av förväntade men ännu ej realiserade effekthemtagningar från det nya IT-systemet för bostadstillägg har anslagsmedlen minskats med 45 miljoner kronor. Därutöver har tillfälliga medel på 14 mnkr som tillfördes verksamheten under 2021 dragits bort. Sammantaget minskade således anslagen inriktade mot

bostadstillägg med 59 miljoner kronor inför 2022. Det motsvarar ungefär en tredjedel av de resurser som lades ned inom området under 2021. Pensionsmyndigheten erhöll dock 7 miljoner kronor för att införa en höjning av konsumtionsstödet inom bostadstillägg. Förvaltningsanslaget sammantaget minskade från 778 mnkr år 2021 till 700 mnkr år 2022

Nettoeffekten av minskat anslag år 2022 medförde en minskning av påverkbara, anslagsfinansierade kostnader med 15 procent. I myndighetens budgetprocess gjordes omfattande insatser för att begränsa hur mycket detta skulle påverka handläggningen av bostadstillägg. Denna prioritering medförde att de resurser som nu avsatts för handläggning av bostadstillägg inte fullt ut motsvarar anslagsminskningen för bostadstillägg 2022. Handläggning av bostadstillägg är dock en av relativt få verksamhetsdelar som är helt anslagsfinansierad. Med hänsyn till detta är det inte möjligt för myndigheten att omfördela resurser fritt mellan olika förmåner och delar av verksamheten.

Myndighetens begränsade möjligheter att omfördela resurser ytterligare beskrivs i myndighetens budgetunderlag och utgiftsprognoser.

Att minska mängden pågående ärenden

Pensionsmyndigheten delar bilden att stora mängder äldre pågående ärenden påverkar myndighetens förmåga att korta handläggningstider och öka tillgängligheten i telefoni. ISF rekommenderar att Pensionsmyndigheten i dagsläget inte bör lägga ytterligare resurser på handläggning som prioriterar ärenden utifrån inkommande telefonsamtal eller som ensidigt prioriterar nyansökningar.

Myndigheten bedömer att en tillbakagång till gamla arbetssätt skulle minska kundnöjdheten och effektiviteten i handläggningen och därför vore kontraproduktivt. Pensionsmyndigheten har, precis som ISF noterar, särskilt prioriterat handläggningen av nyansökningar och inkommande telefonsamtal. Myndigheten har även arbetat med ändringsanmälningar, begäran om omprövning och återkrav, dock inte i samma omfattning. Med hjälp av de ytterligare resurser som har tillförts i och med vårändringsbudgeten pågår ett arbete med att organisera en större riktad avarbetningsinsats som ska minska balanserna inom alla typer av ärenden inom bostadstillägg, inklusive begäran om omprövning och återkrav. Insatsen ska också utgöra ett stöd i telefonin. Detta kommer emellertid förutsätta att mängden nyansökningar rörande bostadstillägg blir mindre än vad som tidigare prognosticerats till följd av höjningen av fribeloppet inom bostadstillägget. I Pensionsmyndighetens verksamhetsplanering för 2023, som nu arbetas fram inom myndigheten, kommer myndigheten föreslå att styrelsen beslutar att en minskning av handläggningstiderna och svarstiderna i telefon ska ha högsta prioritet under nästa verksamhetsår. Denna prioritering kommer för övrigt redan att gälla så snart myndigheten infört de nu aktuella politiska besluten rörande höjningen av garantipensionen och bostadstillägget.

Långsiktiga resursbehov för handläggningen

ISF rekommenderar att Pensionsmyndigheten ser över det långsiktiga resursbehovet inom handläggningen av bostadstilläggsansökningar och anger att en översyn av behoven kan komma att leda till slutsatsen att regering och riksdag långsiktigt behöver skjuta till mer resurser för handläggningen av bostadstillägg.

Av budgetunderlag, utgiftsprognoser till regeringen och *Åtgärdsplan för handläggning av bostadstillägg*³ framgår Pensionsmyndighetens långsiktiga resursbehov och prioriteringar samt att myndigheten upprepade gånger har begärt ytterligare medel för att kunna möta inflöde och avarbeta volymen av pågående ärenden i större omfattning än vad som är möjligt med tilldelad finansiering. Dessa beräkningar är i linje med det behov av årsarbetare som ISF har uppskattat för att arbeta ner pågående ärenden.

3.Rekommendation till regeringen att utreda möjligheten att förenkla regelverket

ISF rekommenderar regeringen att utreda möjligheten att förändra regelverket för bostadstillägget, eller mer allmänt för pensionssystemets grundskydd, i syfte att förenkla handläggningen av bostadstillägg och förbättra träffsäkerheten. ISF lyfter här bland annat att pensionärerna har uppenbara problem med att lämna de uppgifter som Pensionsmyndigheten behöver för att fatta beslut om bostadstillägg samt att pensionärer som får tillsvidarebeslut också har uppenbara problem att anmäla erforderliga ändringar. ISF anger att bostadstilläggets utformning bidrar till långa handläggningstider. Utformningen skapar dessutom en målkonflikt mellan olika former av träffsäkerhet i förmånen såsom mörkertal⁴ och behov av en större mängd aktuella uppgifter för att kunna betala ut rätt bostadstillägg till de som är berättigade till förmånen.

Pensionsmyndigheten instämmer i ISF:s rekommendation, vilket också myndigheten har framfört till regeringen i ett flertal remissvar de senaste åren.⁵ Myndigheten delar således bedömningen att ändringar i regelverket, som innebär att stora delar av grundskyddet kan beviljas med mindre långtgående behovsprövning, skulle göra förmånen enklare att hantera både för pensionärerna och Pensionsmyndigheten. Även andra vägar för att förenkla prövningen skulle kunna utredas som skulle kunna ligga i linje med en ökad digitalisering.

En del i *Åtgärdsplan för handläggning av bostadstillägg*⁶ är fortsatt arbete med regelutveckling och regeltillämpning. Dessa åtgärder och förslag innefattar en översyn av myndighetens tillämpningar av befintliga regelverk, vilka bedöms påverka handläggningstiderna och effektiviteten i handläggningen av bostadstillägg mer på marginalen. Pensionsmyndigheten har i arbetet med Åtgärdsplanen således utrett de områden där ändrad regeltillämpning och mindre regeländringar kan vara möjliga att göra utan att regelverket ändras i grunden. Pensionsmyndigheten gör dock bedömningen att ett förenklat regelverk eller ett kraftigt resurstillskott är en förutsättning för att åstadkomma en förändring som kan förbättra situationen inom förmånen bostadstillägg i betydande omfattning. Pensionsmyndigheten ser mot denna bakgrund gärna att regeringen, med hög prioritet, låter utreda möjligheterna att

³ Svar på uppdrag i regleringsbrev för budgetåret 2021.

⁴ Mörkertalet avser de pensionärer som bedöms vara berättigade till en förmån men som inte uppbär den.

⁵ Se exempelvis Pensionsmyndighetens remissvar gällande *Betänkandet Träffsäkerhet* (SOU 2021:101), promemorian *Höjt bostadstillägg till pensionärer och höjt minimibelopp vid fastställande av avgifter enligt socialtjänstlagen* (S2022/00537), promemorian *Förbättrat grundskydd för pensionärer* (52019/00462/SF) och departementskriften *Översyn av grundskyddet för pensionärer – Inriktning för ett nytt grundskydd* (Ds 2018:8).

⁶ Se avsnitt 3.4. *Regelutveckling och regeltillämpning* samt avsnitt 4.4. *Regelutveckling*.

förändra detta regelverk i grunden. Pensionsmyndigheten är beredd att bidra i ett sådant arbete.

Detta svar har beslutats av generaldirektör Daniel Barr efter föredragning av verksamhetsspecialist Julia Ejbyfeldt.

Daniel Barr

Julia Ejbyfeldt