

Mörkertal i bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd

Regleringsbrevsuppdrag år 2014

Utvecklingsavdelningen

Datum 2014-06-23
Dok.bet. PID137470
Version 1.0
Dnr/Ref. VER 2014-227

Regeringsuppdraget	3
Tidigare uppskattningar av mörkertalet	3
Pensionsmyndighetens uppskattning av mörkertalet	3
Metod för mörkertalsuppskattning.....	3
Resultat.....	4
Bostadstillägg.....	4
Äldreförsörjningsstöd	5
Åtgärder för att minska mörkertalet.....	6
Informationsträffar och utbildning.....	6
Tidningsartiklar och nyhetsinslag	6
Pilotverksamhet telefonkontakt	6
Framtida åtgärder.....	7

Regeringsuppdraget

Pensionsmyndigheten har i regleringsbrevet för år 2014 fått i uppdrag att göra en bedömning av hur många pensionärer som har rätt till förmånerna bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd men inte ansöker om dem. Bedömningen ska jämföras med tidigare beräkningar av de så kallade mörkertalen och beskriva skillnader i metod mellan beräkningarna. Pensionsmyndigheten ska även redogöra för vilka åtgärder som har genomförts för att sänka mörkertalet. Den här rapporten är en delredovisning av uppdraget, som ska slutredovisas senast den 1 november 2014.

Tidigare uppskattningar av mörkertalet

Uppskattningar av mörkertalet har gjorts tidigare. En kort sammanfattning av dessa görs nedan. Samtliga uppskattningar har tagits fram med hjälp av SCB:s urvalsundersökning om hushållens ekonomi (HEK) i kombination med mikrosimuleringsmodellen Fasit. I korthet är modellen en avbild av samtliga gällande regler för till exempel bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd.

Försäkringskassan publicerade år 2005 en beräkning av mörkertalet för bostadstillägg. Den beräkningen visade ett mörkertal för ålderspensionärer på cirka 106 100 personer vilket enligt beräkningen motsvarade strax under 25 procent av de berättigade pensionärerna. Beräkningen bygger på data från år 2002.

År 2008 redovisade Försäkringskassan en ny beräkning. Den visade ett mörkertal för pensionärer på cirka 65 600 personer eller motsvarande knappt 17 procent av de berättigade pensionärerna. Beräkningen bygger på 2006 års uppgifter.

Den senaste beräkningen av mörkertalet som redovisats publicerades av Riksrevisionen år 2013. Enligt den var mörkertalet cirka 141 000 personer eller motsvarande 37 procent av de berättigade pensionärerna. I samband med denna publicerades även en beräkning av mörkertalet inom äldreförsörjningsstödet. Det beräknades till cirka 60 800 personer eller motsvarande 86 procent av de berättigade pensionärerna. Båda beräkningarna bygger på 2010 års uppgifter.

Pensionsmyndighetens uppskattning av mörkertalet

Metod för mörkertalsuppskattning

Pensionsmyndigheten har valt att använda samma metod som använts i de tidigare uppskattningarna för att beräkna mörkertalets omfattning. Pensionsmyndighetens beräkningar bygger på data för år 2012. Vilken metod som än används är det svårt att göra träffsäkra beräkningar eftersom bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd består av detaljerade regelverk och det är stora osäkerheter i det statistiska materialet. Det saknas tillförlitlig data om bland annat boendekostnad och förmögenhet.

SCB:s undersökning använder ett urval om cirka 20 000 hushåll med samtliga familjemedlemmars (cirka 40 000 individer) taxerade inkomstuppgifter samt enkätuppgifter om boendekostnader. För de som inte har svarat på enkäten antas en boendekostnad som motsvarar den från hushåll med likartade uppgifter. En annan

hantering av bortfallet gäller hushållsbildningen. För de hushåll som inte besvarat enkäten används registeruppgifter, vilket underskattar antalet sammanboende.

Trots att den huvudsakliga metoden varit densamma i alla uppskattningar, skiljer sig förutsättningarna för beräkningarna. En skillnad mellan 2005 års och 2008 års uppskattning är att SCB förbättrat sin kunskap om bortfallet i urvalsundersökningen och därför förändrat uppgifterna om boendekostnad och boendeform. Den största förändringen från Försäkringskassans beräkning år 2008 till Riksrevisionens redovisade uppskattning år 2013 är att uppgifter om förmögenhet saknas i den senare. Förmögenhetsuppgifter saknas även i den beräkning Pensionsmyndigheten gjort.

I båda dessa beräkningar har förmögenheten därför uppskattats utifrån de uppgifter som finns om kapitalinkomster tillsammans med ett antagande om avkastningen på kapitalet. Kapitalavkastningsantagandet i Riksrevisionens beräkning är en procent av tillgångsvärdet och Pensionsmyndigheten har valt samma antagande för sin uppskattning. Förmögenhetsberäkningarna utgår även från de uppgifter som finns om taxeringsvärden för andra taxeringsenheter än boendefastigheten.

Pensionsmyndigheten har känslighetstestat mörkertalsberäkningen genom att jämföra resultatet vid olika kapitalavkastningsantaganden. Eftersom beräkningen utgår från uppgifter om kapitalinkomster ger ett *högre* avkastningsantagande en *lägre* uppskattad förmögenhet vilket leder till *högre* uppskattat mörkertal. Lägre avkastningsantagande leder på motsvarande sätt till ett lägre uppskattat mörkertal.

Resultat

Bostadstillägg

Pensionsmyndighetens beräkning uppskattar mörkertalet för bostadstillägg år 2012 till cirka 115 000 personer eller 31 procent av de berättigade pensionärerna. Resultaten är känsliga för vilket antagande som görs om kapitalavkastning och därigenom uppskattningen av förmögenheten. I tabellen nedan visas det uppskattade mörkertalet vid olika antaganden om kapitalavkastning.

Tabell 1: Mörkertal för bostadstillägg år 2012, med olika antaganden om avkastningens storlek

Avkastningsantagande	2010 års data		2012 års data	
	Mörkertal, antal	Mörkertal, procent	Mörkertal, antal	Mörkertal, procent
0,6 procent	118 000	33,0	81 000	23,8
0,7 procent	125 000	34,3	93 000	26,6
1 procent	141 000	37,1	115 000	30,9
2 procent	-		147 000	36,3
4 procent	-		174 000	40,3

Känsligheten för kapitalavkastningsantagandet är högre i uppskattningen på 2012 års data än uppskattningen för år 2010. Om kapitalavkastningen antas vara 0,6 procent i stället för 1 procent minskar mörkertalet för 2010 års data med omkring 23 000

pensionärer (från 141 000 till 118 000 pensionärer). Det motsvarar en minskning på cirka 16 procent av det uppskattade mörkertalet. Samma förändring i avkastningsantagandet för 2012 års data minskar mörkertalet med 34 000 personer (från 115 000 till 81 000 pensionärer), vilket motsvarar en minskning av det uppskattade mörkertalet på cirka 30 procent.

Balanseringen i inkomstpensionen innebär en ökning av mörkertalet med omkring 25 000 pensionärer jämfört med om ingen balansering skett. Även denna uppskattning utgår från ett antagande om en procents kapitalavkastning på förmögenheten.

Pensionsmyndigheten har även uppskattat hur stort bostadstillägg pensionärerna beräknas gå miste om. Av tabell 2 nedan framgår att en större andel, drygt 60 procent av pensionärerna som ingår i det uppskattade mörkertalet för bostadstillägg, går miste om 1 000 kronor eller mindre. Det motsvarar cirka 73 000 pensionärer. Liknande uppgifter gällde även för 2010. Andelen som beräknas förlora mer än 3 000 kr per månad har dock minskat sedan 2010.

Tabell 2: Mörkertal för bostadstillägg år 2012, nedbrutet på uppskattat bostadstilläggsbelopp

Uppskattat bostadstilläggsbelopp	Mörkertal, antal pensionärer	Andel av det uppskattade mörkertalet
0 - 500 kr	39 000	34%
501 - 1 000 kr	34 000	29%
1 001 - 1 500 kr	22 000	19%
1 501 - 2 000 kr	10 000	8%
2 001- 2 500 kr	2 000	2%
2 501- 3 000 kr	5 000	4%
3 001 eller mer	4 000	3%
Totalt	115 000	100%

Pensionsmyndigheten bedömer att osäkerheten i uppskattningarna av mörkertalet är så stor att slutsatserna från en analys av resultatet kan bli felaktiga. En sådan analys har därför inte prioriterats. Osäkerheterna kommer av det statistiska material som ligger till grund för uppskattningen. Oavsett mörkertalens storlek är det angeläget att alla pensionärer har möjlighet att ta tillvara sina rättigheter.

Äldreförsörjningsstöd

Pensionsmyndigheten har gjort en uppskattning av mörkertalet för äldreförsörjningsstödet. Notera att mörkertalet för bostadstillägg och äldreförsörjningsstödet inte direkt kan summeras till ett gemensamt mörkertal eftersom vissa hushåll får stöd ur båda systemen. När en pensionär ansöker om äldreförsörjningsstöd prövas även rätten till bostadstillägg. I denna rapport uppskattas dock mörkertalen för de två förmånerna var för sig.

Uppskattningen är att 48 500 pensionärer var berättigade till äldreförsörjningsstöd utan att ha förmånen år 2012. Det motsvarar 89 procent av de uppskattat berättigade pensionärerna.

En summering av de båda förmånerna ger en överskattning på omkring 20 000 pensionärer som uppskattas ha rätt till både bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd.

Osäkerheterna i uppskattningen av mörkertalet inom bostadstillägg gäller även uppskattningen av mörkertalet inom äldreförsörjningsstöd.

Åtgärder för att minska mörkertalet

Informationsträffar och utbildning

Pensionsmyndigheten ordnar löpande informationsträffar med särskilt syfte att informera om bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd. Det är dels träffar där upplägget är utformat för direktkontakt med pensionärerna och dels så kallade "vidareinformatörsutbildningar". Där utbildas representanter från pensionärsorganisationernas olika distrikt så att dessa sedan kan informera fler pensionärer inom sina organisationer. Även inom nätverket "Gilla din ekonomi" medverkar Pensionsmyndigheten för att utbilda vidareinformatörer om bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd. Pensionsmyndigheten fortsätter att arbeta med fördjupat samarbete med pensionärsföreningarna och för att identifiera ambassadörer och andra vidareinformatörer för bostadstilläggsinformation.

Tidningsartiklar och nyhetsinslag

Pensionsmyndigheten arbetar aktivt för att informera om bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd i nyheter och andra medier. Arbetet består av att bidra med underlag till artiklar och inslag för att försöka framhålla möjligheten till bostadstillägg. Pensionsmyndigheten har tagit fram tumregler för vilka pensionärer som kan få bostadstillägg för att lättare kunna ge proaktiv information om möjligheten till förmånen. Dessa används bland annat i pressmaterial och annonser i pensionärstidningar men även av kundservice.

Pilotverksamhet telefonkontakt

Pensionsmyndigheten har som ambition att lära sig mer om pensionärerna som har rätt till bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd men inte har det idag. Syftet är att i större utsträckning hjälpa alla pensionärer att ta tillvara sina rättigheter. Dessa lärdomar förväntas möjliggöra välgrundade beslut om både löpande och temporära åtgärder för att minska mörkertalet. Under våren 2014 driver Pensionsmyndigheten ett pilotprojekt med att pröva att kontakta pensionärer via telefon för att fråga och informera om bostadstillägg. I de fall en pensionär kan vara berättigad och vill ansöka erbjuder Pensionsmyndigheten direkt att hjälpa till att fylla i ansökan och samla in de underlag som krävs.

Projektet har tagit fram urval på pensionärer som inte har bostadstillägg eller äldreförsörjningsstöd och skulle kunna vara berättigade utifrån de data som Pensionsmyndigheten själv har tillgång till. Flera av de uppgifter som krävs för att kunna bedöma rätt till bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd finns dock inte att tillgå.

Pilotverksamheten pågår och slutresultaten är därför inte sammanställda och analyserade. Några tendenser kan dock redan noteras. Överlag möts Pensionsmyndighetens handläggare av positiva reaktioner från pensionärerna. En stor

del av pensionärerna som kontaktas visar sig i samtalen inte vara berättigade till bostadstillägg och vet om det själva. Framför allt är det på grund av nivån på pensionärernas förmögenhet. Av de kontakter projektet haft hittills uppger cirka 80 procent av pensionärerna att de känner till bostadstillägget.

Framtida åtgärder

Bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd är förmåner med detaljerade regelverk som kräver individuell prövning för att avgöra vilka pensionärer som är berättigade. Den individuella prövningen kräver uppgifter som Pensionsmyndigheten inte har för de pensionärer som inte ansökt. Förmånerna är i grunden konstruerade så att pensionären själv måste ansöka om dem. Med dagens utformning av förmånerna är möjligheten att med generella åtgärder hjälpa alla pensionärer att ta tillvara sina rättigheter begränsad. Uppsökande och individuell kontakt för att minska mörkertalet är en administrativt dyr hantering. Pensionsmyndigheten har dock som ambition att utveckla effektiva arbetssätt för att hjälpa pensionärerna.

Ett viktigt område är att arbeta för att förenkla bostadstillägget. Tillsvidarebeslut, enklare regler och ansökningsförfarande samt tydligare kommunikation med pensionärerna bör underlätta för fler berättigade pensionärer att ansöka om bostadstillägg. Likaså Pensionsmyndighetens strategiska prioritering att komma till rätta med brister inom handläggningen av bostadstillägg och återkrav. Kortare handläggningstider samt högre kvalitet i besluten och andra kontakter mellan Pensionsmyndigheten och pensionärerna gör det enklare att ansöka om förmånen och att den upplevda risken för återkrav minskar.

Utöver det pågående arbete som beskrivs ovan diskuterar Pensionsmyndigheten ytterligare åtgärder för att minska mörkertalet, med stöd i den kunskap som pilotverksamheten ger. Det kan bli aktuellt med olika former av riktade brevtuskick till grupper av pensionärer, information om bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd i nuvarande informationsutskick, samarbeten för att hjälpa pensionärer med gode män och riktad mediebearbetning samt samarbeten utifrån missuppfattningar om bostadstillägget. Ett exempel på en vanligt förekommande missuppfattning är att pensionärer som bor i egen fastighet inte kan vara berättigade till bostadstillägg. Pensionsmyndigheten återkommer i slutredovisningen den 1 november 2014 med mer information om åtgärder som kommer att genomföras för att minska mörkertalet.

