

Myndighetsanalys av Pensionsmyndigheten



MISSIV

DATUM
2022-10-17
ERT DATUM
2021-11-03

DIARIENR
2021/223
ER BETECKNING
S2021/07218 (delvis)

Regeringen
Socialdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag om Pensionsmyndighetens inre effektivitet

Regeringen gav den 3 november 2021 Statskontoret i uppdrag att analysera Pensionsmyndighetens inre effektivitet med utgångspunkt från Statskontorets modell för myndighetsanalyser. I uppdraget ingick bland annat att analysera och föreslå åtgärder för att utveckla verksamheten och förbättra Pensionsmyndighetens resultat.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Myndighetsanalys av Pensionsmyndigheten* (2022:12).

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredningschef Hanna André, utredarna Johan Wockelberg-Hedlund, föredragande, Rebecca Hort och Jonas Thelander var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Anneli Roswall Ljunggren

Johan Wockelberg-Hedlund

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Inledning	11
1.1	Vårt uppdrag	11
1.2	Vår analys utgår från Statskontorets modell för myndighetsanalyser	12
1.3	Pensionsmyndighetens roll för ekonomisk trygghet vid ålderdom	14
1.4	Rapportens upplägg	16
2	Uppgifter, mål och resurser	17
2.1	Sammanfattande iakttagelser	17
2.2	Inrättades för effektiv administration och samlad information	18
2.3	Pensionsmyndighetens resultat avgörande för om riksdagens mål nås	19
2.4	Uppdrag att införa nya förmåner i pensionssystemet	20
2.5	Myndighetens instruktion preciserar inte det handläggande uppdraget	21
2.6	Oklart hur långt informationsuppdraget sträcker sig	22
2.7	De delar av pensionsadministrationen som uppvisar dåliga resultat styrs mer detaljerat	25
2.8	Regeringen fokuserar på självkostnadsprincipen och förvaltningsanslaget i sin finansiella styrning	27
3	Organisation, intern styrning och uppföljning	33
3.1	Sammanfattande iakttagelser	33
3.2	Linjeorganisation med två stora avdelningar	34
3.3	Pensionsmyndigheten har en tydligt reglerad intern styrning och kontroll	35
3.4	Styrning mot en mer tillitsbaserad förvaltningskultur	38
3.5	Styrningen inriktad mot utveckling	39
3.6	Finansieringsmodellen kräver bra uppföljning och aktiv styrning	44
3.7	Ny verksamhetslogik för styrningen av pensionsadministrationen	47
3.8	Agila principer för it-styrning införs	50
4	Verksamhet, kostnader och resultat	57
4.1	Sammanfattande iakttagelser	57
4.2	Verksamhet, kostnader och antalet anställda ökar	58
4.3	Det grundläggande syftet med att inrätta Pensionsmyndigheten har i hög grad uppnåtts	62
4.4	Myndighetens resultat har försämrats de senaste åren	64
4.5	Oklart i vilken mån de åtgärder Pensionsmyndigheten har vidtagit kommer att förbättra resultaten	78

5	Statskontorets slutsatser och förslag	85
5.1	Pensionsmyndigheten når inte målen för pensionsadministrationen	85
5.2	Den interna styrningen behöver utvecklas	87
5.3	Finansieringsmodellen har ingen avgörande betydelse för förutsättningarna att bedriva en effektiv verksamhet	91
5.4	Regeringen behöver bättre underlag från Pensionsmyndigheten	92
5.5	Regeringen bör förtydliga Pensionsmyndighetens uppdrag i instruktionen	95
5.6	Statskontorets förslag	96
	Referenser	99

Bilaga

Regeringsuppdraget	103
--------------------	-----

Sammanfattning

Statskontoret har på uppdrag av regeringen analyserat Pensionsmyndighetens inre effektivitet med utgångspunkt i vår modell för myndighetsanalyser. Vår uppgift har bland annat varit att analysera och bedöma hur Pensionsmyndigheten fullgör sina uppgifter och belysa faktorer som är av särskild vikt för effektiviteten i myndighetens verksamhet. Vi har också haft i uppgift att bedöma hur ändamålsenliga myndighetens underlag och återrapportering är för regeringens styrning.

Pensionsmyndigheten har problem med handläggning och kundservice

Vi bedömer att Pensionsmyndigheten i många avseenden fullgör sina uppgifter. Men myndigheten har inte nått de mål som regeringen har satt upp för handläggningen av pensionsförmåner och kundserviceverksamheten under senare år. Vidare bedömer vi att Pensionsmyndighetens återrapportering behöver utvecklas för att regeringen ska få ett ändamålsenligt underlag för sin styrning.

Det är främst i handläggningen av bostadstillägg, återkrav och omprövningar samt ärenden som kräver uppgifter från andra länder som myndigheten har problem. Det är verksamhet som kräver manuell handläggning. Under 2021 har Pensionsmyndighetens resultat för handläggningen av bostadstillägg förbättrats något. Regeringen har ökat Pensionsmyndighetens resurser. Kostnaderna för myndighetens pensionsadministration har ökat med 50 procent mellan 2018–2021 och under samma period ökade antalet anställda på myndigheten med 40 procent.

Pensionsmyndigheten har genomfört åtgärder för att bli effektivare

Det är framför allt två saker som avgör om Pensionsmyndigheten kan förbättra sitt resultat. Den ena är de resurser regering och riksdag avsätter för Pensionsmyndighetens verksamhet de närmaste åren. Den andra är effekterna av myndighetens egna utvecklingsinsatser på pensionsadministrationens produktionskapacitet. På längre sikt kommer också Pensionsmyndighetens arbete med att utveckla it-stödet att få stor betydelse för resursbehovet och förmågan att fullgöra myndighetens uppgift.

Pensionsmyndigheten har genomfört två huvudsakliga åtgärder för att effektivisera pensionsadministrationen. Under 2020 började myndigheten använda ett nytt systemstöd för bostadstillägg och det har ökat automatiseringsgraden i handläggningen. Pensionsmyndigheten har även infört en ny verksamhetslogik för att

handlägga bostadstillägg och planerar att införa motsvarande arbetsprocess i modifierad form för handläggningen av allmän pension.

Regeringens reformer har varit krävande

Pensionsmyndighetens problem med att fullgöra sina uppgifter beror till stor del på externa faktorer som myndigheten har haft svårt att planera för. Pensionsmyndigheten har behövt lägga ned mycket kraft på att hantera villkorsförändringar i de förmåner som myndigheten handlägger och på att förbereda myndigheten på att hantera nya pensionsförmåner. Men myndighetens hantering av det nya handlägningsstödet för bostadstillägg har också påverkat verksamhetens resultat. Pensionsmyndigheten underskattade den arbetsbelastning som uppstod när det nya systemet började göra automatiska kontroller och upptäckte fel som krävde manuell handläggning. Dessutom överskattade myndigheten stödets effektiviseringspotential.

Pensionsmyndigheten behöver utveckla sin interna styrning

Sedan 2018 har Pensionsmyndigheten gjort stora förändringar av sin interna styrning. Den interna styrningen har förbättrats i vissa avseenden men den är för ensidigt inriktad mot att styra utvecklingsinsatser. Myndighetsledningens styrning och uppföljning av myndighetens verksamhet och resultat är otydlig. Den interna styrningen behöver därför förändras så att myndighetsledningen samlat kan styra och följa upp utvecklingsarbete, löpande verksamhet och ekonomi.

Vi föreslår att Pensionsmyndigheten dokumenterar det samlade resultatet av myndighetens verksamhetsplaneringsprocess i en plan beslutad av generaldirektören. Då kan myndigheten hålla fast vid sin nya styrmodell som bygger på en långtgående delegation samtidigt som styrelsen kan följa myndighetens verksamhetsmässiga prioriteringar, vad som planeras och vilka resultat som förväntas.

Pensionsmyndigheten behöver visa hur pensionsadministrationens produktivitet ska ökas

De underlag och den återrapportering som Pensionsmyndigheten lämnar för regeringens styrning är inte tillräckliga för att regeringen på ett bra sätt ska kunna ta ställning till vilka resurser Pensionsmyndigheten behöver för att utföra sina uppgifter.

Vi lämnar därför flera förslag på hur regeringen kan få bättre information om Pensionsmyndighetens resultat och resursbehov. Regeringen bör ge Pensionsmyndigheten i uppdrag att redovisa hur myndigheten arbetar för att effektivisera pensionsadministrationen och hur den nya verksamhetslogik som införs påverkar myndighetens produktionskapacitet, kostnader och förmåga att förbättra sina

resultat för pensionsadministrationen och kundservicen. En sådan genomlysning ger regeringen och Pensionsmyndigheten en gemensam lägesbeskrivning att utgå från.

Vi föreslår också att Pensionsmyndigheten ska lägga större vikt vid att redovisa hur myndighetens kostnader och produktivitet utvecklas i sin årsredovisning. Och att myndigheten gör om sin resultatredovisning så att kostnader och resultat för kundserviceverksamheten går att följa samlat. Pensionsmyndigheten behöver utveckla sin resultatredovisning för att regeringen ska kunna följa och bedöma myndighetens resultat över tid.

Regeringen bör följa hur Pensionsmyndigheten arbetar med att utveckla sitt systemstöd

Pensionsmyndigheten har påbörjat ett omfattande arbete kring hur myndighetens systemstöd ska utvecklas och förvaltas. Planen är att ta över drift och utveckling av delar av systemstödet från Försäkringskassan samt att utveckla myndighetens förmåga att hålla ihop kundhändelser.

Vi föreslår att regeringen ger Pensionsmyndigheten i uppdrag att redovisa en långsiktig plan för hur myndighetens systemstöd ska utvecklas och förvaltas. Det rör sig om stora ekonomiska åtaganden och system som är avgörande för att pensionsadministrationen ska fungera effektivt. Regeringen behöver kunna följa hur arbetet utvecklas för att säkerställa att Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan samverkar kring den digitala utvecklingen på ett sätt som är effektivt för staten. Ett sådant underlag kommer även underlätta för regeringen att kunna ta ställning till Pensionsmyndighetens behov av låneram och finansiering.

1 Inledning

Vi redogör i detta kapitel för vårt uppdrag, hur vi har genomfört det och vilka avgränsningar som vi har gjort. Vi beskriver även kortfattat pensionssystemets konstruktion och principer, för att ge en bakgrund till Pensionsmyndighetens uppdrag och verksamhet och våra analyser i de följande kapitlen.

1.1 Vårt uppdrag

Statskontorets uppdrag från regeringen är att analysera och föreslå åtgärder för att utveckla verksamheten och förbättra Pensionsmyndighetens resultat. Vi ska bland annat utgå från Statskontorets modell för myndighetsanalyser.

Enligt uppdraget ska vi:

1. analysera och bedöma hur Pensionsmyndigheten fullgör sina uppgifter samt hur interna och externa faktorer påverkar myndighetens resultat
2. analysera och bedöma ändamålsenligheten och effektiviteten i myndighetens interna ledning, styrning och uppföljning av verksamheten
3. belysa faktorer som är av särskild vikt för effektiviteten i myndighetens verksamhet
4. analysera och bedöma hur ändamålsenliga de underlag och den återrapportering som Pensionsmyndigheten lämnar är för regeringens styrning
5. analysera myndighetens finansieringsmodell och bedöma hur den påverkar myndighetens förutsättningar att bedriva sin verksamhet effektivt.

Det ingår också i uppdraget att samverka med Ekonomistyrningsverket (ESV) när det gäller frågan om Pensionsmyndighetens finansieringsmodell.

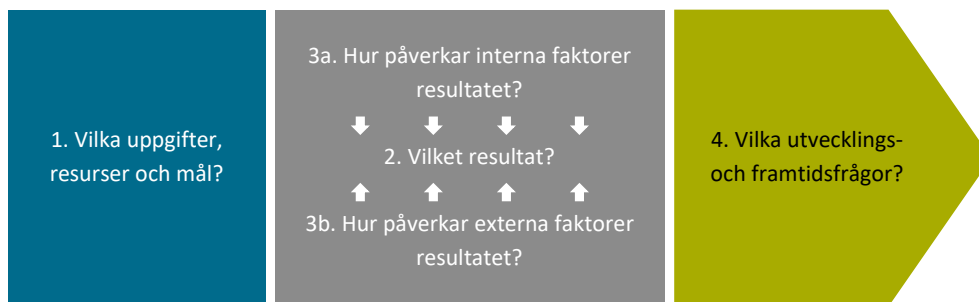
Som en bakgrund till Statskontorets uppdrag att analysera Pensionsmyndighetens inre effektivitet tar regeringen upp att Pensionsmyndigheten under längre tid har haft stora utmaningar med långa handläggningstider för vissa pensionsförmåner, i första hand bostadstillägg och återkravsärenden, liksom lång väntetid för medborgare som kontaktar myndigheten via telefon. Regeringen tar också upp att myndighetens finansieringsmodell, med både anslags- och avgiftsfinansiering kan begränsa myndighetens möjligheter till omprioriteringar mellan olika verksamheter.

Vi redovisar regeringens uppdrag till Statskontoret i sin helhet i bilaga 1.

1.2 Vår analys utgår från Statskontorets modell för myndighetsanalyser

Vår analys utgår från Statskontorets modell för myndighetsanalyser.¹ Modellen består av fyra analysmoment, som vi har anpassat till vårt uppdrag och Pensionsmyndighetens verksamhet. Vi har arbetat parallellt med att samla in relevant material och att analysera de tre första momenten. Det avslutande momentet ligger till grund för våra slutsatser och förslag och bygger på våra samlade bedömningar av våra iakttagelser från de tidigare momenten.

Figur 1. Momenten i Statskontorets modell för myndighetsanalyser



Källa: Statskontoret (2008) *Modell för myndighetsanalyser* (2008:17).

Vi har använt analysen av vilka interna och externa faktorer som påverkar Pensionsmyndighetens resultat (punkt 1 i vårt uppdrag) tillsammans med vår analys av Pensionsmyndighetens finansieringsmodell (punkt 5) och analysen av vilka faktorer som är särskilt viktiga för verksamhetens effektivitet (punkt 3) som en ram för vår analys av myndighetens interna styrning och ledning (punkt 2). Uppgiften att analysera hur ändamålsenliga de underlag och den återrapportering som myndigheten lämnar är för regeringens styrning (punkt 4) har vi däremot hanterat mer självständigt. Men den analysen grundar sig ändå på material som ligger till grund för de övriga analyserna.

Det finns inga uttryckliga frågor om förvaltningskultur i uppdraget men vi har även behandlat dessa frågor i vår analys. Det beror på att denna dimension ryms inom Pensionsmyndighetens styrning och hur myndigheten genomför sitt uppdrag.

1.2.1 Avgränsningar

Pensionsmyndigheten har en bred och omfattande verksamhet. Vi har avgränsat vårt arbete utifrån de utmaningar som regeringen tar upp som motiv till uppdraget. Vi har därför inte närmare analyserat Pensionsmyndighetens fondhandel och administration av fondinformation till fondtorget. Vi har dessutom bara översiktligt behandlat de uppgifter som följer av att myndigheten ska ta fram analyser och vara

¹ Statskontoret. (2008:17). *Modell för myndighetsanalyser*.

statistikansvarig myndighet inom pensionsområdet. Vi har heller inte närmare följt upp hur Pensionsmyndigheten har tagit hand om uppdraget som rör felaktiga utbetalningar av vissa ersättningar, myndighetens engagemang i webbplatsen minPension, myndighetens funktion som beredskapsmyndighet eller värdmyndighet för Fondtorgsnämnden. Vissa av dessa områden eller uppgifter har vi ändå berört eftersom vi på en mer övergripande nivå har följt upp den interna styrningen och uppföljningen av myndighetens verksamhet och ekonomi samt verksamhetens organisering.

1.2.2 Metoder och material

Våra analyser, slutsatser och förslag grundar sig på skriftliga underlag och på intervjuer. Vi utgår från både myndighetsinterna dokument och myndighetens rapportering till regeringen som underlag för vår analys av Pensionsmyndighetens verksamhet, resultat, effektivitet, interna ledning, styrning och uppföljning, finansieringsmodell samt redovisning till regeringen. De myndighetsinterna dokumenten består framför allt av styrdokument och styrmodeller, ekonomiska och verksamhetsmässiga uppföljningar, internrevisionsrapporter, planerings- och uppföljningsrutiner samt strategier. Myndighetens rapportering till regeringen består av till exempel årsredovisning, verksamhetsstatistik, återslag till regeringen av särskilda regeringsuppdrag, budgetunderlag och myndighetens framställan om avgiftsuttag.

För att analysera regeringens styrning av Pensionsmyndigheten har vi analyserat i första hand myndighetens instruktion och regleringsbrev samt budgetpropositioner, men även andra relevanta propositioner och regeringsuppdrag.

Vi har genomfört drygt 30 intervjuer på Pensionsmyndigheten. Vi har intervjuat personer med chefsbefattningar, experter och personer med nyckelfunktioner för den interna styrningen, ledningen och uppföljningen, samt fackliga företrädare. Urvalet av personer gör att vi har täckt in myndighetens samtliga verksamhetsområden och avdelningar. Men vi har intervjuat fler personer från produktionsavdelningen, som är den i särklass största avdelningen och som svarar för merparten av myndighetens kärnverksamhet. Vi har också intervjuat fler från it-avdelningen och avdelningen för myndighetsstyrning och stöd. Vi har dessutom intervjuat företrädare för Regeringskansliet (Socialdepartementet).

Syftet med intervjuerna har främst varit att förstå Pensionsmyndighetens utgångspunkter och modeller för att styra och följa upp verksamheten och dess utveckling och hur dessa fungerar i den praktiska verksamheten. Intervjuerna har också syftat till att bättre förstå finansieringsmodellen. Intervjuerna har genomförts under perioden januari till september 2022, de flesta under mars till maj. Vi har förberett övergripande teman och frågor för respektive intervju. Intervjupersonerna har antingen intervjuats enskilt eller i mindre grupper om två eller tre personer.

Våra analyser gäller ofta de senaste åren. Men i vissa fall har vi valt att gå längre tillbaka i tiden och då ofta till 2010 då myndigheten bildades. Det har vi gjort för att bättre förstå hur verksamheten eller myndighetens ekonomiska ställning har utvecklats över tid.

I juni 2022 beslutade riksdagen att ändra villkoren för garantipensionen och bostadstillägg. Då ökade regeringen Pensionsmyndighetens förvaltningsanslag med motsvarande 165 miljoner kronor. Vi har inte haft möjlighet att närmare analysera hur detta kommer att påverka Pensionsmyndighetens verksamhet och resultat.

I rapporten redovisar vi vissa kostnader i löpande priser och andra kostnader som fastprisberäknade. När vi redovisar eller analyserar enstaka kostnader använder vi generellt löpande priser, till exempel en tillfällig anslagsökning. Men vid kostnadsjämförelser över tid redovisar vi ofta dessa omräknade till 2021 års prisnivå, för att korrigera för de pris- och löneförändringar som har skett. Fastprisberäkningen görs för samtliga kostnader med ett implicitprisindex för statlig konsumtion. Statskontoret har beräknat indexet utifrån Statistiska centralbyråns (SCB) instruktioner och utifrån SCB:s uppgifter om statliga myndigheters konsumtionsutgifter, med 2021 som basår. Men om inget annat anges i texten så menar vi löpande priser.

Johan Wockelberg-Hedlund (projektledare), Rebecca Hort och Jonas Thelander har genomfört uppdraget. Rapporten har kvalitetssäkrats genom Statskontorets interna rutiner.

ESV har tagit del av utkast till delar av rapporten där vi beskriver och analyserar finansieringsmodellen och kommit med synpunkter på dessa utkast. Pensionsmyndigheten och Regeringskansliet (Socialdepartementet) har faktagranskat ett utkast av de delar av rapporten som berör deras respektive verksamhet, exklusive Statskontorets bedömningar, slutsatser och förslag.

1.3 Pensionsmyndighetens roll för ekonomisk trygghet vid ålderdom

Pensionsmyndigheten är förvaltningsmyndighet för ålderspensionssystemet inom socialförsäkringen och andra pensionsrelaterade förmåner och ersättningar.² Pensionsmyndigheten är även försäkringsgivare för Pensionsmyndighetens försäkringsverksamhet i premiepensionssystemet.³

Till Pensionsmyndighetens kärnverksamhet hör att handlägga och besluta om ärenden som rör pensioner och pensionsrelaterade förmåner, förvalta premie-

² 1 § Förordning (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten.

³ 64 kap 3 § SFB, lagen (2017:230) om Pensionsmyndighetens verksamhet i premiepensionssystemet.

pensionsmedel och informera om pensionssystemet och administrera den allmänna ålderspensionen. Under 2022 har Fondtorgsnämnden inrättats.⁴ Det är en nämndmyndighet med Pensionsmyndigheten som världmyndighet.⁵ Fondtorgsnämnden ska upphandla fonder till och i övrigt förvalta premiepensionens fondtorg.⁶

1.3.1 Ålderspensionens olika delar

Pensionssystemet består av flera delar. Pensionsmyndigheten administrerar den statliga allmänna pensionen. Utöver denna del har många personer också tjänstepension som regleras i kollektivavtal. Vissa har även ett privat pensionssparande.

De inkomstgrundade delarna

Den allmänna pensionen består också av flera delar, där grunden är den inkomstgrundade pensionen i form av inkomstpension, tilläggspension och premiepension. Den inkomstgrundade pensionen är finansiellt skild från statens budget och finansieras genom fasta avgifter på inkomsten. Inkomstpensionssystemet och premiepensionssystemet hanterar sina egna intäkter och utgifter. Det innebär att respektive system även finansierar administrationskostnaderna hos Pensionsmyndigheten och andra myndigheter för dessa förmåner genom avgifter som regeringen fastställer.

Utöver inkomst-, tilläggs- och premiepension finns sedan 2021 även ett inkomstpensionstillägg. Det är ett tillägg till den inkomstgrundade pensionen som finansieras via statsbudgeten.

Ett grundskydd som finansieras via statsbudgeten

Till den allmänna pensionen räknas också garantipensionen, men den grundas inte på tidigare inkomst. Garantipensionen är ett grundskydd för de som saknar eller har låg inkomstgrundad pension. Med anledning av en dom i EU-domstolen 2017 räknas garantipension numera som en minimiförmån. Garantipensionen prövas mot inkomstpensionen och mot hur lång tid personen har bott i Sverige. Rätten till garantipension och inkomstpensionstillägg prövas automatiskt vid ansökan om allmän pension.

Även ett antal så kallade pensionsrelaterade förmåner har till syfte att vara ett stöd för de som saknar eller har låg inkomstgrundad pension. Bostadstillägg är ett skattefritt, inkomstprövat tillägg till den allmänna pensionen som främst riktar sig till personer med låga inkomster och liten eller ingen förmögenhet. Vid ansökan om bostadstillägg prövar Pensionsmyndigheten även rätten till äldreförsörjningsstöd. Det är en förmån riktad till personer som inte får sina grundläggande försörjningsbehov tillgodosedda genom den allmänna pensionen.

⁴ Lag (2022:759) om Fondtorgsnämnden.

⁵ Förordning (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten.

⁶ Kommittédirektiv (2018:57). *Ett upphandlat fondtorg för premiepensionen*.

Garantipension, inkomstpensionstillägg och de pensionsrelaterade förmånerna som bostadstillägg, äldreförsörjningsstöd och efterlevandepension finansieras alla via statsbudgeten.

1.4 Rapportens upplägg

I kapitel 2 redogör vi för Pensionsmyndighetens uppgifter och mål samt regeringens styrning av myndigheten. Vi beskriver motiven för att inrätta Pensionsmyndigheten, samt hur uppdraget och regeringens mål för verksamheten har förändrats över tid. Vi presenterar även vår analys av regeringens finansiella styrning av myndigheten.

I kapitel 3 presenterar vi vår analys av Pensionsmyndighetens interna styrning och uppföljning. Vi tar bland annat upp myndighetens målstruktur, förvaltningskultur, organisation, internbudget och styrning av it-utvecklingen. Vi har även analyserat myndighetens pågående förändringsarbete med nya principer för att styra pensionsadministrationen och ändrade arbetssätt för medarbetarna. Vi behandlar även vilka utmaningar Pensionsmyndighetens finansieringsmodell innebär för den interna styrningen.

I kapitel 4 redovisar vi vår analys av Pensionsmyndighetens verksamhet, kostnader, finansiering och resultat samt hur dessa har utvecklats. I kapitlet presenterar vi även vår analys av hur ändamålsenliga de underlag och den återslag som Pensionsmyndigheten lämnar är för regeringens styrning av myndigheten.

I kapitel 5 redovisar vi våra slutsatser och vår samlade bedömning med utgångspunkt i de iakttagelser som vi har redovisat i tidigare kapitel. Vi redovisar vår bedömning utifrån frågorna i regeringens uppdrag. Vi avslutar kapitlet med förslag riktade till både Pensionsmyndigheten och regeringen.

2 Uppgifter, mål och resurser

Vi redogör i detta kapitel för Pensionsmyndighetens mål och uppgifter och utgår från de motiv som fanns för att inrätta myndigheten. Vi beskriver hur uppdraget förändrats under senare år och i vilken utsträckning regeringen har preciserat myndighetens uppgifter. Vi redogör för hur regeringen styrt myndigheten, verksamhetsmässigt och finansiellt.

2.1 Sammanfattande iakttagelser

- Pensionsmyndighetens resultat är avgörande för i vilken utsträckning riksdagens mål för utgiftsområdet om ekonomisk trygghet vid ålderdom nås.
- Ett av riksdagens mål för utgiftsområdet är att pensionssystemet ska administreras och förvaltas på ett kostnadseffektivt sätt. Regeringen har inte fokuserat på kostnader eller tydliga effektivitetsaspekter i sin styrning och uppföljning av Pensionsmyndigheten.
- Regeringen ger i Pensionsmyndighetens instruktion ingen samlad bild av myndighetens uppdrag. Instruktionen preciserar inte myndighetens huvudsakliga uppdrag att handlägga pensionsärenden. Däremot beskrivs mer utförligt fyra olika informationsuppgifter som delvis överlappar varandra.
- Regeringen styr Pensionsmyndighetens pensionsadministration med kvantitativa mål. I regleringsbrevet lämnar regeringen detaljerade anvisningar för vad som ska redovisas och följas upp och regeringen har även ändrat målen under pågående verksamhetsår. Den detaljerade styrningen omfattar handläggningen av bostadstillägg och kundservice, det vill säga områden där myndigheten har bristfälliga resultat.
- Riksdagens beslut om att inkomst- och premiepensionssystemen ska vara finansiellt skilda från statens budget (självkostnadsprincipen) har styrt hur finansieringen av Pensionsmyndigheten har utformats. Finansieringen följer inte budgetlagens principer att det inte bör finnas specialbudgetar vid sidan om statsbudgeten och att statens inkomster och utgifter bör redovisas i budgeten. Det går att följa budgetlagens principer och samtidigt upprätthålla självkostnadsprincipen, men det skulle föra med sig vissa nackdelar.
- De senaste åren har Pensionsmyndigheten haft i uppdrag av regeringen att förbereda två nya förmåner inom socialförsäkringssystemet. Det har gjort att förvaltningsanslagets andel av myndighetens samlade finansiering har ökat.
- Regeringen har vid flera tillfällen höjt Pensionsmyndighetens förvaltningsanslag. Inför 2022 sänktes anslaget med 80 miljoner kronor, och därefter höjdes anslaget med 165 miljoner kronor i vårändringsbudgeten för 2022.

2.2 Inrättades för effektiv administration och samlad information

Pensionsmyndigheten bildades år 2010, och övertog då uppgifter från Premiepensionsmyndigheten (som lades ner) och Försäkringskassans verksamhet om ålderspensioner och förmåner till äldre. De främsta motiven för att bilda Pensionsmyndigheten var att förbättra informationen till pensionssparare och pensionärer samt att göra administrationen mer kostnadseffektiv.⁷

2.2.1 Uppdrag att informera medborgarna och analysera pensionssystemet

Ett centralt motiv för att inrätta en ny myndighet med ett samlat ansvar för pensionsadministrationen var att skapa bättre förutsättningar att informera om pensionssystemet och om vad det är som påverkar den framtida pensionen. Det nya pensionssystem som beslutades 1994 innehåller fler delar och är mer komplext än det tidigare systemet. Premiepensionsdelen bygger på att varje pensionssparare själv kan göra ett informerat val av hur hans pensionsmedel ska placeras. Gör spararen inget fondval placeras spararens premiepensionsmedel automatiskt i premiepensionssystemets förvalsalternativ, AP7 Såfa. Men att aktivt välja ställer högre krav på att medborgarna har tillgång till och tar del av information jämfört med det tidigare pensionssystemet.

Den proposition som låg till grund för bildandet av Pensionsmyndigheten beskriver uppgiften att stärka medborgarnas tillgång till information och service som en kärnuppgift. En annan kärnuppgift som propositionen pekar ut är att kunna bidra med analys- och statistikverksamhet till framför allt statsmakterna.⁸

2.2.2 Myndigheten ska skapa förutsättningar för en mer kostnadseffektiv administration

Ett annat motiv för att inrätta Pensionsmyndigheten var att skapa en mer kostnadseffektiv hantering av pensionsadministrationen jämfört med tidigare då två separata myndigheter svarade för uppgiften.⁹

Pensionsadministrationsutredningen lyfter i sitt betänkande 2006 fram att skillnaderna mellan Försäkringskassans handläggning av ålderspensionsärenden och övriga socialförsäkringsärenden är ett motiv för att placera pensionsärenden i en separat pensionsmyndighet.¹⁰ Utredningen konstaterade att många av de socialförsäkringsärenden som Försäkringskassan handlägger kräver inkomst- eller behovsprövning medan ålderspensionsärenden innehåller få eller inga bedömnings-

⁷ Prop. 2008/09:202. *Pensionsmyndigheten och dess verksamhet*.

⁸ Ibid.

⁹ Ibid.

¹⁰ SOU 2006:111. *Ny Pension – Ny Administration*.

moment. Utredningen ansåg att de få bedömningarna skulle göra det enklare att gå över till en automatiserad ärendehandläggning.¹¹ Men regeringen beslutade att den nya myndigheten skulle administrera inte bara pensionerna inom den allmänna pensionen utan även pensionsrelaterade förmåner. Motiven för att samla administrationen av pensioner och pensionsrelaterade förmåner i en myndighet var bland annat att undvika att många pensionärer skulle behöva ha kontakt med två myndigheter. Dessutom fanns det administrativa fördelar med att hantera pensioner och förmåner med rättsliga samband i en och samma myndighet.¹²

2.3 Pensionsmyndighetens resultat avgörande för om riksdagens mål nås

Motiven bakom att bilda Pensionsmyndigheten för att förbättra information och få en mer kostnadseffektiv administration syns även i de mål för utgiftsområdet *Ekonomisk trygghet vid ålderdom* som riksdagen har beslutat om.

Riksdagens mål för utgiftsområdet *Ekonomisk trygghet vid ålderdom* är:¹³

1. Kvinnor och män med låg eller ingen inkomstgrundad pension ska garanteras ett värdesäkrat grundskydd.
2. Efterlevande make ska ges ett rimligt ekonomiskt stöd för att klara omställningen efter ett dödsfall.
3. Administration och förvaltning av ålderspensionssystemet ska bedrivas kostnadseffektivt och till nytta för pensionärer och pensionssparare.
4. Informationsgivningen ska ge pensionsspararna goda möjligheter att bedöma sin samlade framtida pension och vad som påverkar den.
5. Kunskapen om livsinkomstprincipens betydelse för den framtida pensionen ska öka för kvinnor och män.

Tre av målen har tydligt att göra med Pensionsmyndighetens verksamhet. Hur väl Pensionsmyndigheten lyckas med sitt uppdrag avgör därför i vilken utsträckning mål 3 och 4 uppnås. Det samma gäller åtminstone i viss mån för mål 5. Regeringens uppföljning av Pensionsmyndigheten är därför central för riksdagens möjligheter att följa utvecklingen inom utgiftsområdet.

De två övriga målen beskriver vilken ekonomisk trygghet staten ska erbjuda efterlevande och personer med låg inkomstgrundande pension. När det gäller mål 1

¹¹ SOU 2006:111. *Ny Pension – Ny Administration*.

¹² Prop. 2008/09:202. *Pensionsmyndigheten och dess verksamhet*.

¹³ Prop. 2021/22:1. *Budgetpropositionen för 2022. Utgiftsområde 11. Ekonomisk trygghet vid ålderdom*.

och 2 är det i första hand riksdagens och regeringens beslut om beloppsgränser och villkor för de olika pensionsförmånerna som avgör i vilken utsträckning som målen nås. Men Pensionsmyndighetens förmåga att handlägga och betala ut pensioner och förmåner i tid har naturligtvis också betydelse för måluppfyllelsen.

De delar av pensionssystemet som finansieras via avgifter ingår inte i utgiftsområdet *Ekonomisk trygghet vid ålderdom*. Det gäller alltså den allmänna inkomstgrundande pensionen, det vill säga inkomstpensionen, tilläggspensionen och premiepensionen. De ingår i en del av budgetpropositionen som kallas *Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget*. Men målen är formulerade utifrån ett systemperspektiv och nämner uttryckligen exempelvis ”ålderspensionssystemet” som helhet och ”den samlade framtida pensionen”. Därför är det rimligt att utgå från att riksdagens mål gäller hela pensionssystemet.

2.4 Uppdrag att införa nya förmåner i pensionssystemet

De senaste åren har Pensionsmyndigheten haft i uppdrag av regeringen att administrera och förbereda för två nya förmåner inom socialförsäkringssystemet. Det första är inkomstpensionstillägget och det andra är ett tillägg i bostadstillägget som kallas garantitillägget.¹⁴

År 2020 fick myndigheten i regleringsbrevet i uppdrag att förbereda för att införa ett inkomstpensionstillägg. Inkomstpensionstillägget skulle gälla från den 1 februari 2021 och ersättningen skulle börja betalas ut från den 1 september 2021. I regleringsbrevet för 2022 fick myndigheten i uppdrag att förbereda för införandet av ytterligare en ny förmån, ett garantitillägg i bostadstillägget. Förmånen skulle införas under 2022 och uppdraget var utformat som att myndigheten skulle bistå regeringen med att närmare utforma ett garantitillägg för pensionärer, och eventuellt även ett tillfälligt garantitillägg.

Pensionsmyndigheten fick uppdraget om garantitillägget innan riksdagen hade tagit ställning till regeringens förslag. Förslaget röstades ned av riksdagen i juni 2022.¹⁵ Men regeringens uppdrag har försenat och ökat kostnaderna för annat utvecklingsarbete som Pensionsmyndigheten planerat att genomföra, vilket vi återkommer till i avsnitt 3.8.5.

¹⁴ Ds 2022:3. *Garantitillägg i bostadstillägget*.

¹⁵ Prop. 2021/22:99, *Vårändringsbudgeten för 2022*, Bet. 2021/22:FiU21, rskr. 2021/22:402 och rskr. 2021/22:403. I stället höjdes nivån på garantipensionen och bostadstillägget. Prop. 2021/22:269, Bet. 2021/22:FiU49 och rskr. 2021/22:470.

2.5 Myndighetens instruktion preciserar inte det handläggande uppdraget

Pensionsmyndighetens instruktion (2009:1173) återger inte myndighetens övergripande uppdrag på ett överskådligt sätt. Pensionsmyndigheten har enligt sin instruktion bland annat till uppgift att

- vara förvaltningsmyndighet för ålderspensionssystemet inom socialförsäkringen och för andra förmåner och ersättningar som enligt lag eller förordning ska administreras av myndigheten¹⁶
- följa och analysera ålderspensionssystemets utveckling och effekter för enskilda och samhället¹⁷
- bedriva informations- och konsumentstärkande verksamhet.¹⁸

Att vara förvaltningsmyndighet för ålderspensionssystemet och andra förmåner och ersättningar som myndigheten ska administrera enligt lag är en central administrativ uppgift för Pensionsmyndigheten. Men de administrativa uppgifterna preciseras inte närmare i instruktionen. Enligt socialförsäkringsbalken (2010:110) ska Pensionsmyndigheten handlägga förmåner vid ålderdom och ärenden som rör efterlevandepension och bostadstillägg, vara försäkringsgivare för premiepensionen samt erbjuda pensionsspararna ett urval av upphandlade fonder på ett fondtorg för premiepension.¹⁹ Statskontoret konstaterar att uppgiften att handlägga och besluta om pensioner och förmåner ingår som en del i uppdraget att vara ansvarig förvaltningsmyndighet inom området men rollen beskrivs inte explicit i detta sammanhang.

I instruktionens andra paragraf preciserar regeringen vissa uppgifter för Pensionsmyndigheten. Hit hör myndighetens informations- och analysuppgifter, uppgiften att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och uppgiften att verka för rättssäkerhet när det gäller att bestämma den pensionsgrundande inkomsten.

Pensionsmyndigheten har även andra administrativa uppgifter som instruktionen inte tar upp, trots att de är centrala för myndighetens verksamhet. Hit hör uppgiften som försäkringsgivare för premiepensionen, vilken även omfattar att förvalta pensionskapitalet för pensionsspararnas och pensionärernas räkning. Denna uppgift regleras också i lag.²⁰

¹⁶ 1 § förordningen (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten.

¹⁷ 4 p. 2 § förordningen (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten.

¹⁸ 1–3 p. 2 § förordningen (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten.

¹⁹ Sfb 53 kap 5 § (2010:110), Sfb 64 kap 3 § (2010:110), 75 kap 5 § (2010:110) och 93 kap 5 § (2010:110).

²⁰ Lagen (2017:230) om Pensionsmyndighetens försäkringsverksamhet i premiepensionssystemet.

2.6 Oklart hur långt informationsuppdraget sträcker sig

Pensionsmyndighetens informationsuppdrag regleras både i myndighetens instruktion och i lagen om Pensionsmyndighetens försäkringsverksamhet i premiepensionssystemet. Enligt lagen ska myndigheten se till att pensionsspararna får tillgång till den information som de behöver för att ta till vara sin rätt i premiepensionssystemet.²¹ Pensionsmyndigheten har ett brett informationsuppdrag med ett antal olika uppgifter. Men instruktionen ger ingen tydlig vägledning om hur långt uppdraget sträcker sig, hur uppgiften att vägleda pensionssparare och pensionärer ska tolkas eller vilka uppgifter som ska prioriteras. Vissa uppgifter överlappar också varandra.

2.6.1 Uppdraget har utökats till flera områden

Vi bedömer att Pensionsmyndighetens informationsuppdrag omfattar följande fyra uppgifter.

1. Ge allmänheten information om pensioner och förmåner som myndigheten administrerar och se till att informationen ges utifrån den enskildes behov.
2. Informera och ge pensionssparare och pensionärer en samlad bild av hela pensionen och om vilka faktorer som påverkar pensionens storlek, hur stor pensionen kan antas bli och tydliggöra vilka konsekvenser som olika val kan få för pensionen.
3. Stärka pensionssparares och pensionärers ställning som konsument av finansiella produkter inom pensionsområdet genom att ge vägledning som är anpassad till kvinnors och mäns behov och livssituation.
4. Presentera hur valen för premiepensionssystemet är utformade (valarkitekturen²²) för pensionsspararna.

Regeringen har därmed formulerat informationsuppgifter utöver den grundläggande informationsuppgiften för alla myndigheter, nämligen att informera om den verksamhet eller det uppdrag som myndigheten ansvarar för och som instruktionens första punkt handlar om.²³ Till informationsuppdraget räknas de uppgifter som anges i den andra punkten, och de har funnits med sedan myndigheten inrättades. Bland uppgifterna ingår både att ge pensionssparare och pensionärer en samlad bild av hela pensionen, och att förmedla kunskap om pensionssystemet.

²¹ 7 kap 2 § lagen (2017:230) om Pensionsmyndighetens försäkringsverksamhet i premiepensionssystemet.

²² Se t.ex. Pensionsmyndigheten (2016). *Åtgärder för att informera om val inom pensionssystemet – svar på regeringsuppdrag*. PID151741.

²³ 6 § Myndighetsförordning (2007:515).

Sedan 2014 har myndigheten även haft ett uppdrag om att stärka pensionsspararna som konsument (punkt 3). Detta uppdrag fanns först genom regleringsbrev och sedan 2020 ligger det som en uppgift i myndighetens instruktion. Med detta uppdrag fick myndigheten också en vägledande uppgift.

I juni 2022 tillkom uppgiften att presentera valarkitekturen för premiepensions-systemet (punkt 4). Pensionsmyndigheten fick denna uppgift i samband med att Fondtorgsnämnden inrättades.

2.6.2 Regeringen anger inte längre mål för informationsuppgiften

Tidigare regleringsbrev innehåller mål för informationsuppdraget och krav på återrapportering i årsredovisningen om hur väl myndigheten har levt upp till regeringens mål. Syftet med dessa mål och krav var att styra mot att Pensionsmyndigheten skulle ge samtliga pensionssparare och pensionärer en samlad bild av hela sin pension och att öka kunskapen för kvinnor och män om hur livsinkomsten och pensioneringstidpunkten påverkar den framtida pensionen. På motsvarande sätt innehåller de tidigare regleringsbrev även mål och återrapporteringskrav för det konsumentstärkande uppdraget.

Men år 2020 flyttades det konsumentstärkande uppdraget över från regleringsbrev till instruktionen. Målen för detta uppdrag har sedan dess utgått ur regleringsbrev. Sedan 2019 anger regeringen inte heller något mål för informationsuppgiften i regleringsbrev. Däremot har regeringen ställt krav på återrapportering och utvärderingar i regleringsbrev för 2019 och 2020 för såväl informationsuppdraget som för den konsumentstärkande uppgiften. Regleringsbrev för 2021 och 2022 innehåller inte några sådana uppgifter.

2.6.3 Oklart hur långt de vägledande uppgifterna sträcker sig

Instruktionen använder flera närliggande begrepp för att beskriva myndighetens informationsuppdrag: att informera, ge en samlad bild, presentera och vägleda. Vad som särskiljer dessa begrepp och uppgifter framgår inte av instruktionen. Men det kan tolkas som att vägledning kräver något utöver att lämna information eller att ge en presentation, nämligen att ge individuellt riktad information.

Tabell 1. Pensionsmyndighetens informationsuppgifter

1	Informera om pensioner och förmåner som Pensionsmyndigheten administrerar
2	Ge en samlad bild av pensionen
3	Ge vägledning för att stärka konsumenter av finansiella produkter inom pensionsområdet
4	Presentera valarkitekturen för premiepensionssystemet

Formerna för den individuella informationen kan variera. Det behövs inget personligt möte mellan en medarbetare vid Pensionsmyndigheten och en pensions-sparare för att det ska vara frågan om vägledning även om det kan ligga nära till hands att tolka det så. Pensionsmyndigheten beskrev 2016 att tyngdpunkten i myndighetens verksamhet gradvis förflyttades från administration till

kommunikation när myndigheten fick det konsumentstärkande uppdraget. Ett exempel är det som myndigheten beskriver som individuell information.²⁴

Pensionsmyndigheten använder flera kanaler och plattformar för att informera, där webbplatsen minPension är en central del. Denna webbplats svarar upp mot myndighetens uppgift att ge en samlad bild av hela pensionen och om vilka faktorer som påverkar pensionens storlek (punkt 2). Flera aktörer och ägare har tillsammans utvecklat denna plattform där pensionssparare och pensionärer kan få en helhetsprognos av pensionen. Aktörerna kan inte ge råd och vägledning till pensionssparare genom minPension. Pensionsmyndigheten måste använda andra kanaler och plattformar för den typen av insatser.

Myndighetens uppgift att vägleda pensionssparare och pensionärer och därmed stärka deras ställning som konsument (punkt 3) kan omfatta att ge ekonomisk information i bred bemärkelse, beroende på hur denna del av uppdraget tolkas. Med en vid tolkning kan uppgiften omfatta att ge vägledning som handlar om att pensionssparare behöver komplettera den allmänna pensionen genom privat sparande eller att ge vägledning om alternativet att tidigt ta ut pension i placerings-syfte.²⁵ Med en snävare tolkning kan uppdraget i denna del tolkas som att ge vägledning om avgifter och finansiella risker vid köp av finansiella produkter.

Den vägledande uppgiften är central när det handlar om att myndigheten ska presentera valarkitekturen för premiepensionssystemet för pensionsspararna, det vill säga hur valen för premiepensionssystemet är utformade (punkt 4). Här handlar det framför allt om att ge digital vägledning vid val av fonder.

Den konsumentstärkande uppgiften (punkt 3) är nära kopplad till myndighetens övriga informationsuppgifter (punkt 1 och 2). Det beror på att konsumenter av finansiella produkter som förbättrar sina kunskaper om pensionssystemet och den egna pensionen även troligen förbättrar sina förutsättningar att ta till vara sina intressen som konsumenter på pensionsmarknaden.

Det är däremot inte lika klart om även vägledning ska ingå i uppgiften att informera om pensioner och förmåner som Pensionsmyndigheten administrerar (punkt 1). Men det ligger ändå nära till hands att även informationsuppgiften ska ha en vägledande funktion eftersom myndigheten ska informera utifrån den enskilda personens behov. Pensionsmyndighetens kommunikationsavdelning säger också i sin senaste strategi för myndighetens informationsuppdrag att myndigheten behöver individanpassa sin information och sina tjänster samt vara mer vägledande

²⁴ Pensionsmyndigheten (2016). *Mål om att stärka pensionssparares och pensionärers ställning som konsumenter – svar på regeringsuppdrag*. PID1489.

²⁵ Pensionsmyndigheten (2017). *Tidigt uttag av pension i placerings-syfte*. PID157291.

och tillhandahålla oberoende vägledningstjänster.²⁶ Vi uppfattar att denna strategi utgår från en relativt vid tolkning av myndighetens vägledande uppgift.

Uppgifterna överlappar varandra

Den konsumentstärkande uppgiften (punkt 3) överlappar alltså i viss mån de tre andra punkterna i instruktionen. Pensionsmyndighetens informationsinsatser i form av till exempel prognoser för enskilda om framtida pensioner är sannolikt viktiga för att stärka konsumenter av finansiella produkter i ett system där pensions-spararna kan välja fonder för sina premiepensionsmedel och där fondförvaltarna och rådgivarna har ett stort kunskapsövertag i förhållande till pensionsspararna.

Pensionsmyndighetens internrevision säger i en utvärdering att omfattningen av informationsuppdraget inte är definierat fullt ut och att det är svårt att få en tydlig bild av uppdraget.²⁷ Det är också en bild som förts fram vid våra intervjuer med företrädare för Pensionsmyndigheten. Det otydliga uppdraget gör att det också är svårt att mäta och följa upp informationsverksamheten.

2.7 De delar av pensionsadministrationen som uppvisar dåliga resultat styrs mer detaljerat

Regeringen styr Pensionsmyndigheten mer detaljerat inom två av de områden där myndigheten haft störst problem de senaste åren. Det gäller handläggningstider för bostadstilläggsärenden och tillgängligheten i kundservice.

Från det att myndigheten bildades och fram till och med 2018 fanns det mål i regleringsbrevet om att minska tiderna för att handlägga ärenden om bostadstillägg och återkravsärenden. Regleringsbreven har också innehållit mål om att öka kvaliteten i handläggningen och att minska mängden felaktigt utbetalda bostadstillägg. År 2019 formulerade regeringen inget motsvarande mål för bostadstilläggsärenden, men Pensionsmyndigheten fick i uppdrag att återsammanföra hur handläggningstiderna för bostadstillägg utvecklats och vilka insatser myndigheten har genomfört för att förkorta handläggningstiderna. I regleringsbrevet för 2020 fick Pensionsmyndigheten i uppdrag att ta fram en handlingsplan för att komma till rätta med de långa handläggningstiderna i bostadstillägg och tillgängligheten i kundservice. Under 2021 fick Pensionsmyndigheten i uppdrag av regeringen att ta fram en åtgärdsplan för handläggningen av bostadstillägg som beskriver vidtagna och planerade åtgärder på kort och lång sikt samt hur myndigheten avser att

²⁶ Pensionsmyndigheten Kommunikationsavdelningen (2020). *Strategisk inriktning Informationsuppdraget*. PID181239.

²⁷ Pensionsmyndigheten (2021). *Utvärdering av insatser inom informationsuppdraget Internrevisionsrapport*. PID176539.

hantera att besparingspotentialen av det nya systemstödet för bostadstillägg blev mindre än beräknat.²⁸

Sedan 2020 har regeringen ökat graden av detaljstyrning och anger numera kvantitativa mål för handläggningen av bostadstillägg i Pensionsmyndighetens regleringsbrev. Exempelvis ska handläggningstiden för nyansökningar om bostadstillägg vara högst 40 dagar vid utgången av 2022. Regeringen anger även ett kvantitativt mål för Pensionsmyndighetens kundservice: Målet är att andelen samtal som myndigheten besvarar inom tio minuter ska öka till minst 75 procent.

Regeringen har därefter kompletterat detta mål med att Pensionsmyndigheten ska genomföra ”relevanta åtgärder för att tillgängligheten i telefonin ska öka, så att fler samtal kommer fram till myndigheten.” Det nya målet är en del i ett nytt uppdrag från regeringen till myndigheten som lämnades den sista juni 2022 i form av ändringar i regleringsbrevet för 2022. Uppdraget innebär också att antalet pågående ärenden om bostadstillägg för pensionärer ska minska, och det gäller inte bara nyansökningar (som tidigare) utan samtliga delar av förmånen.

2.7.1 Krav på uppföljning med täta intervall

Regeringen har gett flera uppdrag till myndigheten om att månatligen följa upp och redovisa handläggningen av bostadstillägget och tillgängligheten i kundservice trots att myndigheten redan har en omfattande redovisning av ärendehandläggningen i sin årsredovisning. Uppföljningen varje månad ska visa utfallet i förhållande till regeringens mål. Den ska också innehålla en analys av läget när det gäller handläggningen och tillgängligheten.

Fram till i juni 2022 har regeringen inte närmare beskrivit vilken inriktning eller omfattning som denna analys ska ha, mer än att den ska vara fördjupad. Men regeringens beslut i juni om att ändra regleringsbrevet för 2022 innebär att kraven på Pensionsmyndighetens redovisning har blivit betydligt mer preciserade än tidigare för bostadstillägg och kundservice. Redovisningen ska nu innehålla uppgifter om antalet inkomna och beslutade ärenden, handläggningstider, ärendebalanser, produktivitet per årsarbetare, antalet årsarbetare, samt övriga indikatorer som myndigheten bedömer som relevanta för att följa utvecklingen.

2.7.2 Många uppdrag och detaljerade återrapporteringskrav indikerar att den ordinarie redovisningen inte räcker

Att regeringen ger Pensionsmyndigheten i uppdrag att redovisa resultat och utveckling för olika områden och att regeringen infört detaljerade återrapporteringskrav i regleringsbrevet indikerar att Pensionsmyndighetens ordinarie rapporteringskanaler inte är tillräckliga för regeringens styrning eller att den

²⁸ Regeringsbeslut S2021/07216.

information som lämnas inte är tillräcklig för att regeringen ska kunna bedöma ett områdes resultatutveckling.

Som ett komplement till myndighetens formella redovisning har Regeringskansliet och Pensionsmyndigheten rutiner som innebär att chefer och tjänstemän träffas regelbundet för att utbyta information. De intervjuer som vi har genomfört visar att båda parter upplever att dialogen mellan Pensionsmyndigheten och Regeringskansliet fungerar relativt väl. Men vi uppfattar också att Regeringskansliets företrädare ibland saknar underlag som förklarar utvecklingen av myndighetens resultat och myndighetens bedömning av resultatet, liksom skäl till att förväntade resultat inte har infriats.

2.7.3 Ingen tydlig styrning eller uppföljning av kostnadseffektiviteten

Alla myndigheter har krav på att myndighetens ledning ska se till att myndigheten hushållar väl med statens medel.²⁹ Pensionsmyndigheten inrättades också bland annat för att pensionsadministrationen skulle kunna bedrivas mer kostnadseffektivt. Riksdagen har också formulerat ett mål om att administrationen och förvaltningen av ålderspensionssystemet ska bedrivas ”kostnadseffektivt och till nytta för pensionärer och pensionssparare”.³⁰ Men regeringen har med något undantag inte preciserat några krav på att Pensionsmyndigheten ska redovisa hur kostnadseffektiviteten utvecklats för pensionsadministrationen, eller hur myndigheten arbetar för att effektivisera verksamheten. I uppdraget om att utvärdera informationsuppdraget ingick dock att redovisa åtgärder för att bland annat nå en högre kostnadseffektivitet.³¹

Regeringen använder uppgifter om Pensionsmyndighetens handläggningstider som central indikator för sin resultatredovisning till riksdagen rörande målet om kostnadseffektivitet och nytta för pensionärer och pensionssparare. Vi bedömer att handläggningstider är en bra indikator för att beskriva servicenivån för pensionärer. Men det säger inte nödvändigtvis så mycket om kostnadseffektiviteten i handläggningen. Det beror på att ett enkelt sätt att minska handläggningstiderna är att avsätta mer resurser för handläggningen.

2.8 Regeringen fokuserar på självkostnadsprincipen och förvaltningsanslaget i sin finansiella styrning

Regeringens finansiella styrning av Pensionsmyndigheten utgår från riksdagens beslut att den inkomstgrundade delen av ålderspensionssystemet ska bära sina egna

²⁹ Myndighetsförordning (2007:515).

³⁰ Se t ex *Budgetpropositionen för 2022. Utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom*.

³¹ Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Pensionsmyndigheten.

kostnader (självkostnadsprincipen). Det innebär både att administrationen av dessa pensioner helt ska finansieras via de inbetalda medlen och att systemet för inkomst-baserad pension inte får finansiera kostnader för annan verksamhet på Pensions-myndigheten. Det innebär också att statsbudgeten helt ska finansiera myndighetens kostnader som hör till andra förmånsslag.

Regeringens finansiella styrning sker via regleringsbrevet. Styrningen kan delas in i villkor för avgiftsfinansierad verksamhet, finansierad via AP-fonderna (inkomst- och tilläggspension) och premiepensionsfonderna (premiépension), samt villkor för anslagsfinansierade förmåner (garantipension, inkomstpensionstillägg bostads-tillägg, äldreförsörjningsstöd och efterlevandepension).

2.8.1 Undantag från principen om bruttoredovisning

Riksdagen behöver beslutsunderlag som ger en fullständig bild av statens samlade finanser för att kunna fatta välunderbyggda beslut om statens inkomster och utgifter. Två principer säkerställer detta. Den första är fullständighetsprincipen, som innebär att det inte bör finnas några specialbudgetar vid sidan om stats-budgeten. Den andra är bruttoprincipen, som innebär att statens inkomster och utgifter bör redovisas i statsbudgeten med sina bruttobelopp.

Självkostnadsprincipen har vägt tyngre än budgetlagens principer

Fullständighetsprincipen och bruttoprincipen tillämpas inte för Pensions-myndighetens intäkter och utgifter som hör till de avgiftsfinansierade förmånerna.³² Orsaken är att riksdagen har beslutat att inkomst- och premiepensionssystemen ska vara finansiellt skilda från statens budget och att detta har styrt riksdagens och regeringens beslut om Pensionsmyndighetens finansiella villkor.

I propositionen som ligger till grund för inrättandet av Pensionsmyndigheten ger regeringen inte något skäl till att bruttoprincipen inte ska tillämpas. Men där framgår att utgångspunkten för finansieringen av pensionsadministrationen ska vara den samma som tidigare: finansiering via anslag på statsbudgeten samt via AP-fonderna och premiepensionssystemet.³³ Riksförsäkringsverket tilldelades tidigare avgifter som myndigheten disponerade från AP-fonderna. Och propositionen som låg till grund för att bilda Premiépensionsmyndigheten beskriver att myndighetens verksamhet inte skulle finansieras genom anslag som riksdagen beslutar om, utan att kostnaderna för verksamheten i stället skulle tas ut genom avgifter inom ramen för premiepensionssystemet.³⁴

³² I socialförsäkringsbalken anges bland annat att Pensionsmyndighetens kostnader för skötseln av premiepensionssystemet ska täckas genom avgifter som dras från pensions-spararnas premiepensionskonton (64 kap. § 37).

³³ Prop. 2008/09:202 *Pensionsmyndigheten och dess verksamhet*.

³⁴ Prop. 1997/98:151 *Inkomstgrundad ålderspension m.m.*

Pensionsmyndigheten uppfyller inte villkoren för specialdestination

Enligt förarbetena till budgetlagen kan undantag från fullständighetsprincipen och bruttoprincipen, så kallad specialdestination, göras för belastande avgifter om det är motiverat av effektivitetsskäl. Riksdagen har antagit riktlinjer för när specialdestination av inkomster från belastande avgifter kan ske.

Enligt dessa riktlinjer kan undantag göras om det främjar möjligheterna till hög effektivitet och service i verksamheten, och om det gäller avgifter i en verksamhet vars omfattning styrs av efterfrågan. I riktlinjerna finns även villkor om rättvisande redovisning, god styrning och kontroll.³⁵ Den största fördelen med specialdestinerade avgifter är att det gör det lättare att anpassa statlig verksamhet till varierande efterfrågan. En myndighet som får disponera avgifter kan då finansiera en ökad efterfrågan direkt, förutsatt att det finns en stark koppling mellan myndighetens intäkter och kostnader för en verksamhet. Pensionsmyndighetens behov av avgiftsfinansiering styrs inte i någon större utsträckning av efterfrågan som det inte går att planera för.

Det går att tillämpa bruttoprincipen

Det går att tillämpa bruttoprincipen för Pensionsmyndigheten utan att bryta mot självkostnadsprincipen. Bruttoprincipen kan tillämpas genom att de avgiftsintäkter som Pensionsmyndigheten idag får förfoga över förs till inkomstitel i statsbudgeten och att myndighetens kostnader för de inkomstbaserade förmånerna i stället finansieras med anslag. Självkostnadsprincipen kan samtidigt upprätthållas om regeringen beslutar om avgifterna för att finansiera administrationen, anger en budget för den avgiftsfinansierade verksamheten där intäkterna inte får disponeras i regleringsbrevet och beslutar att full kostnadstäckning ska gälla för verksamheten. Då ska avgifterna beräknas så att de täcker självkostnaden på lång sikt och Pensionsmyndigheten ska även fortsättningsvis hålla isär kostnader för att finansiera verksamhet som hör till förmåner finansierade via statsbudgeten från kostnader som finansieras via premiepensionsfonderna och AP-fonderna.

Både fördelar och nackdelar med att ändra finansieringsvillkor

En fördel med att tillämpa bruttoprincipen för Pensionsmyndigheten är att det bättre skulle svara mot budgetlagens principer. Regeringens finansiella styrning av Pensionsmyndighetens verksamhet skulle bli mer enhetlig. Vidare skulle hela myndighetens verksamhet omfattas av samma pris- och löneomräkning som regeringen gör för myndigheters förvaltningsanslag. Därmed skulle också uttaget av avgifter från pensionsspararna omfattas av samma krav på ökad produktivitet som den statliga budgetprocessen ställer på myndigheternas förvaltningsanslag.

Genom att tillämpa bruttoprincipen skulle Pensionsmyndigheten få större flexibilitet att hantera obalanser mellan olika finansieringskällor under ett

³⁵ Prop. 2010/11:40 *En reformerad budgetlag*. Bet 2010/11:KU14, rskr. 2010/11:177.

verksamhetsår. Pensionsmyndigheten skulle kunna balansera över- och underskott i anslagsfinansierad verksamhet med över- respektive underuttag i avgiftsfinansierad verksamhet, och vice versa. Myndigheten skulle ha ett anslagssparande och en anslagskredit för sitt förvaltningsanslag som finansierar all verksamhet. Men Pensionsmyndigheten skulle också ha som krav att upprätthålla självkostnadsprincipen över tid, i och med att målet om full kostnadstäckning gäller för den avgiftsfinansierade verksamheten.

Men det finns även nackdelar med att införa bruttoprincipen. Det skulle innebära en kostnad i form av utredningar och ändrad lagstiftning. Sannolikt bör regeringen då också göra motsvarande förändring för finansieringen av Skatteverkets, Kronofogdemyndighetens, Statens servicecenters och Fondtorgsnämndens administrationskostnader för att hantera uppgifter som har att göra med pensions-systemet. Idag tar Pensionsmyndigheten fram ett samlat underlag inför regeringens beslut om avgiftsuttag. Om alla berörda myndigheter får egna anslag får inte regeringen någon helhetsbild av avgiftsuttaget. Vidare behöver riksdagen besluta om att justera utgiftstaket. Vi bedömer även att administrationskostnaderna för Pensionsmyndigheten skulle öka under en övergångsperiod till följd av att ändra finansieringsprincipen. Det beror på att myndigheten skulle behöva anpassa sin styrning, uppföljning och redovisning till de nya reglerna.

2.8.2 Anslagsförstärkning utan detaljstyrning

Under 2021 finansierades 46 procent av Pensionsmyndighetens administrationskostnader via förvaltningsanslaget, 24 procent via avgiftsmedel från premiepensionsfonder och 30 procent via avgiftsmedel från AP-fonder.³⁶ De senaste åren har regeringen höjt förvaltningsanslaget. Anslaget står därmed för större delen av myndighetens samlade finansiering (se kapitel 4).

Mellan 2019 och juni 2022 höjdes Pensionsmyndighetens förvaltningsanslag från 600 miljoner kronor till 865 miljoner kronor.³⁷ En stor del av förstärkningarna har varit tidsbegränsade och avsedda att finansiera kostnader för utvecklingsinsatser eller för att hantera förändringar i pensionsförmånerna. Förvaltningsanslaget för 2022 har både sänkts och höjts kraftigt. Beslutet om budgetpropositionen för 2022 innebar att anslaget sänktes med närmare 80 miljoner kronor, främst på grund av tidigare beslut om att minska tillfälliga höjningar. Men i juni 2022 höjdes anslaget med 165 miljoner kronor för att finansiera ökade administrationskostnader på grund av riksdagens beslut om höjningar av garantipensionen och bostadstillägget till pensionärer.³⁸

³⁶ Pensionsmyndighetens budgetunderlag 2023–2025.

³⁷ Pensionsmyndighetens regleringsbrev 2019–2022.

³⁸ Prop. 2021/22:269 *Extra ändringsbudget för 2022 – Vårändringsbudget för 2022 och stöd till Ukraina*.

Regeringen har gett Pensionsmyndigheten relativt få begränsade villkor som specificerar vad anslaget får användas till. 2021 specificerade regeringen visserligen att en ökning på 175 miljoner kronor endast fick användas till arbetet med att införa den nya förmånen inkomstpensionstillägg. Bortsett från det har på senare år endast 12 miljoner kronor varit öronmärkta för att finansiera insatser för att nå målet om att minska de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen och en mindre summa för att betala för radiokommunikationssystemet Rakel. I övrigt har regeringen valt att låta Pensionsmyndigheten avgöra hur anslagsförstärkningarna ska användas.

Regeringen baserar sin finansiella styrning av Pensionsmyndigheten på myndighetens budgetunderlag, utgiftsprognoser och årsredovisning. I budgetunderlaget begär myndigheten en viss storlek på förvaltningsanslaget under kommande år. Budgetunderlaget beskriver myndighetens samlade finansieringsbehov, det vill säga även hur Pensionsmyndighetens behov av avgiftsfinansiering ser ut. Det är naturligt eftersom myndigheten har gemensamma kostnader för exempelvis lokaler och it-system som hör till både den anslags- och den avgiftsfinansierade verksamheten.

Regeringen bereder frågan om Pensionsmyndighetens finansiering via avgifter i en process vid sidan av beredningen av förvaltningsanslaget i statsbudgeten. Under våren föreslår Pensionsmyndigheten hur mycket avgifter som ska tas från AP-fonderna och premiepensionsfonderna. Myndigheten redovisar då ingen ny analys av hur mycket medel som myndigheten behöver utan hänvisar till budgetunderlaget. Pensionsmyndigheten redovisar även prognoser över utfallet för anslags- och avgiftsmedel fyra gånger per år.

2.8.3 Större grad av frihet för avgiftsfinansierad verksamhet

Pensionsmyndigheten har inga speciella undantag eller villkor som avviker från de ekonomiadministrativa regler som regeringen tillämpar för den finansiella styrningen av myndigheter. Det som har störst praktisk betydelse för Pensionsmyndigheten är att villkoren skiljer sig mellan anslags- och avgiftsfinansieringen. Regeringen beviljar myndigheten ett anslagssparande och en anslagskredit på motsvarande 3 procent av förvaltningsanslaget. För avgiftsmedlen gäller att myndigheten får disponera ett överskott på motsvarande 10 procent av den avgiftsfinansierade verksamheten, utan att lämna ett förslag till regeringen om hur överskottet ska disponeras.³⁹

Pensionsmyndigheten har haft svårt att få förvaltningsanslaget att räcka under de senaste åren. Vår kartläggning visar att regeringen ofta har höjt Pensionsmyndighetens anslagskredit under ett budgetår. Under perioden 2017–2021 ökade regeringens Pensionsmyndighetens anslagskredit alla år utom ett.

³⁹ Avgiftsförordning (1992:191).

Myndigheten har dock inte behövt utnyttja den utökade krediten i någon större utsträckning.

2.8.4 Regeringen anger riktlinjer för större investeringar

Regeringen styr Pensionsmyndighetens utrymme att göra investeringar i verksamheten genom att ange en låneram i regleringsbrevet. Från och med 2020 har regeringen förtydligat sin styrning genom att även besluta om en investeringsbudget för Pensionsmyndigheten. Investeringsbudgeten innehåller riktlinjer för Pensionsmyndighetens utgifter och lån för investeringar för myndighetens stora it-projekt.

3 Organisation, intern styrning och uppföljning

I det här kapitlet presenterar vi vår analys av hur Pensionsmyndigheten tolkar sitt uppdrag och hur myndigheten har utformat sin interna styrning.

3.1 Sammanfattande iakttagelser

- Pensionsmyndigheten har gjort stora förändringar i sin interna styrning de senaste åren. Myndigheten har utvecklat sin förmåga att styra utvecklingsarbetet. Men myndighetsledningens förutsättningar att samlat styra och följa upp myndighetens verksamhet och resultat har försämrats.
- Myndighetsledningens styrning är inriktad mot att styra förändringsarbete, värderingar och förhållningssätt. Styrningen av myndighetens resultat är otydlig och de styrdokument som myndighetsledningen använder för resultatstyrning styr inte med mål för verksamheten eller hur resurser ska fördelas. Verksamhetsstyrningen är delegerad till linjeorganisationen via myndighetens arbetsordning.
- Uppföljningen av myndighetens verksamhetsplan är främst inriktad mot att följa upp om de aktiviteter som styrelsen beslutat utförs. Myndigheten har påbörjat ett utvecklingsarbete för att i högre grad följa upp om insatserna leder till önskade förändringar i verksamheten.
- Verksamhetens prestationer och resultat följs upp mot mål som inte finns i myndighetens styrande dokument, vilket innebär att målen får en otydlig status. Samtidigt ligger dessa mål till grund för myndighetens bedömning i återsrapporteringen till regeringen av hur väl myndigheten fullgör sitt uppdrag.
- Pensionsmyndigheten inför en ny verksamhetslogik (ett nytt arbetssätt) för pensionsadministrationen. Den tillämpas för bostadstillägg och ska införas för allmän pension. Förändringsarbetet styrs med principer som produktionsavdelningen har beslutat ska gälla för administrationen, och avdelningens chefer styr utformningen av arbetsprocesserna efterhand som de utvecklas.
- Den metod som används för att utveckla administrationen har fördelen att det går fort att genomföra förändringar och att medarbetarna är delaktiga i förändringsarbetet. Men myndigheten tar en risk genom att ändra verksamhetslogik utan en samlad dokumentation av vilka förändringar som ska göras och vilka effekter den nya verksamhetslogiken förväntas få för myndighetens kostnader eller produktionskapacitet. Transparensen blir lidande och det är

svårt för personer utanför produktionsavdelningen att få insyn i och förstå utvecklingsarbetet.

- Sedan 2019 arbetar Pensionsmyndigheten med att ta över drift och utveckling av systemstöd för pensionsadministrationen från Försäkringskassan. Planerna har ändrats och försenats på grund av att myndigheten har fått i uppdrag av regeringen att införa nya pensionsförmåner. Under åren 2023–2027 beräknas kostnaden för att genomföra utvecklingsarbetet bli cirka 500 miljoner kronor.
- Pensionsmyndigheten har infört ett ramverk för att styra myndighetens it-utveckling med agila metoder. Det ger Pensionsmyndigheten bättre förutsättningar att bedriva verksamhetsanpassad utveckling av myndighetens stödsystem.

3.2 Linjeorganisation med två stora avdelningar

Pensionsmyndigheten leds av en styrelse. Generaldirektören är myndighetschef och sköter den löpande verksamheten utifrån styrelsens riktlinjer. Myndigheten är organiserad i en linjeorganisation. Generaldirektören bildar tillsammans med avdelningscheferna myndighetens ledningsgrupp. Pensionsmyndigheten har sju avdelningar, varav fyra har ansvar för varsin av myndighetens huvuduppgifter.

- Produktionsavdelningen ansvarar för pensionsadministrationen, det vill säga handläggning av förmåner och kundkontakter.
- Fondtorgsavdelningen ansvarar för förvaltning av premiepensionsmedel. Där ingår fondförsäkringsverksamheten med fondhandel, försäkringsverksamhet samt förvaltning av medel för preliminära pensionsrätter.
- Kommunikationsavdelningen ansvarar för intern och extern kommunikation, vilket bland annat inkluderar att informera pensionssparare och pensionärer om pensioner och att stärka deras ställning som konsumenter.
- Analysavdelningen ansvarar för uppgifterna att vara statistikmyndighet för pensionsområdet och att följa, analysera och förmedla ålderspensionssystemets utveckling och effekter för enskilda och samhälle.

Fondtorgsavdelningen tas bort den 1 november 2022. Orsaken är att en del av avdelningens verksamhet och medarbetare förts över till Fondtorgsnämndens kanslifunktion. De kvarvarande uppgifterna fördelas ut på produktionsavdelningen, kommunikationsavdelningen och analysavdelningen.

Övriga tre avdelningar ansvarar för verksamhetsstöd och styrning.

- It-avdelningen.
- Juridikavdelningen.
- Avdelningen för myndighetsstyrning och stöd.

En klar majoritet av myndighetens personal arbetar på produktions- respektive it-avdelningarna. I slutet av 2021 förfogade de två avdelningarna över 62 respektive 23 procent av myndighetens årsarbetskrafter. Pensionsmyndigheten har kontor på åtta orter.

3.2.1 Flera omorganisationer de senaste åren

Pensionsmyndigheten har genomfört flera omorganisationer de senaste åren. Syftet har bland annat varit att stärka myndighetsledningens interna styrning och kontroll, att skapa bättre förutsättningar för ett effektivt utvecklingsarbete och en mer sammanhållen handläggning inom pensionsadministrationen. Vid årsskiftet 2020/2021 centraliserade myndigheten avdelningarnas controllerresurser till den nyinrättade avdelningen för myndighetsstyrning och stöd (MSS). Avdelningen bildades genom att slå ihop ledningsstaben och den administrativa avdelningen. Ett halvår senare, i augusti 2021, omorganiserades utvecklingsverksamheten. Den tidigare utvecklingsavdelningen lades ned och ansvaret för verksamhetsutveckling decentraliserades till samtliga avdelningar. It-avdelningen och MSS ansvarar nu för att samordna utvecklingsarbetet centralt. Vidare har produktionsavdelningen genomfört en omorganisation i flera steg för att integrera kundtjänsts uppgifter med handläggningen av pensionsärenden.

3.3 Pensionsmyndigheten har en tydligt reglerad intern styrning och kontroll

Pensionsmyndighetens styrelse ansvarar för verksamheten inför regeringen och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt de lagar och regler som gäller. Styrelsen ansvarar också för att verksamheten redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel.⁴⁰ Styrelsen ska besluta om strategiska och långsiktiga frågor, frågor av principiell karaktär samt om frågor av ovanligt slag eller av stor betydelse.

Generaldirektören är myndighetschef och sköter den löpande verksamheten i enlighet med vad styrelsen beslutar. Vidare ansvarar generaldirektören för att den interna styrningen och kontrollen fungerar. Det innebär att verksamheten ska bedrivas i enlighet med myndighetens styrande dokument och att myndigheten ska utföra sitt uppdrag på ett ändamålsenligt, rättssäkert, effektivt och tillförlitligt sätt.

3.3.1 Pensionsmyndigheten har utvecklat den andra ansvarslinjen

Pensionsmyndigheten använder en modell med tre ansvarslinjer för sin interna styrning och kontroll.⁴¹ Avdelningscheferna hanterar verksamheten i den första ansvarslinjen och ansvarar för att verksamheten bedrivs med en god och effektiv intern styrning och kontroll. Den andra ansvarslinjen utgörs av myndighetens

⁴⁰ Myndighetsförordning (2007:505).

⁴¹ Pensionsmyndigheten. (2022). *Policy för intern styrning och kontroll*.

riskfunktion, dataskyddsfunktion med dataskyddsbudet samt kvalitetsfunktion, vilka rapporterar direkt till generaldirektören och i vissa fall till styrelsen. Andra ansvarslinjen agerar självständigt från verksamheten. Den stödjer, övervakar och kontrollerar den första ansvarslinjen. Den tredje ansvarslinjen är myndighetens internrevision som gör oberoende granskningar av hela myndighetens verksamhet och rapporterar till styrelsen.

Sedan 2018 har Pensionsmyndigheten utvecklat sitt arbete med intern styrning och kontroll, bland annat utifrån myndighetens internrevision. Myndigheten har förbättrat risk- och kvalitetsarbetet i den andra ansvarslinjen. De har också ökat ambitionsnivån när det gäller arbetet med dataskydd, integritet och personuppgifter, bland annat genom att myndigheten under 2022 inrättade dataskyddsfunktionen samt dataskyddssamordnare på avdelningarna. Vidare har Pensionsmyndigheten sett över ramverket för myndighetens styrande dokument för att göra roller och ansvar i den interna styrningen tydligare.

3.3.2 Den interna styrningen utgår från tre styrdokument

Pensionsmyndighetens interna styrning utgår från myndighetens strategiska plan, verksamhetsplan och arbetsordning. Som ett komplement till dessa kan generaldirektören besluta om strategier och direktiv för att ge vägledning för hur verksamheten ska förflyttas inom myndighetens verksamhetsområden.⁴²

Den strategiska planen beskriver myndighetens uppdrag och hur verksamheten ska utvecklas

Pensionsmyndighetens strategiska plan beslutas av styrelsen och beskriver myndighetens styrmodell och styrelsens tolkning av myndighetens uppdrag. Den utgör grunden för myndighetens resultatstyrning och konkretiseras genom årliga beslut om verksamhetsplan och internbudget. Pensionsmyndighetens vision är att göra pensioner enklare.

Den strategiska planen innehåller mål och principer av olika karaktär. Styrelsen beskriver hur myndighetens verksamhet ska utvecklas, vad myndigheten vill uppnå på tre till fem års sikt (önskade tillstånd) och vad som kännetecknar en god förvaltningskultur på myndigheten.

Verksamhetsplanen styr vad som ska göras för att nå önskad utveckling

Styrelsen beslutar varje år om myndighetens verksamhetsplan inklusive budget. Verksamhetsplanen beskriver myndighetsövergripande aktiviteter som styrelsen har beslutat om för att förändra verksamheten för att nå myndighetens önskade tillstånd.

⁴² Pensionsmyndigheten. (2021). *Pensionsmyndighetens styrande dokument – riktlinje*.

Arbetsordningen reglerar ansvar och befogenheter

Arbetsordningen beskriver hur uppgifter, ansvar och befogenheter fördelas inom myndigheten.

3.3.3 Pensionsmyndigheten använder tre typer av intern styrning

Myndigheten delar in sin interna styrning i tre former.⁴³

- Resultatstyrning
- Regelstyrning
- Värderingsstyrning

Resultatstyrning används för att nå myndighetens mål och hålla budget

Pensionsmyndighetens resultatstyrning syftar till att chefer i verksamheten ska följa myndighetsledningens beslut om inriktning och prioriteringar inom fastställda ekonomiska ramar. För sin resultatstyrning använder myndigheten *planeringsdokument* som utgår från styrelsens strategiska plan. Dokumenten gäller för en viss tid och innehåller krav på myndighetens utvecklings- och förbättringsarbete och beskriver hur planering, genomförande och uppföljning av verksamheten ska gå till. Myndighetens och avdelningarnas verksamhetsplaner och budgetar är centrala för resultatstyrningen.

Regelstyrning används för att säkerställa rättssäkra beslut

Pensionsmyndigheten använder regelstyrning för att säkerställa att myndighetens olika verksamhetsdelar följer de lagar och regler som gäller och att myndigheten fullgör sitt uppdrag på ett effektivt och rättssäkert sätt.

Regelstyrningen dokumenteras i *rättsliga regler* och *verksamhetsregler*. Styrelsen beslutar om myndighetens föreskrifter och chefsjuristen beslutar om myndighetens vägledningar, som tillsammans utgör de rättsliga reglerna. Vägledningarna beskriver hur myndigheten tolkar lagstiftningen och beskriver bland annat förarbeten, praxis och JO:s beslut. Verksamhetsreglerna består av policyer, anvisningar och rutinbeskrivningar som anger principer och reglerar hur verksamheten ska utföras, däribland handläggningen.

Ledarskap och medarbetarskap styrs med värderingsstyrning

Den tredje typen av intern styrning som Pensionsmyndigheten använder är värderingsstyrning som är vägledande i frågor som inte kan styras genom regler. Det gäller exempelvis myndighetens syn på ledarskap och medarbetarskap. Styrelsen beskriver i den strategiska planen vilka värderingar som ska vara styrande på myndigheten.

⁴³ Pensionsmyndigheten. (2022). *Policy för intern styrning och kontroll* och Pensionsmyndigheten. (2021). *Pensionsmyndighetens styrande dokument – riktlinje*.

3.4 Styrning mot en mer tillitsbaserad förvaltningskultur

I den strategiska planen lägger Pensionsmyndigheten stor vikt vid att beskriva de förhållningssätt som chefer och medarbetare ska ha för att myndigheten ska kunna utföra sitt uppdrag på ett bra sätt. Planen innehåller både generella mål och mer specifika beskrivningar av förhållningssätt knutna till myndighetens olika uppgifter.

Styrelsen har formulerat sju styrande principer som beskriver vad myndighetens styrning och ledning ska präglas av. Vidare använder myndigheten de tre värdeorden (vi är) effektiva, kunniga och hjälpsamma, i sin styrning. Värdeorden ska vara vägledande för medarbetarnas förhållningssätt, bemötande och agerande, både internt och externt.

Pensionsmyndighetens styrande principer

- Vi utgår från uppdragsgivarens ambitioner och krav samt medborgarnas behov.
- Vi väljer helheten framför delarna.
- Vi har tydliga ansvar och mandat och samarbetar för bästa resultat.
- Vi ger medarbetarna stort handlingsutrymme.
- Vi planerar för framtiden men är följsamma och beredda att ändra.
- Vår uppföljning skapar mervärde för verksamheten och ger en tydlig bild av vårt resultat.
- Vi förbättrar oss genom att ta tillvara ny kunskap, beprövad erfarenhet och goda exempel.

3.4.1 Idéerna bakom tillitsbaserad styrning har fått genomslag

Vår analys visar att principerna för tillitsbaserad styrning har fått genomslag i Pensionsmyndighetens interna styrning och ledning. Kännetecknande för tillitsbaserad styrning och ledning är att lita på medarbetare, skapa handlingsutrymme, ha medborgarfokus och ta ansvar för helheten. Tillitsdelegationen beskriver det som ett förhållningssätt som flyttar fokus från traditionell, formell styrning till en starkare betoning på kultur, ledarskap och hela system.⁴⁴

Pensionsmyndigheten har förändrat sin styrning av pensionsadministrationen och utvecklingsverksamheten på ett sätt som ligger nära principerna för tillitsbaserad styrning. Våra intervjuer med chefer och verksamhetsexperten visar att det finns en gemensam idé om hur förvaltningskulturen inom pensionsadministrationen ska

⁴⁴ SOU 2019:43. *Med tillit följer bättre resultat – tillitsbaserad styrning och ledning i staten.*

utvecklas. Vad myndighetsledningen vill och hur myndigheten ska arbeta för att komma dit kommer till uttryck i verksamhetsplanen i beskrivningen av det önskade tillståndet *Vi är ett föredöme avseende styrning, ledarskap och medarbetarskap*. Myndigheten ska utveckla självledarskap, samverkan som arbets- och förhållnings-sätt och tydliggöra hur medarbetarskap ska främja vad som beskrivs som hybrida och agila arbetssätt. HR-funktionen håller ihop arbetet. Arbetet utgår från Pensionsmyndighetens medarbetar- och ledarmodeller, som bygger på myndighetens styrande principer.

3.4.2 Ny medarbetarmodell och ledarmodell införs

Pensionsmyndigheten har tagit fram en ny medarbetarmodell och en ny ledarmodell.⁴⁵ Modellerna har utvecklats med den statliga värdegrunden som bas. Medarbetarmodellen utgår från de styrande principerna i myndighetens styrmodell och ska stödja arbetet med att utveckla effektiva arbetssätt, skapa värde för medborgarna och bidra till att Pensionsmyndigheten uppfattas som effektiv, kunnig och hjälpsam. Medarbetarmodellen syftar till att alla medarbetare ska ta ansvar, möjliggöra förändring och driva utveckling i förhållande till egna arbetsuppgifter, sina arbetskamrater och arbetsgivaren.⁴⁶

Ledarmodellen beskriver vilket slags ledarskap Pensionsmyndigheten vill utöva för att etablera det medarbetarskap myndigheten vill uppnå. Enligt modellen ska myndighetens chefer leda genom att motivera, skapa förutsättningar och bygga förtroende. Det är tydligt att modellen syftar till att myndigheten ska kunna nå sina önskade tillstånd.

Pensionsmyndigheten arbetar på olika sätt med att utveckla förvaltningskulturen på myndigheten med hjälp av medarbetar- och ledarmodellen samt myndighetens styrande principer. De strävar efter att i hög grad behandla ledarskapsfrågor på myndighetens chefsmöten. Våra intervjuer visar att någon ledarskapsdimension ofta tas upp på dessa möten, antingen genom frågor som syftar till att rusta cheferna i sitt ledarskap eller genom diskussioner om behovet av att utveckla ledarskapet.

Myndigheten arbetar även för att anpassa sina lönekriterier till de värden som medarbetarskapsmodellen ger uttryck för. De har också reviderat medarbetarundersökningen för att bättre kunna följa upp i vilken utsträckning som medarbetarmodellen slår igenom i styrningen.

3.5 Styrningen inriktad mot utveckling

Pensionsmyndigheten har valt att fokusera på att styra myndighetens utvecklingsarbete i sin styrning. De dokument som myndighetsledningen använder för

⁴⁵ Powerpoint i mejl från Pensionsmyndigheten, 2022-05-04.

⁴⁶ Pensionsmyndigheten. (2022). *Pensionsmyndighetens årsredovisning 2021*.

resultatstyrning beskriver inte några mål för resultat och prestationer som är kopplade till de uppdrag som regeringen har gett Pensionsmyndigheten. Verksamhetsstyrningen präglas av en långtgående delegation och myndighetsledningen följer upp myndighetens resultat i förhållande till andra mål än de som styrelsen har beslutat om i myndighetens strategiska plan och verksamhetsplan.

3.5.1 Mål som beskriver myndighetens uppdrag används inte för styrning och uppföljning

I den strategiska planen beskriver styrelsen myndighetens uppgift uppdelat på fem områden. För varje område har styrelsen formulerat ett övergripande mål med underliggande punkter som beskriver målsättningar för hur Pensionsmyndigheten ska arbeta med uppgifterna:

- Pensionsadministration: Vi säkerställer rätt pengar i rätt tid (sex punkter).
- Information: Vi ger oberoende och pålitlig hjälp som gör det enklare att förstå, förutse och kunna göra medvetna val om sin pension (sju punkter).
- Konsumentstärkande: Vi stärker pensionärer och pensionssparare som konsumenter inom pensionsrelaterade områden (fyra punkter).
- Statistik och analys: Vi är och uppfattas som experter inom pensionsområdet (tre punkter).
- God myndighetsförvaltning: Vi är och uppfattas som en välskött, rättssäker och effektiv myndighet med högt förtroende och starkt medborgarfokus (fem punkter).

Men myndigheten använder inte dessa mål för resultatstyrning i verksamhetsplanen eller i sin uppföljning. Uppföljningen av resultat, prestationer och kostnader i den löpande verksamheten utgår i stället från en uppdelning av uppdraget i de fyra verksamhetsområden som myndigheten använder för sin redovisning till regeringen i årsredovisningen. Verksamhetsområdena är Pensionsadministration, Premiepensionsförvaltning, Information och kommunikation och Statistik och analys.

Pensionsmyndighetens resultatstyrning utgår från mål för fokusområden, och inte från styrelsens beskrivning av myndighetens uppgifter. I den strategiska planen finns 16 mål uppdelade på fyra fokusområden som beskriver önskade tillstånd för myndighetens verksamhet:

- Fokusområdet Förtroende med fem önskade tillstånd.
- Fokusområdet Effektivitet med fem önskade tillstånd.
- Fokusområdet Folkbildning med tre önskade tillstånd.
- Fokusområdet Må bra på och av jobbet med tre önskade tillstånd.

Fokusområdena med de önskade tillstånden är grunden för myndighetens verksamhetsplanering och verksamhetsuppföljning. Huvuddelen av målen är inriktade mot verksamhetsutveckling, men det finns också några kvantitativa mål som beskriver nivåer på önskad kundnöjdhet, förtroende och effektivisering. Målen för fokusområdena har renodlats inför 2023 och styrelsen kommer inte längre att precisera några kvantitativa mål. De kvantitativa mål som regeringen har beslutat om som gäller handläggningstid för bostadstillägg, svarsgrad inom kundtjänst och minskat antal felaktiga utbetalningar ingår inte i de styrdokument som myndighetsledningen använder för sin resultatstyrning.

Inför 2023 har myndigheten arbetat med att revidera den strategiska planen. Syftet är att prioritera, aktualisera och precisera planen, och därmed förtydliga hur planen kopplar till myndighetens uppdrag. En uttalad ambition i arbetet är att förbättra uppföljningen av de önskade tillstånden, det vill säga myndighetens förmåga att fullgöra sitt uppdrag. Verksamhetsplaneringsarbetet utgår från den reviderade planen, som börjar gälla från och med 2023. En förändring under 2023 är att informationsuppgiften och den konsumentstärkande uppgiften beskrivs samlat i den reviderade planen, eftersom dessa områden har många gemensamma beröringspunkter.

3.5.2 Styrning och uppföljning fokuserar på myndighetens förändringsarbete

Styrelsen beslutar om myndighetens verksamhetsplan inklusive budget inför varje verksamhetsår. Verksamhetsplanen innehåller aktiviteter som styrelsen har beslutat att myndigheten ska genomföra för att åstadkomma förflyttningar inom verksamheten mot att uppnå myndighetens önskade tillstånd. I verksamhetsplanen för 2022 finns 33 sådana aktiviteter.

Avdelningarnas verksamhetsplaner beskriver kortfattat både hur de bidrar till att genomföra de myndighetsgemensamma aktiviteter som avdelningen har ansvar för, och vilka större förflyttningar som ska genomföras inom grunduppdragen. Några av de mindre avdelningarna tar även fram en mer utförlig plan för den verksamhet som de planerar att genomföra under året.

Pensionsmyndigheten följer upp utfallet för myndighetens ekonomi, kompetensförsörjning och verksamhet varje månad. Två gånger per år gör de en fördjupad uppföljning. Dessutom genomför de en samlad uppföljning i samband med att årsredovisningen tas fram. Den fördjupade uppföljningen omfattar verksamhet, ekonomi, kompetensförsörjning liksom status för aktiviteterna i myndighetens verksamhetsplan. Dessutom följer myndigheten upp regleringsbrevsuppdrag och internrevisionens iakttagelser och rekommendationer.

Uppföljningen av om aktiviteterna i verksamhetsplanen genomförs

En del av den fördjupade uppföljningen utgår från myndighetens mål och aktiviteter i verksamhetsplanen. Där följer myndigheten upp hur arbetet med att

genomföra de aktiviteter som styrelsen har beslutat går framåt. Uppföljningen är inte utformad för att följa upp i vilken utsträckning aktiviteterna leder till den önskade utvecklingen.

Som en del i arbetet med översynen av den strategiska planen har myndigheten påbörjat ett arbete med att utveckla mätetal för att kunna följa upp de önskade tillstånden. Från och med verksamhetsåret 2023 ska myndigheten börja följa upp hur långt de har kommit i arbetet med att nå de önskade tillstånden. Mätetalen ska bestå både av mått som myndigheten använder som underlag för årsredovisningen och nya mått som verksamheten ska föreslå.

Verksamhet och ekonomi följs upp baserat på verksamhetsområden i årsredovisningen

En annan del i den fördjupade uppföljningen utgår från den struktur som myndigheten använder i årsredovisningen för sin resultatredovisning till regeringen. Där följer myndigheten upp resultat och ekonomi uppdelat på myndighetens fyra verksamhetsområden. Målen som följs upp ingår inte i de planeringsdokument (strategisk plan och verksamhetsplan) som myndighetsledningen beslutar för resultatstyrningen. Men målen är ändå centrala för myndighetsledningens bedömning av myndighetens resultat. Det är delar av dessa mål som myndigheten utgår från för att i årsredovisningen bedöma om myndighetens resultat inom olika områden är gott, godtagbart, otillräckligt eller bristfälligt (se även kapitel 4).

3.5.3 Generaldirektören styr hur resurserna ska fördelas

Styrelsens beslut om internbudget motsvarar de finansiella villkor som regeringen beslutat om i myndighetens regleringsbrev. Generaldirektören beslutar sedan hur budgeten ska fördelas mellan myndighetens sju avdelningar. Avdelningscheferna förfogar över respektive avdelnings budget. Chefernas uppdrag är att använda medlen för att nå de mål och uppgifter som styrelsen beslutar i den strategiska planen och i myndighetens verksamhetsplan.

Avdelningarna kan i första hand styra hur deras personalresurser ska användas. I internbudgeten ingår även medel som finansierar kostnader som avdelningarna har svårt att påverka under året. I avdelningen för myndighetsstyrning och stöds budget ingår exempelvis medel för att finansiera myndighetens lokalkostnader och kommunikationsavdelningen finansierar myndighetens kostnader för webbplatsen minPension.

Totalt motsvarade internbudgeten för 2022 1,7 miljarder kronor (tabell 2). Två tredjedelar av budgeten hör till produktionsavdelningen och it-avdelningen. I budgeten ingår inte det resurstillskott som Pensionsmyndigheten fick i juni.

Tabell 2. Pensionsmyndighetens internbudget fördelad per avdelning 2022

	Avdelningens totala budget, i miljoner kronor	Andel förvaltnings- anslag	Andel av internbudget	Andel av budget som avser personalkostnader
Produktionsavd.	616	53 %	36 %	83 %
It-avd.	518	38 %	30 %	47 %
MSS	278	39 %	16 %	34 %
Kommunikationsavd.	131	21 %	8 %	30 %
Juridikavd.	66	15 %	4 %	41 %
Fondtorgsavd.	57	2 %	3 %	59 %
Analysavd.	43	37 %	2 %	88 %
GD mm	17	42 %	1 %	84 %
Totalt	1 725	40 %	100 %	58 %

3.5.4 Svag koppling mellan styrning av verksamheten och ekonomin

Kopplingen mellan verksamhet och ekonomi är svag i Pensionsmyndighetens resultatstyrning. Det är särskilt tydligt i styrningen av produktionsavdelningen. Avdelningen får en budget som vida överstiger det uppdrag som beskrivs i verksamhetsplanen (se rutan nedan). Huvuddelen av budgeten används för löpande verksamhet i form av pensionsadministration och kundtjänst. Inför 2022 fick avdelningen en budget på drygt 600 miljoner kronor, varav drygt 80 procent var budgeterade för direkta personalkostnader. Avdelningschefen fördelar ut huvuddelen av budgeten till två produktionsområdeschefer som styr vilka resurser som ska avsättas för olika förmåner. En mindre del fördelas ut till kontrollenheten, ledningsstödsenheten och utvecklingsstödsenheten. Cheferna för dessa avdelningar rapporterar direkt till avdelningschefen, vilket även produktionsområdescheferna gör.

Generaldirektörens beslut om avdelningarnas budgetar baseras på en avvägning av myndighetens resultat, regeringens mål i regleringsbrevet, hur myndighetens ekonomiska utrymme ser ut och vilka resurser avdelningarna behöver för sin löpande verksamhet. Beslutet bereds inom ramen för myndighetens verksamhetsplaneringsprocess.

Avdelningarnas ansvar för den löpande verksamheten framgår av myndighetens arbetsordning. Aktiviteterna i verksamhetsplanen som syftar till förflyttningar mot de önskade tillstånden ingår som en komponent i beredningsprocessen inför generaldirektörens beslut om internbudgeten, men påverkar enbart budgetfördelningen på marginalen.

Transparensen i planeringsprocessen minskar av att verksamhetsplanen endast beskriver en liten del av den verksamhet som budgeten är beräknad att finansiera. Det är otydligt vilka prestationer och resultat som myndighetsledningen förväntar

sig av avdelningarna. Det är också svårt för myndighetsledningen att utvärdera och bedöma hur väl avdelningarna lyckas med sitt uppdrag.

Produktionsavdelningens uppdrag enligt verksamhetsplanen för 2022

- Utveckla förmåga att stoppa och förhindra felaktiga utbetalningar samt genomföra riskanalyser.
- Öka förmågan att hantera våra kunders efterfrågan och minska den förebyggbara efterfrågan.
- Genomföra åtgärdsplan bostadstillägg.
- Förbereda och genomföra garantitillägg.
- Ansluta till det europeiska systemet för informationsutbyte och analysera förutsättningarna för automatiskt informationsutbyte.
- Analysera våra kunders verkliga efterfrågan och behov samt deras förutsättningar att använda olika kanaler.

3.6 Finansieringsmodellen kräver bra uppföljning och aktiv styrning

Pensionsmyndigheten behöver i sin finansiella styrning hålla isär verksamhet som finansieras via förvaltningsanslaget och verksamhet som finansieras via avgiftsmedel från AP- respektive premiepensionsfonderna (se även kapitel 2). Det betyder att myndigheten styr och följer upp sin ekonomi uppdelat på tre olika budgetar. Huvuddelen av Pensionsmyndighetens verksamhet finansieras av både anslags- och avgiftsmedel.

Pensionsmyndigheten fördelar verksamhetskostnader på de tre finansieringskällorna utifrån självkostnadsprincipen och att varje del av verksamheten ska bära sin andel av myndighetens totala kostnader, inklusive administrativa stödfunktioner. Med hjälp av tidsredovisning fördelas huvuddelen av myndighetens kostnader direkt mot den finansieringskälla som ska bära kostnaden. Gemensamma kostnader fördelas mellan olika delar av verksamheten och olika finansieringskällor utifrån de prognosticerade direkta kostnaderna.

3.6.1 De finansiella villkoren är en utmaning för Pensionsmyndigheten

Pensionsmyndighetens verksamhet och kostnader förändras över tid, och myndigheten har svårt att exakt förutse hur belastningen på myndighetens olika finansieringskällor utvecklas. De senaste åren har den anslagsfinansierade verksamheten ökat (se kapitel 4). Det innebär att andelen av de gemensamma kostnaderna som finansieras av förvaltningsanslaget har ökat.

Verksamhetsförändringar kan medföra att budgeten för en finansieringskälla blir ansträngd samtidigt som marginalen i en annan finansieringskälla ökar.

Huvuddelen av Pensionsmyndighetens verksamhet finansieras av både anslag och avgifter. Men andelen som ska finansieras med anslag respektive avgifter varierar för olika verksamheter. Om exempelvis omfattningen av en verksamhet som huvudsakligen finansieras av anslagsmedel ökar mer än vad myndigheten har budgeterat för under ett år belastas myndighetens anslagsmedel mer än beräknat. Då uppstår en brist på anslagsmedel. Pensionsmyndighetens finansiella villkor innebär att myndigheten inte kan använda avgiftsmedel för att kompensera för en brist på anslagsmedel, och vice versa.

När medel saknas i en finansieringskälla blir det styrande för blandfinansierad verksamhet. I regel är det förvaltningsanslaget som är den begränsande faktorn. En förklaring till det är att regeringens finansiella styrning ger Pensionsmyndigheten större utrymme att föra över- och underskott mellan budgetår för avgiftsmedlen än för förvaltningsanslaget (se kapitel 2).

Pensionsmyndigheten har haft svårt att få förvaltningsanslaget att räcka till de senaste åren. Trots att anslaget har förstärkts har det inte täckt Pensionsmyndighetens behov (se kapitel 4). Det har varit vanligt att regeringen har ökat Pensionsmyndighetens anslagskredit under ett budgetår. Det är en möjlighet som regeringen har för att underlätta hanteringen av obalanser mellan olika finansieringskällor.

3.6.2 Blandfinansiering begränsar möjligheten att styra enbart med verksamhetens behov i centrum

Att Pensionsmyndigheten behöver ta hänsyn till tre olika finansieringskällor i sin styrning och planering av verksamheten kan i viss utsträckning försämra myndighetens möjligheter att bedriva en kostnadseffektiv verksamhet. Det handlar framför allt om att finansieringsvillkoren och inte verksamhetens behov kan bli styrande för myndighetens beslut om besparingar och vilken verksamhet som ska bedrivas och utvecklas. När myndigheten behöver ändra sina planer för att hålla de olika budgetarna är det inte säkert att myndigheten utnyttjar sina medel på bästa sätt.

Om Pensionsmyndigheten exempelvis behöver spara 10 miljoner kronor i anslagsmedel måste myndigheten spara 20 miljoner kronor totalt, om de väljer att dra ned på verksamhet som finansieras till hälften av anslag och avgifter. Effekten av en sådan besparing blir att myndigheten får ett överskott på 10 miljoner kronor i avgiftsmedel. För att utnyttja dessa medel måste myndigheten fördela om dem till verksamhet som huvudsakligen är avgiftsfinansierad, exempelvis viss informationsverksamhet.

Alternativt kan myndigheten välja att spara i verksamheter som enbart finansieras via förvaltningsanslaget. Det handlar då i princip om att dra ned på resurserna för

att handlägga bostadstillägg. De kan också välja att dra ner på resurserna för efterlevandepension, men det är en jämförelsevis liten verksamhetsgren. Men att spara genom att dra ner på handläggningen av bostadstillägg har den uppenbara nackdelen att det är en verksamhet som har haft knappa resurser och bristande resultat de senaste åren.

3.6.3 Planering och uppföljning centralt för att undvika negativa effekter av obalanser

Det är centralt att myndighetens verksamhetsplanering fungerar bra för att Pensionsmyndigheten ska kunna undvika att det uppstår obalanser mellan myndighetens finansieringskällor. Bra prognoser för vilken verksamhet som myndigheten behöver bedriva, vad det kommer att kosta och hur det ska finansieras hjälper myndigheten att förebygga problem. Men det går inte att helt undvika obalanser mellan finansieringskällorna och för att kunna hantera det på ett bra sätt behöver myndigheten en väl fungerande löpande uppföljning. Det är också centralt att myndigheten har en bra dialog med regeringen om eventuella behov av att justera myndighetens finansiella villkor för att myndigheten ska kunna bedriva en kostnadseffektiv verksamhet på lång sikt. På så sätt går det förebygga att myndigheten behöver fatta kortsiktiga beslut om att ändra i verksamheten på ett sätt som inte gagnar myndighetens långsiktiga resultat.

3.6.4 Decentraliserat ansvar för den finansiella styrningen förbättrar uppföljningen

Den modell som Pensionsmyndigheten använder för att fördela sina förvaltningskostnader på olika finansieringskällor utgår från de ekonomiadministrativa regler som riksdagen och regeringen har beslutat. Riksrevisionen granskar hur modellen är utformad och hur myndigheten använder den i sin årliga revision. Modellen kan tekniskt sett utformas på andra sätt. Men det går ändå inte att komma ifrån den grundläggande utmaningen det innebär för Pensionsmyndigheten att myndighetens finansieringskällor ska bära sina egna kostnader.

Pensionsmyndigheten har genomfört två förändringar för att förbättra den finansiella styrningen och uppföljningen. Myndighetens controllerresurser har organiserats om och det operativa ansvaret för den finansiella styrningen uppdelad per finansieringskälla har lagts på avdelningscheferna från och med 2022. Avdelningarnas budgetar är numera uppdelade på de tre finansieringskällorna. Det innebär att Pensionsmyndighetens förutsättningar att följa sina finansiella villkor har förbättrats eftersom avdelningscheferna kontinuerligt måste förhålla sig till myndighetens finansiella villkor i sin styrning.

3.7 Ny verksamhetslogik för styrningen av pensionsadministrationen

Sedan 2019 har Pensionsmyndigheten genomfört omfattande förändringar av hur pensionsadministrationen och myndighetens kundkontakter organiseras och styrs. Det är avdelningschefen för produktionsavdelningen som tillsammans med produktionsområdescheferna styr och beslutar om förändringsarbetet. Förändringarna är följande:

- Produktionsavdelningen har organiserats om, från fyra produktionsområden till två. Kundtjänst var tidigare ett eget produktionsområde. Nu har avdelningen ett produktionsområde för bostadstillägg och efterlevandepension och ett produktionsområde för allmän pension. Båda ansvarar för kundtjänst-uppgifter.
- Medarbetarnas uppdrag har breddats och det ingår nu i handläggarnas uppgifter att både handlägga ärenden och att ta emot telefonsamtal från kunder som ringer till myndigheten.
- Handläggarna har fått ett större mandat att själva avgöra vilka ärenden de ska prioritera för att nå myndighetens mål.
- Produktionsavdelningens uppföljning har ändrats i grunden. Avdelningen har utvecklat nya mått för uppföljning av processflöden i stället för att följa upp exempelvis antal beslut och besvarade samtal på individ- och gruppnivå.

Enligt Pensionsmyndighetens arbetsordning är det myndighetens två produktionsområdeschefer som fattar beslut i frågor om utveckling av arbetssätt och processer.⁴⁷ Styrelsens och generaldirektörens styrning och uppföljning av pensionsadministrationen har inte ändrats. Men inriktningen på förändringsarbetet ligger i linje med hur styrelsen vill att myndighetens förvaltningskultur och arbetssätt ska utvecklas enligt den strategiska planen.

3.7.1 Ny styrfilosofi inom produktionsavdelningen

Produktionsavdelningen har gått från produktionsstyrning baserad på en verksamhetslogik som bygger på specialisering och fokus på produktivitet i enskilda moment. I stället strävar de efter att införa en sammanhållen handläggning med en styrning som fokuserar på snabb genomströmningstid för nya ärenden och minskad onödig efterfrågan. Målet är att förändringsarbetet ska leda till att servicen ökar samtidigt som Pensionsmyndighetens administrationskostnader minskar.

Avdelningen har fyra operativa principer som beskriver avdelningens styrfilosofi:

- Vi ska lösa/möta kundens behov i första kontakten.

⁴⁷ Pensionsmyndigheten. (2022). *Arbetsordning för Pensionsmyndigheten*.

- Vi ska driva och utveckla systemsynsätt.
- Vi ska minska onödig efterfrågan.
- Vi ska mäta och följa onödig efterfrågan.

Det är centralt i avdelningens utvecklingsarbete att prioritera aktiviteter som för myndigheten närmare ett beslut som kunden förstår och accepterar. Med denna arbetsprocess är tanken att myndigheten ska minska onödig efterfrågan. Det betyder att minska antalet tillfällen som personer behöver kommunicera med myndigheten. Sökande ska inte behöva återkomma med frågor som kunde ha lösts i tidigare kontakter. Tanken är att om Pensionsmyndigheten direkt kan tillgodose kundens behov och samtidigt säkerställa att myndigheten får in tillräcklig information för att fatta beslut kommer kundernas efterfrågan av stöd att minska.

3.7.2 Produktionsavdelningen prövar sig fram i förändringsarbetet

Produktionsavdelningen startade sitt förändringsarbete 2019 med handläggningen av bostadstillägg. Då påbörjades en medarbetardriven systemanalys av handläggningen. Parallellt initierade avdelningschefen ett test i liten skala av en ny handläggningsprocess. Metodiken har utvecklats efterhand och har rullats ut successivt i organisationen.

Förändringsarbetet bedrivs och styrs på ett sätt som ligger nära idéerna om agilt utvecklingsarbete. Det innebär att avdelningen analyserar förbättringspotential och hinder löpande under arbetet och att cheferna beslutar om inriktning och genomförande i takt med att förändringsprocessen fortskrider. Till skillnad mot mer traditionellt utvecklingsarbete har produktionsavdelningen inte tagit fram några utförliga PM eller rapporter som på förhand beskriver vad förändringsarbetet ska bestå i, hur tidsplanen ser ut eller vilka effekter det förväntas få för myndighetens kostnader och produktivitet. Den dokumentation som vi har tagit del av består av Powerpoint-presentationer.

Produktionsavdelningen arbetar och styr handläggningen av bostadstillägg huvudsakligen enligt den nya verksamhetslogiken. I ett första steg integrerades kundtjänsten med ärendehandläggningen. Nu vidareutvecklas processen genom ett arbetssätt som kallas för *agera direkt*. Arbetssättet bygger på målet att göra så mycket som möjligt i första kundkontakten för att ärenden ska avslutas så snabbt som möjligt, helst samma dag som de påbörjas. Syftet är att undvika onödig efterfrågan. Utmärkande för *agera direkt* är att handläggarna direkt ska söka reda på den information som saknas i ett ärende, i stället för att pausa handläggningen i väntan på att informationen fångas upp på något annat sätt. Dessutom ska handläggaren undvika att överlämna ett ärende till en annan handläggare så långt det är möjligt.

Motsvarande förändringsarbete startades under 2020 för handläggningen av allmän pension. Arbetet ska följa den metod och de principer som användes för att

utveckla handläggningen av bostadstillägget. Hittills är en första systemanalys genomförd, men ännu har inga förändringar i organisation eller arbetsprocess baserat på denna skett inom produktionsområdet allmän pension. I systemanalysen ingick bland annat efterfrågeanalyser, intervjuer med chefer och medarbetare samt genomgångar av 1 400 telefonsamtal, 300 e-postmeddelanden och 600 kundsynpunkter. Allt för att förstå processen bättre och hur efterfrågan på produktionsområdets insatser ser ut.

Allmän pension har ett långsiktigt mål om att kompetensutveckla medarbetarna så att de kan handlägga de flesta ärenden inom området. En ny handläggare börjar med att lära sig en förmån och får sedan utbildning i nästa förmån och så vidare. Det är en del i den pågående utvecklingen av administrationsprocessen. Tanken är att det ska underlätta för organisationen att hantera att ärendebelastningen varierar mellan olika förmåner under ett år, och när regeringen beslutar om ändrade villkor för förmåner.

Produktionsområdet allmän pension har också som mål att cheferna inte ska styra vilka ärenden medarbetarna arbetar med utan att handläggarna själva ska välja ärenden utifrån var de bedömer att deras arbete gör mest nytta. Det har hittills varit svårt att tillämpa den styrningen fullt ut eftersom höga ärendebalanser har krävt att produktionsområdeschefen har beslutat om prioriteringar i verksamheten. Dessutom finns det utlandsärenden som är komplicerade och kräver specialisering.

3.7.3 Risker med att ändra produktionsprocess utan samlad analys

En fördel med att arbeta med utveckling på det sätt som Pensionsmyndigheten gör är att det går fort att genomföra en förändring. Men myndigheten tar en risk genom att starta ett omfattande förändringsarbete utan djupare analyser av eller prognoser på vilka resurser det kommer att kräva, vilka effekter det kan komma att få eller när det ska bli klart. Den medarbetardrivna metoden har fördelen att myndigheten tar vara på kunskap från de som arbetar med kundkontakter och handläggning. Däremot blir transparensen lidande. Dokumentation och analyser beskrivna i Powerpoint-format fungerar som arbetsverktyg för berörda chefer. Men det är svårt för personer utanför produktionsavdelningen att få insyn i utvecklingsarbetet, utan mer genomarbetade skriftliga underlag. Det blir svårare att kvalitetssäkra och förankra utvecklingsarbetet inom myndigheten samtidigt som myndighetens ledningsgrupp och styrelse kan få svårt att följa hur arbetet utvecklas. Det gör det också svårare för myndigheten att informera regeringen om det pågående utvecklingsarbetet och dess tänkta effekter.

Inspektionen för socialförsäkringen, ISF, redovisade en granskning av Pensionsmyndighetens handläggning av bostadstillägg i juni 2022. ISF anser att det är oklart vilka effekter som arbetssättet *agera direkt* ger. ISF drar bland annat slutsatsen att Pensionsmyndigheten behöver följa upp tidsåtgången i *agera direkt*-ärenden och hur arbetsmetoden påverkar handläggningstiden för ärenden inom bostadstillägget i

stort. Inspektionen bedömer även att Pensionsmyndigheten behöver följa upp hur väl myndigheten följer förvaltningslagens krav i ärenden där en stor del av informationen hämtas in och lämnas muntligen.⁴⁸ Produktionsavdelningen följer löpande upp hur arbetet utvecklas, bland annat med hjälp av nya mätetal för olika delar av ärendeprocessen. Under hösten 2022 kommer myndighetens analysavdelning och internrevision att ge ut rapporter som analyserar *agera direkt*.

3.8 Agila principer för it-styrning införs

De senaste åren har Pensionsmyndigheten förändrat sin styrning av it-utveckling och systemförvaltning. Målet har varit att förändra organiseringen och styrningen av verksamhet och ekonomi för att kunna gå över till agila metoder för utveckling och förvaltning av myndighetens stödsystem. Parallellt har myndigheten förstärkt sin utvecklingskapacitet och beslutat att börja utveckla och förvalta en större del av sina systemstöd i egen regi.

Pensionsmyndighetens systemstöd byggdes huvudsakligen upp av Försäkringskassan innan Pensionsmyndigheten bildades. Men systemstödet för försäkringsverksamheten i premiepensionssystemet tog Pensionsmyndigheten över från Premiepensionsmyndigheten och driver det i egen regi. Försäkringskassan har fortsatt att förvalta och utveckla de övriga systemen på uppdrag av Pensionsmyndigheten. Men merparten av Pensionsmyndighetens applikationsutveckling och förvaltning utförs även den i egen regi. Pensionsmyndighetens ärendehantering är i hög grad automatiserad. Det gäller framför allt för handläggningen av inkomstbaserad pension som har en högre automatiseringsgrad än de förmåner som finansieras via statsbudgeten.

3.8.1 Styrningen ska utgå från it-strategin, strategiska planen och verksamhetsplanen

Pensionsmyndighetens styrning av myndighetens it-stöd och it-verksamhet utgår formellt från tre planeringsdokument. Det är myndighetens strategiska plan, it-strategi samt myndighetens verksamhetsplan.

Planeringsdokumenten ger ingen tydlig bild av hur myndighetens systemstöd ska utvecklas

Pensionsmyndighetens strategiska plan och it-strategi beskriver hur myndigheten ska arbeta med hjälp av it-stöd och vad som ska känneteckna myndighetens it-arbete. Men dokumenten beskriver inte hur it-systemen ska utvecklas på sikt för att myndigheten ska kunna arbeta mer effektivt.

I den strategiska planen finns mål om att Pensionsmyndigheten ska vara innovativ och använda ny teknik för att effektivisera verksamheten och att verksamhets-

⁴⁸ Inspektionen för socialförsäkringen. (2022:4). *Pensionsmyndighetens handläggning av bostadstillägg – En granskning av arbetssätt, prioriteringar och resultat*.

utvecklingen med it ska bygga på agila principer. It-strategin för perioden 2018–2022 beskriver nio strategiska inriktningar för karaktären på it-arbetet. Det handlar bland annat om att Pensionsmyndigheten ska vara proaktiv, innovativ och kundcentrerad i sitt utvecklingsarbete.

I verksamhetsplanen beslutar styrelsen om aktiviteter som avser it-styrning och it-utveckling. Planen beskriver kortfattat vad som ska göras. Det framgår inte vad arbetet beräknas kosta. Fondtorgsavdelningen har exempelvis i uppgift att under 2022 ta fram framtidssäkrade fondhanteringsverktyg genom att driva arbetet med att uppgradera den tekniska plattformen för fondwebben. It-avdelningen ansvarar för följande aktiviteter under 2022:

- Genomföra NextGen vilket i verksamhetsplanen beskrivs som att införa nödvändiga förändringar i befintliga system hos Försäkringskassan för att hantera lagkrav om ändrad pensionsålder och att bygga nya system för att hantera förmåner hos Pensionsmyndigheten. I det ingår att sätta upp en arkitektur som är framtidssäker och möter behovet av bland annat kundmöte och integration med andra (se vidare avsnitt 3.8.5).
- Säkra implementering av agil transformation genom att etablera stabilitet i strukturer, mandat, roller och ansvar för utveckling som bedrivs med agila arbetssätt.
- Etablera en strategi och innovationsmodell som fungerar tvärfunktionellt genom hela organisationen och som omfattar kundmöte, kunderbjudande, resurser och förmågor samt samarbeten med externa parter.

3.8.2 Ny modell för it-styrning införs successivt

Pensionsmyndigheten har successivt infört ett agilt arbetssätt för att effektivisera sitt arbete med it-utveckling.⁴⁹ Det är en stor förändring som pågår under flera år och som påverkar stora delar av myndigheten. I förändringen ingår att förvaltning av befintliga system och utveckling av nya stöd ska bedrivas och planeras integrerat. Tidigare styrdes detta i två olika processer där myndigheten på förhand bestämde hur mycket utvecklings- respektive förvaltningsarbete som skulle utföras under ett år.

Från och med 2022 är det generaldirektörens beslut om budgetram för den agila portföljen som styr utveckling och förvaltning finansiellt. Budgeten är fördelad på avdelningarnas budgetar i internbudgeten. Den totala budgetramen för den agila portföljen uppgår till drygt 600 miljoner kronor 2022. Myndigheten avsätter varje år ungefär 200 miljoner kronor för utvecklingsarbete som finansieras genom lån.

⁴⁹ Pensionsmyndigheten. (2022). *Arbetsordning för Pensionsmyndigheten*.

Övriga medel används för att finansiera förvaltning av befintliga system, utveckling som inte lånefinansieras och tjänster från Försäkringskassan.

Myndighetens interna styrning av utvecklingsverksamheten bygger på ramverket Scaled Agile Framework (SAFe). Ramverket beskriver hur myndigheten ska fatta beslut om utvecklingsarbetets inriktning, genomförande och finansiering och hur detta ska samordnas inom myndigheten. Den agila organisationsstrukturen styr vad personalen ska arbeta med, medan budgetansvar och arbetsmiljöansvar är fördelat i linjeorganisationen.

En viktig skillnad är att utvecklingsarbetet nu planeras löpande uppdelat på tioveckorsperioder i stället för i stora utvecklingsprojekt. Gamla roller och uppgifter har ersatts med nya som är anpassade till den nya styrmodellen. Beslut om vilka utvecklingsinsatser myndigheten ska genomföra ska fattas så nära de som arbetar med systemen som möjligt. Vidare organiserar myndigheten inte längre utvecklingsarbetet i projektorganisationer som försvinner när arbetet är genomfört.

Två gånger per år fattar generaldirektören beslut som innebär en strategisk prioritering av myndighetens it-utveckling. Myndighetens utvecklingssatsningar kallas för utvecklingspaket, där varje paket har ett specifikt utvecklingsområde, storlek, inriktning och önskad effekt. Av generaldirektörens beslut framgår det hur prioriteringsordningen ser ut mellan de olika paketen. Rangordningen utgår från en bedömning av vilken betydelse som respektive utvecklingsinsats har för att Pensionsmyndigheten ska kunna genomföra sitt uppdrag. Under 2022 har Pensionsmyndigheten ett tiotal utvecklingspaket med en budgeterad kostnad på motsvarande ungefär 200 miljoner kronor, varav 120 miljoner kronor gäller genomförandet av NextGen.⁵⁰

Pensionsmyndigheten har även ändrat sin linjeorganisation som ett led i att gå över till det agila arbetssättet. Myndighetens utvecklingsavdelning som höll ihop utvecklingsarbetet lades ned i augusti 2021 och de utvecklingsresurser som fanns på avdelningen har fördelats ut i organisationen. Ekonomichefen är porföljansvarig för myndighetens strategiska utvecklings- och förvaltningsportfölj.⁵¹ It-avdelningen ansvarar för att driva och utveckla det agila arbetssättet och metoderna för det.

Övergången till den nya agila styrmodellen har skett stegvis och myndigheten har preciserat efterhand hur ansvar och befogenheter i myndighetens linjeorganisation ska integreras med de olika rollerna i SAFe-modellen. När ramverket infördes fanns ingen fullständig definition av hur ansvar och befogenheter enligt SAFe skulle förhålla sig till styrningen av linjeorganisationen. I juni 2022 beslutade

⁵⁰ Pensionsmyndigheten. (2022). Avdelningen för myndighetsstyrning och stöd. *Agil styrning – riktlinje*.

⁵¹ Pensionsmyndigheten. (2022). *Arbetsordning för Pensionsmyndigheten*.

generaldirektören om en riktlinje för det agila arbetet som definierar roller och ansvar. I takt med att arbetssättet utvecklas ska denna riktlinje revideras och kompletteras med anvisningar för portfölj- och ekonomistyrning samt agil utveckling.⁵²

3.8.3 Pensionsmyndigheten ska bedriva mer utveckling och förvaltning i egen regi

Pensionsmyndigheten planerar att ta över arbetet med att utveckla och förvalta huvuddelen av myndighetens systemstöd från Försäkringskassan. Myndigheten har förstärkt sin utvecklingskapacitet genom att anställa fler medarbetare. Mellan december 2018 och december 2021 ökade antalet årsarbetskrafter på it-avdelningen med 70 procent, från 200 årsarbetskrafter till 340 årsarbetskrafter. Sedan 2017 har Pensionsmyndigheten arbetat med två stora utvecklingsprojekt, båda med en investeringsbudget på över 100 miljoner kronor: *Ny lösning bostadstillägg* (NBT) och *NextGen*. Dessutom har myndigheten drivit flera mellanstora projekt, som vart och ett har en budget på över 20 miljoner kronor.

3.8.4 Det nya systemstödet för bostadstilläggsärenden är det första som utvecklats i egen regi

Mellan 2017 och 2020 utvecklade och införde Pensionsmyndigheten ett nytt systemstöd för handläggning av bostadstilläggsärenden, NBT. Det tidigare ärendehanteringssystemet för bostadstillägg ägdes och förvaltades av Försäkringskassan.⁵³ Tanken med NBT är att Pensionsmyndigheten själva helt ska ta över drift och utveckling av systemet från Försäkringskassan. Men på grund av tids- och resursbrist har Pensionsmyndigheten inte tagit över ägarskapet för hela systemet, utan delar av det förvaltas och utvecklas fortfarande av Försäkringskassan. Men handläggningen av bostadstillägg är helt överflyttad till Pensionsmyndighetens eget ärendehanteringssystem. Projektet innebar också att Pensionsmyndigheten utvecklade en ny arkitektur som ger myndigheten större möjligheter att på egen hand utveckla och förvalta sitt systemstöd.⁵⁴

Målet var att NBT skulle effektivisera ärendehandläggningen, bland annat genom att öka möjligheten att handlägga ärenden helt eller delvis automatiserat.⁵⁵

⁵² Pensionsmyndigheten. (2022). Avdelningen för myndighetsstyrning och stöd. *Agil styrning – riktlinje*.

⁵³ Inspektionen för socialförsäkringen. 2022:4. *Pensionsmyndighetens handläggning av bostadstillägg – En granskning av arbetssätt, prioriteringar och resultat*. och Forefront consulting. (2021). *Genomlysning effekthemtagning nytt bostadstillägg*.

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Pensionsmyndigheten. (2020). *Årsredovisning 2019*, Pensionsmyndigheten. (2021). *Årsredovisning 2020* och Pensionsmyndigheten. 2020. *Riktad kvalitetsuppföljning av automatiserade ärenden avseende förstagångsansökan om bostadstillägg och äldre försörjningsstöd*.

Myndigheten räknade med att det skulle gå att minska den manuella handläggningen av bostadstilläggsärenden med motsvarande 80–100 årsarbetskrafter. Men de höga förväntningarna har inte infriats. En extern analys av genomförandet av NBT, som Pensionsmyndigheten har beställt, beskriver att det huvudsakligen beror på att den initiala planen var alldeles för optimistisk. I rapporten lyfts även problem i genomförandet fram, som brister i styrning och ledning under projektets gång.⁵⁶

3.8.5 Planerna på att utveckla egna system har försenats och ändrats

Pensionsmyndigheten beslutade 2019 att starta utvecklingsarbetet NextGen för att bygga om system som beräknar och tillhandahåller den allmänna pensionen och efterlevandepensionen. Beslutet innebar att Pensionsmyndigheten ska flytta förvaltningen av systemen från Försäkringskassan till Pensionsmyndigheten.⁵⁷

Beslutet baserades på en analys som Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan gjorde efter riksdagens beslut om höjd pensionsålder 2017. Analysen visar att de system som används för att beräkna nivåer på de inkomstbaserade förmånerna både behövde underhållas för att vara driftsäkra och utvecklas för att anpassas till de ändrade åldersgränserna. Enligt Pensionsmyndigheten bedömde Försäkringskassan då att utvecklingsbehoven var så omfattande att det var orimligt att införa de nya åldersgränserna i Försäkringskassans system.

Uppdragen att införa inkomstpensionstillägget och garantitillägget försenade utvecklingsarbetet

NextGen har inte kunnat genomföras som planerat eftersom Pensionsmyndigheten behövde använda huvuddelen av sina utvecklingsresurser till att bygga upp system för att kunna hantera riksdagens beslut i december 2020 om att införa en ny pensionsförmån (inkomstpensionstillägget). Den nya förmånen skulle börja betalas ut i september 2021. Pensionsmyndigheten reviderade därför planen för NextGen och programmet förlängdes med två år till ett sjuårigt utvecklingsprogram med planerat avslut tidigast 2026.⁵⁸ Pensionsmyndigheten räknade då med att kostnaden för att genomföra utvecklingsarbetet skulle öka från 522 miljoner kronor till 715 miljoner kronor. Utvecklingsarbetet beräknades inte leda till några kostnadsbesparingar.

Pensionsmyndigheten har inte heller under 2022 kunnat arbeta som planerat med NextGen. Orsaken till det är att regeringen i december 2021 aviserade om att införa den nya pensionsförmånen garantitillägget under 2022. Detta tog en stor del av

⁵⁶ Forefront consulting (2021), *Genomlysning effekthemtagning nytt bostadstillägg*.

⁵⁷ Pensionsmyndigheten. (2020). *Verksamhets- och it-utveckling – svar på regeringsuppdrag*.

⁵⁸ Pensionsmyndigheten. (2022). *Årsredovisning 2021* och Pensionsmyndigheten. (2021). *Verksamhets- och it-utveckling – svar på regeringsuppdrag*.

Pensionsmyndighetens utvecklingsresurser i anspråk under våren. Men regeringens förslag genomfördes inte (se även kapitel 2). Pensionsmyndigheten fick avsluta arbetet och i stället styra om sina utvecklingsresurser för att hantera de ändrade villkor som beslutades inom garantipensionen och bostadstillägget.

Förseningen ökar kostnaderna för underhåll

I Pensionsmyndighetens budgetunderlag för 2023–2025 beskriver myndigheten att det faktum att NextGen har förskjutits innebär att myndigheten behöver lägga resurser på att finansiera underhåll och utveckling av Försäkringskassans systemstöd i väntan på att man kan ersätta dem med nyutvecklade system.⁵⁹ Den ursprungliga tanken var att utveckla nya system för att undvika det underhåll som behövs för att säkra drift och funktion i systemen. I budgetunderlaget uppskattar Pensionsmyndigheten att den samlade livscykelhanteringskostnaden uppgår till knappt 300 miljoner kronor.

Generaldirektören har beslutat att bredda NextGen

Under 2022 har arbetet med NextGen främst bestått av att analysera och planera för att skapa tekniska förutsättningar för den nyutveckling som har beslutats.⁶⁰ Pensionsmyndigheten har tillsammans med Försäkringskassan tagit fram en reviderad plan för myndigheternas utvecklingsarbete. Under det arbetet framkom argument för att bredda utvecklingsarbetet. Generaldirektören beslutade i början av sommaren 2022 att NextGen, som nu benämns NexGen 3.0, skulle breddas.⁶¹ Grundorsaken är att NexGen försenades och att det leder till att ett antal system når sin tekniska livslängd.

Vår genomgång av Pensionsmyndighetens styrelseprotokoll sedan 2018 visar att styrelsen inte har fattat några beslut om NextGen, utöver vad som anges i verksamhetsplanen om att NextGen ska genomföras. Däremot har NextGen varit uppe som en informationspunkt på styrelsens möten.

De beslutsunderlag som vi har tagit del av är översiktliga och består av en Powerpoint-presentation och en kortfattad PM. Det finns en mer detaljerad beskrivning av genomförandet i Pensionsmyndighetens utvecklingsportfölj i form av cirka 100 områden med potentiella så kallade portfölj-epicar. En epic är ett initiativ som kräver en analys av nytta och kostnader innan beslut om att genomföra initiativet kan tas. Kostnaden för att genomföra initiativen uppskattas nu bli 450–550 miljoner kronor under åren 2023–2027. Det tillkommer också utvecklingskostnader hos Försäkringskassan och ökade linjekostnader och

⁵⁹ Pensionsmyndigheten. (2022). *Pensionsmyndighetens årsredovisning 2021 och Pensionsmyndighetens budgetunderlag för 2023–2025*.

⁶⁰ Pensionsmyndigheten (2022). *Årsredovisning 2021*.

⁶¹ Beslut 22 juni 2022 om att inriktningen för NextGen skall omfatta de delar som beskrivs i PID283096_v1.0 Planeringsunderlag Nytt scope NextGen, och om att påbörja fas 1 av genomförandet.

strukturkostnader hos Pensionsmyndigheten, samt myndighetens utvecklingskostnader för NextGen under 2019–2022. Beslutsunderlaget visar att Pensionsmyndighetens utvecklingskostnader kan komma att öka i samband med att utvecklingsinsatserna planeras mer detaljerat i framtiden.

Bredare NextGen bedöms vara både nödvändigt och mer effektivt

Enligt beslutsunderlaget är det nödvändigt att bredda utvecklingsarbetet, eftersom Försäkringskassan har beslutat att under 2024 fasa ut huvuddelen av ärendehanteringssystemet ÄHS som Pensionsmyndigheten använder för en del av sin handläggning. Vidare planerar Försäkringskassan även att fasa ut system som är baserade på programspråket Cobol och som Pensionsmyndigheten också är beroende av. Ett annat skäl är en bedömning att det leder till minskade kostnader för Pensionsmyndigheten. En viktig orsak till det är att myndighetens utvecklingsförmåga har blivit bättre. Enligt Pensionsmyndigheten har det visat sig att den systemarkitektur som myndigheten har utvecklat för att införa det nya systemstödet för bostadstillägg (NBT) kan användas för att snabbt och effektivt utveckla systemstöd för både inkomstpensionstillägget och garantitillägget. I och med att utvecklingsförmågan ökat räknar myndigheten med att kunna ta över system från Försäkringskassan tidigare än i den föregående planen, och att Pensionsmyndigheten på så sätt kan undvika kostnader för livscykelhantering. Vidare bedömer myndigheten att ett bredare utvecklingsarbete kommer att förenkla och effektivisera det kommande arbetet med att utveckla nya systemstöd i egen regi.

Utvecklingsarbetet planeras i två etapper

I den ursprungliga planen omfattade NextGen de två förmånssystemen ålderspension 38 och efterlevandepension. Nu omfattar utvecklingsarbetet fler system. Arbetet ska bedrivas i två faser och pågå fram till 2027. Den första fasen beräknas pågå fram till och med våren 2024 och fokuserar på att utveckla informationsdelningen med Försäkringskassan. Det innebär förenklat att de underlag som behövs för att beräkna pensioner ska flyttas över till nya system hos Pensionsmyndigheten. Vidare ingår det i den första fasen att utveckla Pensionsmyndighetens förmåga att hantera och hålla ihop kundhändelser.

I andra fasen är planen att ersätta de förmånssystem som förvaltas av Försäkringskassan i dag med nya system som Pensionsmyndigheten ska utveckla. Planen för denna fas är än så länge översiktlig och ger möjlighet att välja olika lösningar för olika system. Genomförandet ska beslutas efterhand, baserat på överväganden om verksamhetens behov, myndighetens finansiering och utvecklingskapacitet.

Överväger även satsning på utveckling av system för bättre kundbehovshantering

Parallellt med att utvidga NextGen arbetar Pensionsmyndigheten med att analysera hur myndighetens systemstöd ska förbättras för att bättre möta kundernas behov. Det är bland annat produktionsavdelningens nya verksamhetslogik som har visat på att det finns ett sådant utvecklingsbehov.

4 Verksamhet, kostnader och resultat

4.1 Sammanfattande iakttagelser

- Pensionsmyndigheten har sedan myndigheten inrättades utvecklat sin informationsverksamhet och kapacitet att handlägga ärenden automatiskt. En betydande del av handläggningen sker automatiskt och pensionärer och pensionssparare har goda möjligheter att få information om pensionssystemet och sin kommande pension.
- Omkring 2017–2018 började Pensionsmyndighetens resultat, som handläggningstider, antal pågående ärenden och tillgängligheten i kundtjänst, försämrats. Resultaten har inte förbättrats i någon större utsträckning fram till och med 2021.
- Pensionsmyndighetens kostnader för pensionsadministrationen ökade med 50 procent mellan 2018 och 2021. Ökningen beror till stor del på att personalkostnaderna för handläggning av förmåner som finansieras genom statsbudgeten, som inkomstpensionstillägg, bostadstillägg och garantipension, har ökat. Antalet anställda på myndigheten har ökat med 40 procent sedan 2018. Ökningen har skett både på produktionsavdelningen och på it-avdelningen.
- En stor del av de ökade kostnaderna för verksamheten under de senaste åren kan förklaras av externa faktorer. Exempel på det är att Pensionsmyndigheten har haft i uppdrag av regeringen att förbereda för att införa två nya förmåner i pensionssystemet, att en dom i EU-domstolen 2017 har medfört att garantipensionen har behövt räknas om för många pensionärer och att handläggningen av många ärenden kräver mer resurser, samt att antalet ärenden där Pensionsmyndigheten behöver hämta in uppgifter från andra länder har ökat.
- De senaste årens förändringar i villkoren för olika pensionsförmåner har ställt Pensionsmyndigheten inför kortsiktiga utmaningar och även gjort det svårare för myndigheten att planera sin verksamhet på lång sikt.
- Pensionsmyndigheten har framför allt vidtagit två åtgärder för att komma till rätta med de svaga resultaten. Myndigheten har infört ett nytt handläggningsstöd för bostadstillägg och infört en ny verksamhetslogik för pensionsadministrationen. Verksamhetslogiken tillämpas för bostadstillägg och ska införas för allmän pension. Myndigheten har inte gjort någon samlad analys av vilken effekt åtgärderna förväntas få på pensionsadministrationens kapacitet och kostnader.
- Det är svårt att följa hur produktiviteten inom pensionsadministrationen utvecklas i Pensionsmyndighetens årsredovisningar. De styckkostnader och förändringar i dessa som redovisas är svåra att tolka och det saknas i stor utsträckning förklarande analyser.

- Det är svårt att värdera resultatet av Pensionsmyndighetens informationsverksamhet i myndighetens årsredovisning. Pensionsmyndigheten bedömer till stor del resultatet utifrån kunskapsnivån hos pensionärer och pensionssparare, vilken är svår att koppla till myndighetens prestationer. Vidare framgår det inte vad de prestationer som myndigheten redovisar för kundserviceverksamheten kostar totalt.

4.2 Verksamhet, kostnader och antalet anställda ökar

Pensionsmyndighetens huvudsakliga uppgift är att handlägga pensionsärenden. Uppgiften har ökat i omfattning sedan myndigheten bildades. Trots det har kostnaderna för verksamheten räknat i fasta priser inte ökat mycket under dessa år.

I december 2010 administrerade Pensionsmyndigheten drygt 4,8 miljoner pensioner. Antalet ökade till 6,3 miljoner i december 2016 och till i genomsnitt 8,1 miljoner per månad 2021.⁶² Antalet pensionärer med allmän pension har också ökat, från 1,9 miljoner i december 2010 till 2,3 miljoner 2021. Likaså har antalet personer som tjänar in till den allmänna pensionen ökat från 5,4 miljoner 2010 till 5,9 miljoner 2020.⁶³ Summan av utbetalningarna för de pensioner och pensionsrelaterade förmåner som Pensionsmyndigheten ansvarar för har ökat med över 100 miljarder kronor, från cirka 260 miljarder kronor 2010 till cirka 390 miljarder 2021 (i löpande priser). I 2021 års priser är ökningen cirka 40 miljarder kronor.

Kostnaderna för Pensionsmyndighetens verksamhet var bara något högre 2021 än 2010, räknat i 2021 års priser (om kostnaderna för pensionsmyndighetsutredningen 2010 inte räknas med, se tabell 3). I löpande priser ökade kostnaderna från 1,3 miljarder kronor till 1,7 miljarder 2010–2021. Sett till löpande priser har kostnaderna för Pensionsmyndighetens verksamhet ökat årligen sedan 2014. Den snabbaste ökningen har dock skett 2019 och framåt. Räknat i 2021 års priser ökade kostnaderna mellan 2019 och 2020, för att därefter minska något till 2021.

⁶² Antalet administrerade pensioner avser summan av antalet inkomstpensioner, tilläggspensioner, garantipensioner, pensionärer med premiepension, bostadstillägg till pensionärer, äldreförsörjningsstöd, änkepensioner, garantipensioner till änkepensioner, omställningspensioner, garantipensioner till omställningspension, förlängda omställningspensioner, garantipensioner till förlängda omställningspensioner, särskilda efterlevandestöd, garantipensioner till särskilda efterlevandestöd, barnpensioner och efterlevandestöd samt, för 2021, även inkomstpensionstillägg. Summan är beräknad av Statskontoret, på uppgifter i Pensionsmyndighetens årsredovisning.

⁶³ Pensionsmyndighetens hemsida. (Hämtad 2022-10-03).

Tabell 3. Pensionsmyndighetens administrationskostnader 2010–2021. I miljoner kronor.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Total kostnad, i löpande priser	1 280	1 340	1 360	1 270	1 320	1 370	1 380	1 410	1 470	1 520	1 660	1 710
Implicitprisindex för statlig konsumtion	75,8	78,5	80,0	80,6	82,1	83,9	85,0	87,3	89,9	93,7	95,3	100,0
Total kostnad, i 2021 års priser	1 690	1 710	1 700	1 570	1 610	1 640	1 630	1 620	1 630	1 620	1 740	1 710

Källa: Pensionsmyndighetens årsredovisningar för perioden 2010–2021. Beloppen är avrundade till närmaste tiotal. Omräknat till 2021 års priser av Statskontoret.

Anm.: Implicitprisindexet för statlig konsumtion är beräknat av Statskontoret utifrån Statistiska centralbyråns (SCB) instruktioner, baserat på uppgifter från SCB, med 2021 som basår. I Pensionsmyndighetens administrationskostnader för 2010 ingår inte engångskostnaden "Särskilda kostnader avseende pensionsmyndighetsutredningen". Det var kostnader på 128 miljoner kronor (i löpande priser) som myndigheten hade för den så kallade pensionsmyndighetsutredningen. Det motsvarar cirka 170 miljoner kronor i 2021 års priser.

Pensionsmyndigheten höll under många år nere sina verksamhetskostnader och hanterade samtidigt att antalet pensionärer och administrerade pensioner ökade. Det beror till stor del på att handläggningen blev mer automatiserad och på att avskrivningskostnaderna för it-system som utvecklats för det nya pensionssystemet successivt avtog.⁶⁴

Mellan 2019 och 2021 ökade kostnaderna för myndighetens verksamhet med 190 miljoner kronor i löpande priser (90 miljoner kronor i 2021 års priser). Ökningen beror bland annat på att en ny pensionsförmån har införts, inkomstpensions-tillägget. Pensionsmyndigheten har fått mer resurser för att handlägga bostads-tillägg och garantipension, och även för att öka tillgängligheten inom kundservice.

Antalet anställda på Pensionsmyndigheten har också ökat. Mellan 2018 och 2021 ökade det genomsnittliga antalet anställda med knappt 40 procent, till runt 1 600. Det är framför allt antalet handläggare inom pensionsadministrationen och antalet anställda på it-avdelningen som har ökat kraftigt. Personalkostnadernas andel av de totala kostnaderna har också ökat över tid, från cirka 35 procent 2010 till 45 procent 2018 och till knappt 60 procent 2021.

⁶⁴ Se t.ex. Inspektionen för socialförsäkringen. (2016:3). *Produktivitet och kvalitet i socialförsäkringens administration – åren 2005–2014*.

4.2.1 Pensionsadministrationen står för de största kostnadsökningarna

Pensionsmyndigheten redovisar sin verksamhet uppdelat på fyra verksamhetsområden: pensionsadministration, information och kommunikation, premiepensionsförvaltning samt analys och statistik.

Verksamhetsområdet pensionsadministration stod för tre fjärdedelar av myndighetens totala administrationskostnader 2021. Några år efter att Pensionsmyndigheten bildades minskade kostnaderna för verksamhetsområdet, vilket frigjorde resurser som myndigheten förde över till verksamhetsområdet information och kommunikation.⁶⁵ Men sedan 2018 har Pensionsmyndigheten lagt en allt större andel av sina resurser på pensionsadministrationen (se figur 2).

Myndighetens kostnader för verksamhetsområdet information och kommunikation har utvecklats som en spegelbild till pensionsadministrationen. Några år efter att Pensionsmyndigheten bildades ökade kostnaderna för verksamhetsområdet kraftigt. Området stod 2014 till 2018 för mellan 30 och 35 procent av myndighetens totala kostnader. Därefter har andelen successivt minskat, och 2021 gick cirka 15 procent av myndighetens kostnader till verksamhetsområdet information och kommunikation.

Kostnaderna för verksamhetsområdet premiepensionsförvaltning ökade kraftigt under 2017–2019 på grund av de särskilda händelser som uppdagades på premiepensionens fondtorg, det vill säga oegentligheter som upptäcktes och som ledde till att några fondbolag avregistrerades från fondtorget, och även till rättsprocesser. Kostnaderna bestod bland annat i rättegångskostnader och utredningsarbete, samt kostnader för att till exempel säga upp avtal med fondbolag och att granska och teckna nya avtal, till följd av lagändringar och nya regler på området. Efter 2019 har kostnaden för verksamhetsområdet minskat, men kostnaden var fortfarande mer än dubbelt så stor 2021 som 2016.

Verksamhetsområdet analys och statistik står för en mindre del av Pensionsmyndighetens kostnader. Men områdets kostnader har ökat över tid, och det har också områdets andel av de totala kostnaderna.

I tabell 4 och figur 2 redovisar vi hur sammansättningen av Pensionsmyndighetens kostnader för myndighetens fyra verksamhetsområden har utvecklats sedan myndigheten bildades.

⁶⁵ Se t.ex. Pensionsmyndigheten. (2017). *Pensionsmyndighetens budgetunderlag för åren 2018–2020*.

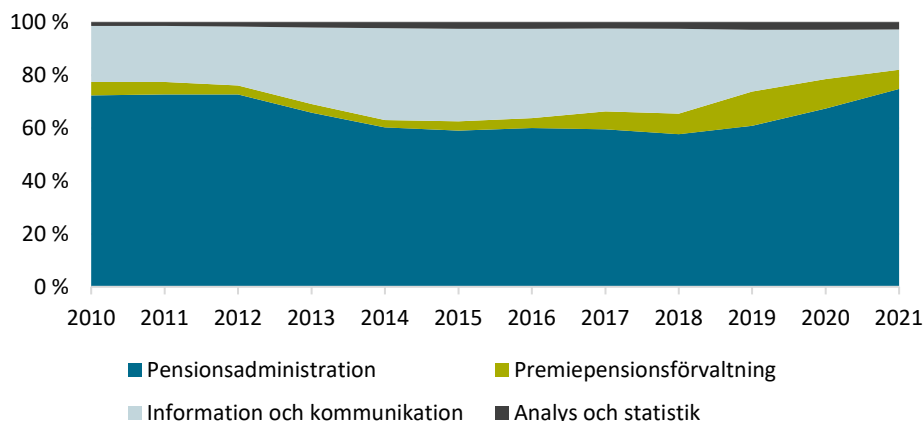
Tabell 4. Pensionsmyndighetens administrationskostnader uppdelade på de olika verksamhetsområdena, 2010–2021. Miljoner kronor, i 2021 års priser.

	2010	-11	-12	-13	-14	-15	-16	-17	-18	-19	-20	-21
Pensions-administration	1 220	1 240	1 240	1 040	970	970	980	960	940	990	1 170	1 280
Information och kommunikation	360	360	380	450	560	570	550	500	520	380	330	260
Premiepensions-förvaltning	80	80	60	50	50	60	60	110	130	210	190	120
Analys och statistik	20	20	30	30	40	40	40	40	40	50	50	50

Källa: Pensionsmyndighetens årsredovisningar för perioden 2010–2021. Beloppen är avrundade till närmaste tiotal. Omräknat till 2021 års priser av Statskontoret.

Anm.: Under åren 2010–2016 redovisade Pensionsmyndigheten sin verksamhet uppdelad på tre verksamhetsområden. Myndigheten redovisade då "ärendehantering, utbetalning och fondadministration" som ett verksamhetsområde. Pensionsmyndigheten redovisar "premiepensionsförvaltning" som ett eget verksamhetsområde från och med 2017 (verksamhetsområdet kallades då "fondadministration"). Men vi redovisar här kostnaderna för området "fondadministration" som kostnader för verksamhetsområdet premiepensionsförvaltning även för åren 2010–2016. För åren 2010–2016 har kostnaderna för områdena "ärendehantering" och "utbetalning" summerats ihop till kostnaden för verksamhetsområdet "pensionsadministration".

Figur 2. Pensionsmyndighetens administrationskostnader uppdelade på de olika verksamhetsområdena, 2010–2021. Andelar i procent.



Källa: Pensionsmyndighetens årsredovisningar för perioden 2010–2021. Andelsberäkningarna är Statskontorets egna.

Anm.: Se anmärkning för tabell 4 ovan.

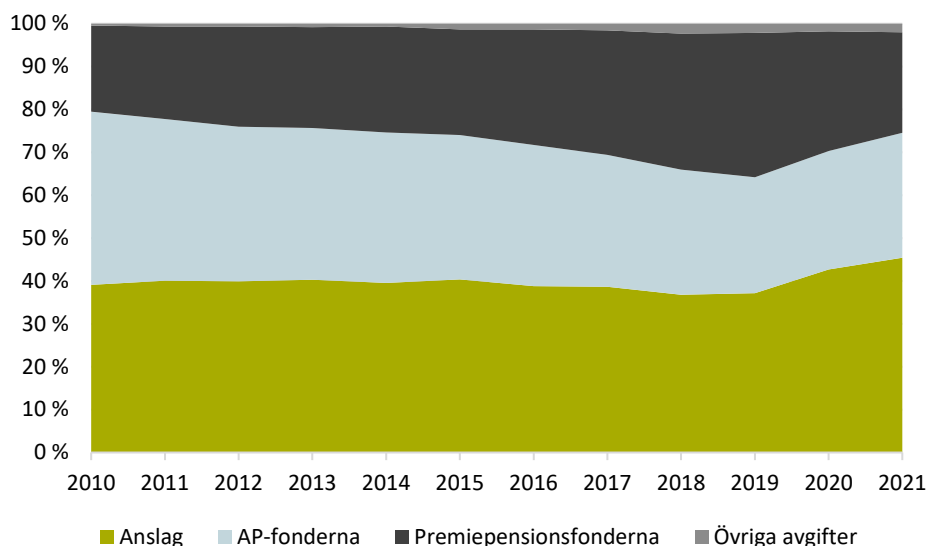
4.2.2 Andelen anslagsfinansiering ökar

De utmaningar som Pensionsmyndigheten har mött under de senaste åren rör i hög grad administration av pensionsförmåner som finansieras med förvaltningsanslaget. Det har bidragit till att förvaltningsanslagets andel av myndighetens samlade finansiering ökade från 37 procent 2019 till 45 procent 2021 (figur 3).

Den andel av Pensionsmyndighetens kostnader som finansieras via avgiftsmedel från AP-fonderna har minskat över tid. Under flera år efter att Pensionsmyndigheten bildades berodde det till stor del på att avskrivningskostnaderna för it-systemen minskade och att handläggningen av inkomstpensionen blev mer automatiserad. Från att ha finansierat ungefär 40 procent av myndighetens totala kostnader 2010 stod finansieringen från AP-fonderna för under 30 procent av kostnaderna 2021. Andelen har dock ökat något sedan 2019, då den var som lägst.

Finansieringen via avgifter från premiepensionsmedel ökade kraftigt under åren 2017–2019, när Pensionsmyndigheten var tvungen att hantera problemen som uppdagades på premiepensionens fondtorg. Som mest finansierade avgiftsuttaget från pensionssparares och pensionärers premiepensionsmedel mer än en tredjedel av myndighetens totala kostnader 2019. Därefter har andelen minskat till något mindre än 25 procent 2021.

Figur 3. Pensionsmyndighetens administrationskostnader fördelade på de olika finansieringskällorna, 2010–2021. Andelar i procent.



Källa: Pensionsmyndighetens årsredovisningar för perioden 2010–2021. Andelsberäkningarna är Statskontorets egna.

4.3 Det grundläggande syftet med att inrätta Pensionsmyndigheten har i hög grad uppnåtts

Ett av motiven för att bilda Pensionsmyndigheten var att myndigheten skulle kunna bygga upp en mer automatiserad och kostnadseffektiv handläggning när den skulle få ett renodlat och samlat ansvar för pensionsadministrationen. Ett annat motiv för att samla ansvaret för pensionsadministrationen i en myndighet var att skapa förutsättningar att erbjuda pensionärer och pensionssparare sammanhållen information om pensionssystemet och om deras framtida pensioner.

Dessa mål är i hög grad uppfyllda. En betydande del av handläggningen sker automatiskt. Antalet pensioner som Pensionsmyndigheten administrerar har nästan dubblats medan verksamhetskostnaderna endast ökat lite, räknat i fasta priser. Pensionärer och pensionssparare har också fått goda möjligheter att informera sig om pensionssystemet och sin kommande pension. Däremot har allmänhetens kunskaper om pensionssystemet och den egna pensionen inte ökat i samma grad.

4.3.1 Hög men varierande grad av automatisering

Graden av automatisering varierar kraftigt mellan olika ärendeslag. Handläggningen av den allmänna pensionen och efterlevandepensionen är i betydligt större omfattning automatiserad än handläggningen av bostadstilläggsärenden. Ungefär hälften av ärendena inom allmän pension och efterlevandepension avslutades helt utan manuell hantering 2021. Men endast 9 procent av ansökningsärendena om bostadstillägg var helt automatiserade.⁶⁶

4.3.2 Goda möjligheter att få en samlad bild av sin pension och hur pensionssystemet fungerar

Sedan Pensionsmyndigheten bildades har myndigheten bedrivit ett långsiktigt utvecklingsarbete för att pensionssparare ska kunna få en god bild av sin framtida pension. Myndigheten har både på egen hand och tillsammans med andra aktörer inom branschen tagit fram verktyg där pensionärer och pensionssparare kan få en bild av den samlade pensionen, både på myndighetens webbplats och på webbplatsen minPension. På minPension kan enskilda exempelvis göra prognoser för att se hur stor den totala pensionen blir och hur den påverkas av när personen går i pension. På Pensionsmyndighetens webbplats går det att göra en förenklad prognos. Pensionsmyndigheten skickar också en gång om året ut ett årsbesked med information om den allmänna pensionen till alla pensionssparare och pensionärer, det orange kuvertet.

Myndigheten producerar rapporter med information, analyser och statistik som beskriver pensionssystemet och hur det fungerar. Dessa rapporter har en annan målgrupp än pensionssparare, i första hand politiker, intresseorganisationer och pensionsbranschen. Men de används också av Pensionsmyndigheten som underlag för att förbättra verksamheten.

Regeringen bedömer att riksdagens mål om att informationsgivningen ska ge pensionsspararna goda möjligheter att bedöma sin samlade framtida pension och vad som påverkar den är uppfyllt. Det är Pensionsmyndighetens verksamhet och resultat som ligger till grund för den bedömningen. Riksdagen har också som mål att kunskapen om livsinkomstprincipens betydelse för den framtida pensionen ska öka. Regeringen bedömer däremot att det målet endast är delvis uppfyllt. I sin

⁶⁶ Pensionsmyndigheten. (2022). *Årsredovisning 2021*.

resultatbedömning konstaterar regeringen att antalet prognoser som görs på minPension fortsätter att öka men att det inte går att se någon ökning i allmänhetens kunskap om livsinkomstens betydelse.⁶⁷

4.4 Myndighetens resultat har försämrats de senaste åren

Pensionsmyndigheten bedömer myndighetens övergripande resultat som *godtagbart*, och har gjort det i många år. Men myndigheten bedömer också att resultaten har försämrats för flera delar av verksamheten de senaste åren. Godtagbart är den näst bästa bedömningen av fyra möjliga. Sedan 2018 är de fyra bedömningsnivåerna, i fallande skala, *gott*, *godtagbart*, *otillräckligt* och *bristfälligt*. Nedan redovisar vi hur resultat och kostnader har utvecklats för myndighetens verksamhetsområden.

4.4.1 Pensionsadministrationen kräver allt mer resurser och resultatet har försämrats

Pensionsmyndigheten bedömer att resultatet för det största verksamhetsområdet, pensionsadministration, har försämrats de senaste åren, och att det har varit *otillräckligt* sedan 2020. Till exempel har handläggningstider och antalet pågående ärenden ökat kraftigt inom vissa ärendetyper. Resultatet har framför allt försämrats inom de delar där mycket av handläggningen sker manuellt, till exempel inom bostadstillägg, ärenden inom den allmänna pensionen där uppgifter behöver hämtas in från andra länder samt omprövnings- och återkravsärenden.

Pensionsmyndighetens kostnad för pensionsadministrationen utgör en stor del av myndighetens totala kostnader på 1,7 miljarder 2021. Kostnaderna för pensionsadministrationen har ökat från cirka 980 miljoner kronor 2016 till 1 280 miljoner 2021 (i 2021 års priser, se tabell 5).

Den största ökningen av kostnaderna för verksamhetsområdet har skett mellan 2019 och 2021. Det är främst kostnaderna för handläggning av allmänna pensionsärenden (inkomstpension, tilläggspension, premiepension, garantipension och inkomstpensionstillägg) som har ökat, från cirka 560 miljoner 2019 till 800 miljoner 2021 (i 2021 års priser). Det beror till stor del på kostnader för att införa det nya inkomstpensionstillägget under 2020 och 2021. Men myndigheten har också fått extra medel för handläggningen av garantipensionen och för handläggningen av bostadstillägget. Pensionsmyndigheten har även fört över resurser från andra verksamhetsområden till pensionsadministrationen. Kostnaderna för handläggningen av bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd har ökat från cirka 240 miljoner 2019 till 300 miljoner 2021 (i 2021 års priser).

⁶⁷ Prop. 2021/22:1, Utgiftsområde 11 *Ekonomisk trygghet vid ålderdom*.

Tabell 5. Kostnaderna för verksamhetsområdet pensionsadministration, åren 2016–2021. Uppdelat på olika kostnadsposter. Miljoner kronor, i 2021 års priser.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Förändring 2016–2021
Allmän pension	530	520	510	560	680	800	270
Bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd	250	260	260	240	300	300	50
Efterlevandepension	80	70	70	70	90	80	0
Utbetalningar	80	70	70	70	70	70	-10
Återkrav	30	20	20	20	20	20	-10
Omprovning	10	10	10	10	10	20	10
Frivillig pensionsförsäkring	2	2	2	2	2	2	0
Totalt	980	960	940	990	1 170	1 280	300

Källor: Pensionsmyndighetens årsredovisningar 2018 och 2021. Omräknat till 2021 års priser av Statskontoret. Avrundat till närmaste tiotal, om inte närmaste tiotal är noll.

Under 2021 hörde drygt 60 procent av kostnaderna för pensionsadministrationen till allmän pension, knappt 25 procent av kostnaderna till bostadstillägg och 6 procent av kostnaderna till efterlevandepension. De resterande 9 procenten fördelades mellan kostnaderna för återkrav, omprovningar och utbetalningar. Den allmänna pensionen stod däremot för hela 94 procent av de utbetalade beloppen 2021 och bostadstillägget⁶⁸ för endast 3 procent.

Långa handläggningstider och många oavslutade ärenden inom bostadstillägget

Pensionsmyndigheten har länge haft problem med långa handläggningstider för bostadstilläggsärenden.⁶⁹ Runt 2017 började dessa problem förvärras. Handläggningstiderna och antalet pågående ärenden ökade snabbt, och resultaten fortsatte att försämrats under 2018 och 2019. Den genomsnittliga handläggnings-tiden för ansökningsärenden om bostadstillägg var 96 dagar 2021, och därmed långt ifrån det mål på 40 dagar som regeringen har satt. Handläggningstiderna minskade något under 2020 och 2021, men är fortfarande väsentligt längre än 2016. JO (Riksdagens ombudsmän) har vid flera tillfällen kritiserat Pensionsmyndigheten, bland annat för långa handläggningstider.

Antalet pågående ärenden vid årets slut minskade mellan 2019 och 2020, men ökade sedan återigen under 2021. Detta gäller om vi räknar både ansöknings-ärenden och ändringsärenden. Om vi enbart räknar ansökningsärenden så minskade antalet pågående ärenden under 2021. Antalet pågående ansökningsärenden var

⁶⁸ I de administrationskostnader och resultat som redovisas för området bostadstillägg ingår även kostnader och resultat för äldreförsörjningsstödet. Vi kallar i rapporten genomgående området för endast ”bostadstillägg”.

⁶⁹ Inspektionen för Socialförsäkringen. (2016:3). *Produktivitet och kvalitet i social-försäkringens administration*.

knappt 15 000 vid slutet av året. Antalet ansökningsärenden som Pensionsmyndigheten avslutar har varierat på liknande sätt. Myndigheten avslutade fler ansökningsärenden 2020 än 2019, men 2021 minskade antalet avslutade ärenden och var ungefär lika många som 2019.

En orsak till de försämrade resultaten var att antalet ansökningar ökade kraftigt. Mellan 2016 och 2018 ökade antalet förstagångsansökningar från knappt 54 000 till drygt 70 000. Enligt Pensionsmyndigheten beror det troligen på att reglerna ändrades så att fler fick rätt till bostadstillägg och på att bostadstillägget fick stort utrymme i media. Sedan dess har antalet förstagångsansökningar minskat och var 2021 ungefär lika många som 2016. Om vi även räknar med antalet fortsättningsansökningar var det sammanlagda antalet ansökningar färre 2021 än 2016.

Bristande kvalitet i handläggningen, men tecken på förbättring

Äldre granskningar visar att Pensionsmyndigheten har haft problem även med felaktiga beslut inom bostadstillägg, det vill säga att myndigheten har beslutat om felaktiga belopp.⁷⁰ Kvaliteten i besluten om bostadstillägg har förbättrats i och med att Pensionsmyndigheten har börjat använda det nya handläggningssystemet NBT som hämtar in fler beslutsunderlag automatiskt. Produktionsavdelningen har under 2022 gjort en intern uppföljning av kvaliteten i bostadstilläggsärenden som handlagts i arbetsgrupper som arbetar enligt arbetssättet *agera direkt*. Enligt avdelningens uppföljning var knappt 10 procent av besluten om bostadstillägg felaktiga.⁷¹

Ökade kostnader för bostadstillägget

Kostnaderna för handläggningen av bostadstillägg ökade med knappt 20 procent mellan år 2016 och 2021 (i 2021 års priser), från cirka 250 till 300 miljoner kronor (se tabell 5). Men det är svårt att jämföra kostnaderna för 2021 med tidigare år. Det beror på att Pensionsmyndigheten har integrerat kundservice som en del av handläggningen av bostadstillägget och att myndigheten för 2021 redovisar kostnader för telefonsamtal om bostadstillägg som en del av verksamhetsområdet pensionsadministration. Tidigare redovisades den kostnaden som en del av verksamhetsområdet information och kommunikation.

Pensionsmyndighetens förvaltningsanslag har höjts vid flera tillfällen under perioden 2018–2021 för att underlätta för myndigheten att komma till rätta med den negativa resultatutvecklingen inom handläggningen av bostadstillägg. Men de extra medlen var endast tillfälliga. Pensionsmyndigheten har begärt större

⁷⁰ Se t.ex. Pensionsmyndigheten. (2018). *Årsredovisning 2017*, Inspektionen för socialförsäkringen. (2014:14). *Handläggningen av bostadstillägg - slutrapport* och Inspektionen för socialförsäkringen. (2012:3). *Handläggningen av bostadstillägg – hanteringen under 2011*.

⁷¹ Pensionsmyndigheten. (2022). *Riktad kvalitetsuppföljning avseende handläggning enligt Agera direkt – bostadstillägg och äldreomsorgsstöd*.

resurstillskott.⁷² Myndigheten bedömer att de extra medlen ”inte varit tillräckliga för att avsevärt kunna förbättra situationen” inom förmånen.⁷³ Pensionsmyndigheten har även fört över resurser till bostadstilläggshandläggningen från andra delar av myndighetens verksamhet.⁷⁴ Inför 2022 gjordes en minskning av myndighetens förvaltningsanslag med 45 miljoner kronor på grund av den förväntade resursbesparingen från det nya handläggningsstödet för bostadstilläggsärenden (se avsnitt 4.5.2).

Försämrade resultat även inom den allmänna pensionen

Resultaten har även försämrats för administrationen av den allmänna pensionen. Denna administration omfattar handläggning av pensionsärenden inom inkomstpension, tilläggspension, premiepension och garantipension, och från och med 2021 även inkomstpensionstillägg. Försämringarna gäller främst så kallade utlandsärenden och internationella ärenden. Dessa ärenden rör pensionärer som antingen bor utomlands (utlandsärenden) eller har bott eller arbetat utomlands men nu bor i Sverige (internationella ärenden) och står för en stor del av det manuella arbete som utförs i handläggningen av allmän pension. Handläggningen av nationella ärenden är till stor del automatiserad. Pensionsmyndigheten bedömde fram till och med 2018 resultatet inom handläggningen av den allmänna pensionen som *gott*, men från och med 2019 har bedömningen försämrats till *godtagbart*.

Mellan 2016 och 2021 har den genomsnittliga handläggningstiden för nationella ärenden varit kort och relativt stabil mellan två och fyra dagar. För internationella ärenden har den genomsnittliga handläggningstiden ökat från 62 till 79 dagar och för utlandsärenden från 88 till 168 dagar. Antalet pågående ärenden ökade relativt mycket under 2021. Vid slutet av året var antalet pågående nationella ärenden cirka 35 000, antalet internationella ungefär 80 000 och antalet pågående utlandsärenden knappt 30 000. Även andelen pensionärer som inte får sina beslut i tid har ökat bland internationella ärenden och utlandsärenden. Inom nationella ärenden får 100 procent av de sökande sina beslut i tid.

Pensionsmyndigheten har tidigare under flera år bedömt att kvaliteten i handläggningen av allmän pension är god. Men 2021 försämrades den bedömningen till *godtagbar*.

Kraftigt ökat antal ärenden och kostnader under de senaste åren

Antalet inkomna ärenden inom den allmänna pensionen ökade kraftigt under 2016 till 2021. Det är framför allt ärenden där uppgifter behöver hämtas in från andra

⁷² Pensionsmyndigheten. (2020). *Pensionsmyndighetens budgetunderlag – del 1. För åren 2021–2023. Sammanfattning samt administrationskostnaderna.*

⁷³ Pensionsmyndigheten. (2021). *Pensionsmyndighetens budgetunderlag – del 1. Budgetåren 2022–2024. Sammanfattning samt administrationskostnaderna.*

⁷⁴ Se t.ex. Pensionsmyndigheten. (2020). *Pensionsmyndighetens budgetunderlag – del 1. För åren 2021–2023. Sammanfattning samt administrationskostnaderna.*

länder som har ökat. Antalet internationella ärenden mer än fyrdubblades, från cirka 60 000 till 280 000, och antalet utlandsärenden mer än tredubblades, från cirka 60 000 till 200 000. Antalet nationella ärenden ökade från knappa 220 000 till dryga 280 000. Den allra största delen av ökningen i antalet inkomna internationella ärenden och utlandsärenden skedde under 2021, som en följd av att inkomstpensionstillägget infördes.

Pensionsmyndighetens kostnader för att administrera den allmänna pensionen minskade med cirka 30 procent räknat i fasta priser mellan 2010 och 2018, trots att antalet utbetalningar och pensionärer ökade kontinuerligt. Minskningen motsvarar cirka 240 miljoner kronor i 2021 års priser, från 750 miljoner kronor till 510 miljoner kronor. En viktig förklaring till kostnadsminskningen under åren efter att Pensionsmyndigheten bildades var att handläggningen blev mer automatiserad och att avskrivningskostnaderna minskade. Från och med 2018 har kostnaden för att administrera den allmänna pensionen däremot ökat med drygt 50 procent, från cirka 510 miljoner kronor 2018 till 800 miljoner år 2021 räknat i 2021 års priser (se tabell 5).

Pensionsmyndigheten lyfter fram två huvudsakliga orsaker till ökningen av antalet ärenden, kostnadsökningen och de försämrade resultaten inom den allmänna pensionen under de senaste åren. Den ena är en dom i EU-domstolen 2017, som innebar att garantipensionen ska beräknas som en minimiförmån för ärenden inom EU, vilket krävt ökade handläggningsresurser bland annat genom att många garantipensionsärenden behövt räknas om och att myndigheten behövt hämta in fler uppgifter från andra länder. Den andra orsaken är det uppdrag som Pensionsmyndigheten fick att införa den nya förmånen inkomstpensionstillägg (IPT) under 2021. Det tog stora resurser i anspråk, bland annat för att Pensionsmyndigheten behövde utveckla och införa en ny systemlösning. Det innebar också att Pensionsmyndigheten behövde hämta in uppgifter från andra länder i fler ärenden, vilket ökade behovet av manuell handläggning.

Garantipensionen och inkomstpensionstillägget finansieras båda via statsbudgeten. Pensionsmyndigheten har de senaste åren vid flera tillfällen fått höjt förvaltningsanslag för handläggningen av dessa förmåner. Till exempel gav beslutet om budgetpropositionen för 2019 myndigheten extra anslag på 60 miljoner kronor för 2019 och 30 miljoner för 2020 för omräkningen av garantipensioner med anledning av den dom i EU-domstolen som vi nämnt ovan. I 2020 års vår- och höständringsbudgetar motiverade regeringen höjda anslag på sammanlagt 59 miljoner kronor 2020 med Pensionsmyndighetens uppdrag att införa inkomstpensionstillägget och i budgetpropositionen för 2021 fick myndigheten höjt anslag med 175 miljoner för 2021 av samma anledning.

Minskning och sedan förstärkning av förvaltningsanslaget för 2022

Vid inledningen av 2022 minskade Pensionsmyndighetens förvaltningsanslag med drygt 80 miljoner kronor. Det berodde både på att finansieringen av myndighetens

kostnader för att införa inkomstpensionstillägget och räkna om garantipensioner minskade och på att Pensionsmyndigheten aviserat att myndighetens kostnader för att handlägga bostadstillägg skulle minska när det nya systemstödet började användas. I juni höjdes förvaltningsanslaget för 2022 med 165 miljoner kronor i och med riksdagens beslut om 2022 års vårandringsbudget. Syftet med anslagsförstärkningen var att kompensera för de ökade administrationskostnader som de samtidigt beslutade ”höjningar[na] av garantipensionen och bostadstillägget till pensionärer” förväntades innebära.⁷⁵ Pensionsmyndigheten uppger att detta resurstillskott även ger utrymme för att ”organisera en större riktad avarbetningsinsats som ska minska balanserna inom alla typer av ärenden inom bostadstillägg, inklusive begäran om omprövning och återkrav”.⁷⁶

Uppdrag att införa nya pensionsförmåner

Pensionsmyndigheten har på senare år haft regeringens uppdrag att förbereda för att införa två nya förmåner (se även avsnitt 2.4). Det handlar om inkomstpensions-tillägget och det så kallade garantitillägget.

Pensionsmyndigheten fick uppdraget att förbereda för att införa garantitillägget i sitt regleringsbrev för 2022, innan riksdagen hade fattat beslut om förmånen. Det innebar att utformningen och de närmare villkoren inte var fastställda när myndigheten tog emot uppdraget. Förslaget om garantitillägget röstades slutligen ned av riksdagen, och förmånen infördes alltså inte. I stället höjdes nivån på garantipensionen och bostadstillägget.⁷⁷ Pensionsmyndigheten har därmed lagt ned omfattande resurser på främst it-utveckling som inte är till någon nytta för myndighetens verksamhet.

Inga stora problem inom handläggningen av efterlevandepension

Handläggningen av ärenden inom området efterlevandepension är en jämförelsevis liten del av Pensionsmyndighetens verksamhet. 2021 redovisade myndigheten kostnader på 80 miljoner kronor för området. Kostnaderna minskade något mellan 2020 och 2021 (se tabell 5). Antalet inkomna ärenden ökade från 2019 till 2020, men minskade igen 2021. Antalet ärenden som Pensionsmyndigheten avslutade minskade också under 2021, och antalet pågående ärenden ökade något. Pensionsmyndigheten bedömer att resultatet var *gott* 2020 och 2021, vilket är en förbättring från åren dessförinnan.

Omprövningar och återkrav har prioriterats ned och resultatet har försämrats

Pensionsmyndigheten redovisar resultaten för omprövnings- och återkravsärenden samlat för samtliga förmåner. För återkravsärendena rörde cirka 80 procent

⁷⁵ Prop. 2021/22:269, *Extra ändringsbudget för 2022 – Vårändringsbudget för 2022 och stöd till Ukraina*.

⁷⁶ Pensionsmyndigheten. (2022). *Pensionsmyndighetens svar på ISF:s rapport 2022:4*.

⁷⁷ Prop. 2021/22:99 *Vårändringsbudget för 2022*. Bet. 2021/22:FiU21 och rskr. 2021/22:403; Prop. 2021/22:269, Bet. 2021/22:FiU49 och rskr. 2021/22:463.

bostadstillägg under 2021. Under 2021 redovisade Pensionsmyndigheten en kostnad på cirka 20 miljoner för både omprövningar och återkrav (se tabell 5).

Resultatet har försämrats för båda ärendetyperna de senaste åren, med längre genomsnittliga handläggningstider och fler pågående ärenden. Pensionsmyndigheten bedömer att resultatet inom återkravshandläggningen var *bristfälligt* 2021 och inom omprövningsverksamheten *otillräckligt*. Mellan 2019 och 2021 tredubblades antalet pågående återkravsärenden, från drygt 8 000 till 27 000. Antalet pågående omprövningsärenden nära sjufaldigades från knappa 300 till cirka 2 000. Antalet avslutade återkravsärenden och expedierade omprövningsärenden har minskat under de senaste åren.

Antalet inkomna omprövningsärenden har ökat de senaste åren. Antalet inkomna återkrav ökade under 2020 men minskade något 2021. Det ökade antalet omprövningar förklarar Pensionsmyndigheten med att fler pensionärer begärde omprövning när Pensionsmyndigheten började göra automatiska omräkningar av inkomst av kapital 2018. De anser även att införandet av inkomstpensionstillägget resulterade i många omprövningar 2021.

Ökningen av antalet återkravsärenden beror bland annat på att Pensionsmyndigheten under flera år har prioriterat ned handläggningen av ändringsanmälningar. De långa handläggningstiderna innebär att det kan ta lång tid innan myndigheten registrerar förändrade förhållanden som påverkar pensionen. Det leder i sin tur till att antalet felaktiga utbetalningar ökar och att antalet återkravsärenden blir fler. Handläggare har också flyttats från att handlägga återkrav till att handlägga bostadstillägg, till följd av det ansträngda läget inom den förmånen. En annan anledning till det ökade antalet ärenden är att det nya handläggningssystemet för bostadstilläggsärenden gör att myndigheten upptäcker fler felaktiga utbetalningar.

Pensionsmyndigheten har under flera år bedömt kvaliteten inom handläggningen av återkravsärenden som antingen *otillräcklig* eller *godtagbar*. 2021 försämrades även kvalitetsbedömningen av omprövningsärenden till *otillräcklig*.

Det pressade läget i handläggningen är en risk för Pensionsmyndighetens arbete mot felaktiga utbetalningar

I 2021 års budgetproposition tilldelades myndigheten 12 miljoner i extra anslag för att säkerställa att myndigheten inte ska göra felaktiga utbetalningar och för att motverka bidragsbrott. Pensionsmyndigheten har även fått en motsvarande förstärkning i form av ökad avgiftsfinansiering för samma syfte. I regleringsbrevet samma år fick myndigheten i uppdrag att bidra till det övergripande målet om minskade felaktiga utbetalningar. Enligt uppdraget ska även andelen felaktiga utbetalningar från de ersättningssystem som Pensionsmyndigheten hanterar minska. Pensionsmyndigheten konstaterar i årsredovisningen 2021 att myndigheten inte kan bedöma i vilken grad de uppfyller detta mål, på grund av brister i data och

redovisningsmetoder. Pensionsmyndigheten uppger också att de arbetar med att utveckla redovisningsmetoderna.

Pensionsmyndigheten genomför olika kontroller av sina beslut och utbetalningar, till exempel löpande utbetalningskontroller och olika typer av efterkontroller. Myndigheten har under 2021 satsat på att utveckla kontrollverksamheten. Bland annat har kontrollfunktionen byggts ut och vidareutvecklats. Kontrollverksamheten är nu organiserad i en egen kontrollenhet med cirka 65 medarbetare. Även det nya systemstödet inom handläggningen av bostadstillägg, NBT, bör ha förbättrat förutsättningarna för att öka kvaliteten i besluten och minska de felaktiga utbetalningarna. Det beror på att fler uppgifter än tidigare hämtas in automatiskt från andra register i det nya systemet.

Ekonomistyrningsverket konstaterar i en analys av ett antal myndigheters arbete på området att "[m]yndigheterna gör en rad insatser för att motverka felaktiga utbetalningar" och att arbetet går "framåt i riktning mot [...] målet [...] att minska de felaktiga utbetalningarna".⁷⁸ Pensionsmyndigheten är en av dessa myndigheter men Ekonomistyrningsverket drar inga specifika slutsatser om Pensionsmyndighetens arbete.

Statskontoret har inte analyserat Pensionsmyndighetens arbete inom området närmare, och kan därför inte dra några slutsatser om det. Men vi noterar att den ansträngda situation som för tillfället råder inom stora delar av Pensionsmyndighetens handläggning ökar risken för felaktiga utbetalningar på minst två sätt. För det första ökar risken för fler och större felaktiga utbetalningar när Pensionsmyndigheten inte hinner handlägga ändringar och omräkningar av redan beslutade pensioner i tid. För det andra ökar risken om arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar till exempel genom kontrollverksamhet prioriteras ned till förmån för arbetet med att försöka minska myndighetens handläggningstider och antalet pågående ärenden.⁷⁹

4.4.2 Resultaten inom information och kommunikation är mer svårtolkade

Pensionsmyndigheten har bedömt att resultatet för verksamhetsområdet information och kommunikation är *otillräckligt* sedan 2018. Pensionsmyndigheten delar in verksamhetsområdet i två delar: kundservice samt informationsuppdraget och det konsumentstärkande uppdraget. Pensionsmyndigheten bedömde att resultatet för kundservice var *otillräckligt* 2021, vilket var en förbättring jämfört med de två föregående åren då resultatet bedömdes som *bristfälligt*. Myndigheten

⁷⁸ Ekonomistyrningsverket. (2022:33). *Målet att minska de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen – en samlad analys*.

⁷⁹ Se Inspektionen för socialförsäkringen. (2022:4). *Pensionsmyndighetens handläggning av bostadstillägg – En granskning av arbetssätt, prioriteringar och resultat*.

bedömde att resultatet för informationsuppdraget och det konsumentstärkande uppdraget var *otillräckligt* 2021 och *godtagbart* de två föregående åren.

Kostnaderna har minskat, delvis på grund av att verksamheter har flyttats

Verksamhetsområdet stod för ungefär en tredjedel av myndighetens totala kostnader mellan 2014 och 2018. Därefter har kostnaderna successivt minskat och 2021 utgjorde de cirka 15 procent av de totala kostnaderna (tabell 4). Minskningen beror främst på minskade avskrivningskostnader, ändrad kostnadsredovisning och att Statens servicecenter har tagit över huvudmannaskapet för servicekontoren, och inte på att verksamheten har minskat.

Kostnaderna för kundservice har minskat från knappt 130 miljoner kronor till dryga 80 miljoner kronor (i 2021 års priser) mellan 2020 och 2021 (tabell 6). Det beror på att Pensionsmyndigheten har börjat redovisa kostnader för kundservice-verksamhet även under verksamhetsområdet pensionsadministration.

Tabell 6. Kostnaderna för verksamhetsområdet information och kommunikation, åren 2018–2021. Uppdelat på olika kostnadsposter. Miljoner kronor, omräknat till 2021 års priser.

	2018	2019	2020	2021	Förändring 2018–2021
Servicekontor	60	10	2	1	-60
Kundservice	140	120	130	80	-60
minPension	50	30	30	30	-20
Orange kuvert	40	30	30	30	-10
Informationskostnader	110	100	90	80	-30
It-stöd	130	80	40	40	-90
Totalt	520	380	330	260	-260

Källor: Pensionsmyndighetens årsredovisningar 2018–2021. Omräknat till 2021 års priser av Statskontoret. Avrundat till närmaste tiotal, om inte närmaste tiotal är noll.

Anm.: 2018 fick Pensionsmyndigheten 22 miljoner kronor extra (i löpande priser) för att utveckla uttagsplaneraren hos minPension. Sedan 2021 delar Statens tjänstepensionsverk den statliga delen av finansieringen av minPension med Pensionsmyndigheten.

Kostnaden för it-stöd har minskat med 90 miljoner kronor sedan 2018 (i 2021 års priser). Det beror till stor del på att avskrivningskostnaderna för olika it-stöd har minskat. År 2019 tog Statens servicecenter över huvudmannaskapet för servicekontoren, och då följde anslagsmedel på cirka 50 miljoner kronor med. Posten informationskostnader har också minskat sedan 2018 och uppgick 2021 till 80 miljoner kronor.

Åren 2014–2017 fick Pensionsmyndigheten årligen 20 miljoner i extra medel för att förstärka sina informationsinsatser. 2018 tillförde regeringen 30 miljoner kronor till informationsverksamhet och konsumentstärkande insatser. Samma år fick Pensionsmyndigheten också inom ramen för avgiftsuttaget extra tillfälliga medel på 22 miljoner kronor för att utveckla uttagsplaneraren på webbplatsen minPension. I 2020 års vårandringsbudget fick Pensionsmyndigheten 10 miljoner

kronor under 2020 som extra medel till området. Dessa 10 miljoner var till för att öka tillgängligheten i Pensionsmyndighetens kundservice.

Verksamhet och kostnader redovisas inte samlat för kundservice

Myndigheter ska redovisa verksamhet och kostnader samlat i resultat-redovisningen.⁸⁰ Men det gör inte Pensionsmyndigheten för kundservice-verksamheten. Myndigheten redovisar verksamhet och resultat för kundservice-verksamheten under verksamhetsområdet information och kommunikation. Däremot framgår inte kundserviceverksamhetens samlade kostnader av redovisningen. Det beror på att kostnaderna för kundserviceverksamhet i samband med handläggningen av bostadstillägg ingår i de kostnader som Pensionsmyndigheten redovisar för verksamhetsområdet pensionsadministration.

Kundservice når inte målen

Pensionsmyndigheten når inte regeringens mål i regleringsbrevet om att minst 75 procent av samtalen till myndigheten ska besvaras inom tio minuter. Andelen som besvaras inom tio minuter var 70 procent 2021. Resultatet nådde alltså inte regeringens mål, men var en förbättring jämfört med 2019 och 2020. JO har kritiserat Pensionsmyndigheten för att det är svårt att komma fram till myndigheten per telefon.⁸¹

Resultaten för kundserviceverksamheten började försämrats runt 2017. Den genomsnittliga väntetiden för de som ringde till Pensionsmyndigheten var cirka 14 minuter 2021, jämfört med en och en halv minut 2016. Men resultatet 2021 var ändå en förbättring jämfört med 2019 och 2020, då den genomsnittliga svarstiden var 19 respektive 15 minuter. Under 2016 besvarade Pensionsmyndigheten nästan samtliga samtal (96 procent), jämfört med endast 49 procent 2021. Men det var också en förbättring jämfört med 40 procent 2019 och 48 procent 2020. Utvecklingen för exempelvis andelen besvarade e-postmeddelanden inom 24 timmar är liknande.

En förklaring till de försämrade resultaten är att antalet inkomna telefonsamtal ökade med cirka 50 procent mellan åren 2016 och 2021. Mängden frågor som Pensionsmyndigheten behöver besvara påverkas både av externa faktorer och interna faktorer. Externa faktorer är till exempel förändrade regler, att oegentligheter uppdagas på premiepensionens fondtorg eller att nya förmåner införs. Interna faktorer är exempelvis långa handläggningstider och stora mängder pågående ärenden, vilka genererar frågor från de ansökande. Mellan 2019 och 2021 flyttade myndigheten även över resurser från kundservice till handläggning av

⁸⁰ Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

⁸¹ JO. (2022). *Pensionsmyndigheten kritiserar för bristande tillgänglighet och service*. Dnr 974-2021.

bostadstillägg. Svaga resultat inom pensionsadministrationen har alltså gjort det svårare för myndigheten att nå ett bra resultat inom kundservicen.

Myndigheten baserar endast till viss del bedömningen av informationsuppdraget och det konsumentstärkande uppdraget på sina prestationer

Pensionsmyndigheten ska analysera och bedöma resultatet och utvecklingen av sin verksamhet i förhållande till de uppgifter som regeringen anger i instruktionen. Regeringen har inte beslutat om något särskilt mål för Pensionsmyndighetens informationsuppgift (se avsnitt 2.6.2). Syftet med Pensionsmyndighetens resultatredovisning och resultatbedömning är att regeringen ska kunna värdera myndighetens resultat och hur verksamheten genomförs. Myndighetens resultat är vad som har kommit ut från verksamheten (prestationerna) och vad dessa kan ha lett till (effekterna).

Det är svårt att värdera hur Pensionsmyndigheten utför sitt uppdrag och vilka effekter som myndighetens prestationer bidrar till utifrån myndighetens bedömning att resultatet är otillräckligt för informationsuppdraget och det konsumentstärkande uppdraget. Myndigheten bedömer resultatet till stor del baserat på undersökningar av pensionssparares och pensionärs kunskaper och uppfattningar. Pensionsmyndigheten har svårt att på egen hand nå de kunskapsmål som myndigheten använder för att bedöma sitt resultat. Det är även svårt, eller rentav omöjligt, att avgöra i vilken utsträckning just Pensionsmyndighetens prestationer påverkar hur allmänheten uppfattar pensionssystemet eller allmänhetens kunskap om den egna pensionen och hur pensionssystemet fungerar. Det beror på att många andra faktorer också kan spela in.

Pensionsmyndighetens redovisning av prestationer och deras effekter är ett bättre underlag för regeringens bedömning

Det är lättare att bedöma pensionsmyndighetens resultat för informationsuppdraget och det konsumentstärkande uppdraget utifrån myndighetens redovisning av prestationer. Pensionsmyndigheten redovisar även uppgifter om prestationernas effekter, exempelvis i vilken utsträckning målgruppen är nöjd, om målgruppen har användning av myndighetens tjänster eller om de nås av myndighetens informationsinsatser.

Resultatredovisningen visar att myndighetens prestationer ökade under 2021. Pensionsmyndigheten gjorde mer och nådde fler. Följande framgår av resultatredovisningen:

- Pensionsmyndigheten hade mer än 22 miljoner besök på sin webbplats, och nöjdhetsindexet för webbplatsen steg till 68 procent. Närmare 80 procent av besökarna säger att de kunde utföra sitt ärende på webbplatsen.
- Pensionsmyndigheten skickade ut 7,9 miljoner *Orange kuvert*, och antalet nyregistreringar på webbplatsen minPension fördubblades i samband med det.

- Webbplatsen minPension hade 4,3 miljoner registrerade användare och närmare 18 miljoner inloggningar.
- Pensionsmyndigheten genomförde informationsmöten med 36 500 åhörare, vilket är en ökning jämfört med året innan.
- Pensionsmyndigheten hade en samlad räckvidd i medierna på motsvarande 550 miljoner läsare, och antalet läsare och andelen neutral publicitet ökade.

4.4.3 Inom premiepensionsförvaltning och analys och statistik är resultaten bättre, men kostnaderna har ökat

Pensionsmyndigheten bedömer att resultatet är *gott* när det gäller verksamhetsområdena premiepensionsförvaltning och analys och statistik. Det har myndigheten gjort i princip konstant sedan myndigheten började redovisa resultaten på detta sätt.

Oegentligheter på premiepensionens fondtorg och ny lagstiftning har kraftigt ökat kostnaderna för premiepensionsförvaltningen

I verksamhetsområdet premiepensionsförvaltning ingår bland annat fondhandeln på fondtorget, att informera om fonderna och att hantera individuella pensionsmedelskonton. Pensionsmyndigheten har även haft ansvar för att förvalta premiepensionens fondtorg, men den uppgiften överfördes till Fondtorgsnämnden under 2022. Mycket av fondförsäkringsadministrationen är automatiserad, men vissa delar behöver hanteras eller kontrolleras manuellt. Pensionsmyndigheten förvaltar även den traditionella försäkring som en person kan välja att flytta sina premiepensionsmedel till under pensionstiden, om hen inte vill ha kvar sina premiepensionsmedel i fondförsäkring.

Från det att Pensionsmyndigheten bildades och fram till och med 2016 avsatte myndigheten runt 5 procent av sina resurser för premiepensionsförvaltning (som tidigare kallades fondadministration och fondförvaltning; se tabell 4). Kostnadsandelen ökade sedan kraftigt till som mest 13 procent under 2019 (210 miljoner kronor, i 2021 års priser). Därefter minskade andelen igen och nådde 7 procent år 2021 (124 miljoner kronor). Det är en kostnadsminskning med knappt hälften sedan 2019, men en fördubbling jämfört med 2016.

Att kostnaderna ökade berodde till stor del på kostnader som hade att göra med det som Pensionsmyndigheten kallar ”de särskilda händelserna på premiepensionens fondtorg” (se avsnitt 4.2.1). Det är alltså de fall av bristande regelefterlevnad och oegentligheter som uppdragades och som är kopplade till vissa fondbolag. Dessutom behövde Pensionsmyndigheten mer resurser för att implementera den nya lagstiftningen på området som infördes efter dessa händelser.

Kostnaderna för analys- och statistikverksamheten har ökat

Pensionsmyndigheten har i uppdrag att följa, analysera och förmedla pensionssystemets utveckling och effekter för enskilda och samhälle. Dessa uppgifter bedrivs inom verksamhetsområdet analys och statistik. Det görs främst genom de

analyser, prognoser och rapporter som Pensionsmyndigheten tar fram, publicerar och kommunicerar, både på eget initiativ och på uppdrag av regeringen.

Inom verksamhetsområdet bedrivs även arbete med att ta fram och tillhandahålla officiell statistik för pensionsområdet, liksom intern produktionsstatistik. Till arbetet hör också att förvalta och utveckla de två beräkningsmodellerna, *Pensionsmodellen* och *Typpfallsmodellen*, som myndigheten både använder för egna analyser och tillhandahåller för andra på sin webbplats.

Verksamhetsområdet står för en liten andel av myndighetens kostnader. Kostnaderna för verksamhetsområdet uppgick till cirka 50 miljoner kronor 2021 (se tabell 4). Det är en ökning med drygt 20 procent sedan 2017, då kostnaden var cirka 40 miljoner kronor (i 2021 års priser). Verksamhetsområdets andel av de totala kostnaderna har också ökat över tid, från en dryg procent under myndighetens första år till runt tre procent de senaste åren. En delförklaring till de ökade kostnaderna är att vissa kostnader nu fördelas till analys och statistik som tidigare räknades som generella it-kostnader och som då fördelades på samtliga verksamhetsområden. Antalet medarbetare vid analysavdelningen har ökat från 31 personer 2017 till 44 år 2021.

Pensionsmyndigheten redovisade 2021 att de har levererat efterfrågade underlag och rapporter till regeringen i tid och att de egeninitierade rapporterna i stort har levererats enligt plan. Myndigheten har också producerat och levererat statistik utan några större problem. Antalet publicerade egeninitierade rapporter har ökat från 14 till 20 de senaste fem åren. Samtidigt har antalet redovisade regeringsuppdrag minskat från 9 till 4. Antalet anslagsprognoser bestäms av regeringen, och myndigheten redovisar fem prognoser per år. Antalet externa statistikbeställningar har minskat relativt mycket de senaste åren, från som mest 216 år 2019, till 169 år 2021. Utifrån redovisningen är det inte tydligt i vilken mån de sammanlagda genomförda prestationerna inom verksamhetsområdet har ökat eller minskat över tid.

Ett gott resultat för den typ av kvalificerade analyser som Pensionsmyndigheten genomför hänger starkt samman med att analyserna håller hög kvalitet och att målgrupperna uppfattar att analyserna är relevanta. Enbart antalet rapporter myndigheten producerar ger därför endast en begränsad bild av det samlade resultatet. Pensionsmyndigheten har enligt vad Statskontoret fått reda på inte låtit göra någon kvalitetsbedömning av analys- och statistikverksamheten. Men Pensionsmyndigheten planerar att börja mäta användarnas upplevelser av denna verksamhet, enligt uppgift från myndigheten.

4.4.4 Svårt för regeringen att bedöma hur produktiviteten i pensionsadministrationen utvecklas utifrån årsredovisningen

Regeringen behöver uppgifter om hur kostnadseffektiv Pensionsmyndighetens pensionsadministration är, både för sin styrning av myndigheten och för sin

återrapportering till riksdagen. Riksdagen har som mål att administration och förvaltning av ålderspensionssystemet ska bedrivas kostnadseffektivt och till nytta för pensionärer och pensionssparare. Ett av syftena med att bilda Pensionsmyndigheten var också att skapa en mer kostnadseffektiv pensionsadministration (se avsnitt 2.2). Kostnadseffektivitet är ett vitt begrepp. Kvalitet är en viktig aspekt av effektiviteten. En annan viktig del av en verksamhets effektivitet är hur produktiv den är, det vill säga hur mycket som produceras i förhållande till de resurser som används.

Vår genomgång av Pensionsmyndighetens årsredovisningar visar att myndigheten lagt mindre och mindre fokus på att analysera och redovisa hur myndighetens produktivitet utvecklas i sin resultatredovisning. I äldre årsredovisningar redovisade Pensionsmyndigheten både styckkostnader och antal avslutade ärenden per timme. För allmän pension, där myndigheten 2021 avslutade cirka 700 000 ärenden, delades redovisningen av dessa mått tidigare upp på fyra olika typer av ärenden med olika automatiseringsgrad. Vidare analyserades förändringar i produktivitetsmåten, och sattes tydligare i relation till den mer långsiktiga utvecklingen.⁸²

Stora förändringar av styckkostnaden för allmän pension och bostadstillägg

Inom pensionsadministrationen har styckkostnaderna förändrats mycket de senaste åren. Styckkostnaden per avslutat ärende inom området allmän pension ökade från 1 260 kronor 2017 till 1 580 kronor 2020. Därefter minskade den till 1 100 kronor per ärende 2021. Styckkostnaden per avslutat bostadstilläggsärende ökade med 50 procent mellan 2016 och 2021, från 1 040 kronor till 1 570 kronor. Även för omprövningar och återkrav har styckkostnaden per avslutat ärende ökat.

Pensionsmyndigheten förklarar den ökade styckkostnaden inom den allmänna pensionen mellan 2019 och 2020 bland annat med att förberedelserna för att införa inkomstpensionstillägget gjorde vissa ärenden mer utredningskrävande. Minskningen i styckkostnad till 2021 förklarar Pensionsmyndigheten med att införandet av inkomstpensionstillägget ledde till många omräkningar av utländsk pension som kunde handläggas automatiskt.

De ökade styckkostnaderna inom bostadstillägget förklarar Pensionsmyndigheten med till exempel avskrivningskostnader för det nya systemstödet NBT, att kostnaderna för hanteringen av telefonsamtal har integrerats i ärendehanteringen och att flytten av ärenden till NBT från det gamla systemstödet ledde till ökade kostnader. Den ökade styckkostnaden för återkravsärenden 2021 förklarar Pensionsmyndigheten med generellt ökade administrationskostnader, och den ökade styckkostnaden för omprövningsärenden samma år anger myndigheten att den beror på hur vissa ärenden har kategoriserats.

⁸² Se Pensionsmyndighetens årsredovisning för 2015 som ett exempel.

Inom premiepensionsförvaltningen beräknas styckkostnaden genom att dividera den totala kostnaden för premiepensionsverksamheten med det antal premiepensionskonton som Pensionsmyndigheten administrerar. Detta mått låg stabilt mellan 5 och 10 kronor under myndighetens första sju år. Sedan ökade det kraftigt upp till 27 kronor per konto som mest 2019. Sedan dess har styckkostnaden minskat successivt igen, till 16 kronor 2021. Pensionsmyndigheten förklarar de ökade kostnaderna för premiepensionsverksamheten med de åtgärder som myndigheten genomfört med anledning av de särskilda händelserna på fondtorget (se avsnitt 4.2.1).

Svårt att följa produktivitsutvecklingen över tid och att värdera informationen om att styckkostnaderna förändras

En central fråga för regeringen är om förändringarna i styckkostnader är tillfälliga och beror på externa händelser, eller om de beror på långsiktiga och mer strukturella förändringar inom eller utanför myndigheten. Den frågan bedömer Statskontoret att Pensionsmyndigheten under senare år sällan ger ett tydligt svar på i sina årsredovisningar. I resultatredovisningen redovisas faktorer som påverkat styckkostnaden, men mer förklarande analyser saknas ofta. Enskilda förändringar i styckkostnaderna sätts inte heller i relation till den långsiktiga produktivitsutvecklingen. Regeringen behöver sådan information, både för sin styrning av Pensionsmyndigheten, och inte minst för att bedöma myndighetens framtida resursbehov och för sin redovisning till riksdagen.

Ett annat skäl till att det är svårt att värdera vad styckkostnadsförändringarna innebär är att ett mått på styckkostnader har begränsningar för hur mycket det kan säga om en verksamhets produktivitsutveckling. Det är svårt att isolera påverkan av tillfälliga kostnadsökningar. Men det problemet skulle minska om Pensionsmyndigheten även redovisade utvecklingen för arbetsproduktiviteten (genomsnittligt antal beslutade ärenden per timme för handläggning av de olika förmånerna).

4.5 Oklart i vilken mån de åtgärder Pensionsmyndigheten har vidtagit kommer att förbättra resultaten

Pensionsmyndighetens resultat för pensionsadministrationen och kundserviceverksamheten är ett problem. En stor mängd ärenden är pågående i flera ärendeslag och myndigheten har problem med att bemanna kundserviceverksamheten för att kunna erbjuda en bra service.

De senaste åren har myndigheten genomfört flera åtgärder i syfte att effektivisera verksamheten för att kunna nå ett bättre resultat (se kapitel 3). Pensionsmyndigheten har infört en ny verksamhetslogik för handläggningen av bostadstillägg och planerar att förändra handläggningen av allmän pension på ett liknande sätt. Myndigheten genomför också en omorganisation som bland annat syftar till att

hantera säsongsvariationer i inflödet av telefonsamtal när det gäller den allmänna pensionen. Vidare har myndigheten utvecklat ett nytt och mer automatiserat handläggningsstöd för bostadstillägg (NBT).

Det är svårt att bedöma i vilken utsträckning åtgärderna kommer att bidra till att lösa myndighetens problem. Pensionsmyndigheten framhåller att de redan kan se vissa positiva resultat av den nya verksamhetslogiken under 2022. Samtidigt har myndigheten inte redovisat några analyser eller mer detaljerade prognoser för hur utvecklingsarbetet kan förbättra produktiviteten och kostnadseffektiviteten inom pensionsadministrationen. Det gör det svårt för regeringen att bedöma hur verksamheten bedrivs, och vilka resurser myndigheten kommer att behöva för att förbättra sitt resultat.

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) bedömer i sin granskning av handläggningen av bostadstillägg att det är oklart vilken effekt det nya arbetssättet kommer att få på exempelvis Pensionsmyndighetens kostnader och handläggningskapacitet.⁸³ Även JO har ifrågasatt om de vidtagna åtgärderna är tillräckliga för att Pensionsmyndigheten ska komma till rätta med de långa handläggningstiderna för bostadstillägg.⁸⁴

4.5.1 Oklart vad den nya verksamhetslogiken betyder för myndighetens kostnader och produktionskapacitet

Det nya arbetssättet för bostadstilläggsärenden, *agera direkt*, testades bland vissa handläggare under 2020 och började införas bredare under 2021. *Agera direkt* bygger på de *operativa principer* för handläggningen som har införts på produktionsavdelningen (se avsnitt 3.7.1). Kortfattat syftar det nya arbetssättet till att handläggarna ska försöka hantera pensionärernas behov så snabbt och fullständigt som möjligt redan vid det första kontakttillfället, vare sig kontakten sker via telefon, en skriftlig ansökan eller på något annat sätt. En av tankarna bakom arbetssättet är att en relativt sett större arbetsinsats tidigt i ärendehandläggningen ska minska resursbehovet senare i handläggningsprocessen, och därmed även totalt.⁸⁵

Om det stämmer skulle förändringen kunna minska administrationskostnaderna och göra verksamheten mer effektiv. Det förutsätter dock att den ökade tid som handläggarna lägger på kontakt med pensionärerna (ofta via telefon) tidigt i ärendet inte överstiger den eventuella minskade resursåtgången i andra moment. Eller att arbetsmetoden inte skapar mer efterfrågan genom att personer som egentligen inte

⁸³ Inspektionen för socialförsäkringen. (2022:4). *Pensionsmyndighetens handläggning av bostadstillägg – En granskning av arbetssätt, prioriteringar och resultat*.

⁸⁴ JO. (2022). *Pensionsmyndigheten kritiserar bl.a. för långsam handläggning av ett ärende om bostadstillägg*. Dnr 5920–2020.

⁸⁵ Pensionsmyndigheten. (2022). *Pensionsmyndighetens svar på ISF:s rapport 2022:4*.

behöver tala med en handläggare väljer att ringa till myndigheten för att försäkra sig om att deras ärende ska handläggas direkt.

Pensionsmyndigheten framhåller att de redan kan se positiva resultat av det nya arbetssättet inom handläggningen av bostadstillägg, till exempel när det gäller kundnöjdhet hos de som kontakter myndigheten, produktivitet och minskad onödig efterfrågan. Å andra sidan har arbetssättet inte varit i bruk särskilt länge, och har inte utvärderats i större skala. Men Pensionsmyndighetens produktionsavdelning genomför löpande uppföljningar och resultatmätningar av hur arbetet utvecklas. Myndigheten har också följt upp den rättsliga kvaliteten i ärenden som har handlagts enligt det nya arbetssättet.⁸⁶

I den åtgärdsplan för handläggning av bostadstillägget som Pensionsmyndigheten redovisade till regeringen i januari 2022 anger myndigheten att de åtgärder som de vidtagit för att nå målen för handläggningen av bostadstillägg har gett effekt i form av att antalet pågående ansökningsärenden minskat påtagligt, att ändringsanmälningar hanteras mer skyndsamt, att färre personer tar kontakt och efterfrågar beslut samt att en högre andel av ansökningsärendena resulterar i beviljande av förmån. Vidare framgår att myndigheten under 2022–2025 planerar att vidta följande åtgärder:

- ytterligare förbättrad webbansökan
- ytterligare informations- och kommunikationsinsatser
- förbättrad hantering av systemgenererade ärenden och utökad automatisering genom robotteknik
- arbete med regelutveckling och regeltillämpning.⁸⁷

Statskontoret har inte underlag för att kunna bedöma vad den långsiktiga effekten på resultaten kan bli av dessa förändringar. Inte heller ISF har kunnat dra några slutsatser om vilka effekter det nya arbetssättet kommer att ha på produktivitet och kvalitet i handläggningen. Det gäller både slutsatser om de ärenden som handläggs med det nya arbetssättet och slutsatser om ärendemängden som helhet.

Inom handläggningen av den allmänna pensionen pågår nu ett förändringsarbete för handläggningsprocessen som liknar det som genomförts inom bostadstilläggsområdet. Men hittills har inga förändringar i organisation eller arbetsprocess skett inom den allmänna pensionen som ett resultat av arbetet.

⁸⁶ Pensionsmyndigheten. (2022). *Riktad kvalitetsuppföljning avseende handläggning enligt Agera direkt – bostadstillägg och äldreomsörjningsstöd*.

⁸⁷ Pensionsmyndigheten. (2022). *Åtgärdsplan för handläggning av bostadstillägg – svar på regeringsuppdrag*.

4.5.2 Nytt handläggningsstöd för bostadstillägg ger effektivare administration av nya ärenden, men löser inte alla problem

Systemstödet NBT infördes på Pensionsmyndigheten 2019–2020. Syftet var att effektivisera handläggningen av bostadstillägg. Systemet samlar in och registrerar uppgifter som behövs i handläggningen, och gör det möjligt att handlägga bostadstilläggsärenden helt eller delvist automatiserat. Automatisering gör att myndigheten kan fatta beslut snabbare och med högre kvalitet. Men det gäller inte för alla ärenden. Systemstödet förmåga till delautomatisk handläggning kan utnyttjas i högre grad i relativt nyinkomna ärenden. Det beror på att inskickade uppgifter i äldre ärenden kan ha blivit inaktuella. Automatiseringen har minskat administrationskostnaderna, men den önskade besparingen av resurser från NBT har bara uppnåtts till en del, enligt Pensionsmyndigheten till runt 40 procent. ISF bedömer att NBT ändå skapar förutsättningar för en effektivare handläggning och en högre kvalitet i ärendehandläggningen.⁸⁸

Att införa det nya systemet ledde inledningsvis till merarbete, eftersom Pensionsmyndigheten upptäckte att många uppgifter i pågående bostadstilläggsärenden var felaktiga och behövde rättas till innan de kunde föras över till det nya systemet. Men just att uppgifterna rättades till innebar att kvaliteten höjdes. Pensionsmyndigheten bedömer också att den nya, mer lättförståeliga utformningen av beslutsbrevet som infördes i samband med att NBT togs i bruk resulterade i att myndighetens arbetsbelastning ökade eftersom antalet ändringsanmälningar ökade. Sammantaget bedömer Pensionsmyndigheten i efterhand att de överskattade möjligheten att lösa problemen med långa handläggningstider inom bostadstillägget enbart med hjälp av ett förbättrat systemstöd. Även en extern uppföljning av införandet av NBT har kommit fram till att de förväntade effekterna inte var realistiska.⁸⁹

Pensionsmyndigheten har under flera år prioriterat ansökningsärenden inom bostadstillägget. Det är även i handläggningen av nya ansökningar som möjligheten är störst att dra nytta av de möjligheter som NBT ger till delautomatiska beslut. Vi kan se att antalet pågående nyansökningar också minskade under 2021. Däremot ökade antalet pågående ändringsanmälningar, liksom det totala antalet pågående ärenden. De långa handläggningstiderna för bostadstilläggsärenden kan i sig även generera merarbete genom att uppgifter som sökande lämnat hinner bli inaktuella och då behöver hämtas in på nytt. Då kan handläggaren behöva göra manuella beräkningar, när ärendet väl handläggs. Det är förmodligen först när Pensionsmyndigheten har arbetat av de stora mängderna pågående

⁸⁸ Inspektionen för socialförsäkringen. (2022:4). *Pensionsmyndighetens handläggning av bostadstillägg – En granskning av arbetssätt, prioriteringar och resultat*.

⁸⁹ Forefront consulting. (2021). *Genomlysning effekthemtagning nytt bostadstillägg*.

ärenden som det visar sig om det nya arbetssättet och systemstödet påverkar myndighetens totala administrationskostnader på längre sikt eller inte.

4.5.3 Förslag om förenklat regelverk för att kunna förenkla handläggningen

Pensionsmyndigheten har föreslagit att se över och pröva om lagstiftningen av grundskyddet inom pensionssystemet i sin helhet kan förenklas. Myndigheten anser att ett mindre detaljerat regelverk skulle öka möjligheterna att i högre utsträckning automatisera handläggningen och ge enskilda personer större möjligheter att lämna korrekta uppgifter.⁹⁰ Även ISF har föreslagit att möjligheten till regelförenklningar inom bostadstillägget bör utredas.⁹¹

4.5.4 Stora problem och resursbehov kvarstår inom pensionsadministrationen

Resultaten inom både kundservice och inom handläggningen av bostadstillägg förbättrades till viss del under 2021 (se avsnitt 4.4.1 och 4.4.2). Enligt Pensionsmyndigheten visar produktionsavdelningens löpande uppföljning en positiv utveckling inom handläggningen av bostadstillägg under 2022. Stora problem kvarstår dock.

ISF bedömer att de många pågående bostadstilläggsärendena både är ett problem i sig och dessutom skapar extra arbete och följdproblem. Dessa problem är till exempel långa handläggningstider och att det nya systemstödet NBT inte kan utnyttjas optimalt. ISF rekommenderar därför Pensionsmyndigheten att arbeta undan dessa pågående ärenden. Enligt ISF:s beräkningar skulle Pensionsmyndigheten behöva drygt 30 fler årsarbetare per år än 2021 för att antalet pågående ärenden inte ska öka. För att arbeta av de ärenden som var pågående i slutet av 2021 bedömer ISF att Pensionsmyndigheten behöver ytterligare drygt 140 årsarbetskrafter.⁹²

Pensionsmyndigheten beräknar i sitt budgetunderlag för 2023–2025 att resursbehovet är ännu större. Enligt myndighetens beräkningar behövs sammanlagt ytterligare 250 årsarbetskrafter under åren 2022–2025 för att arbeta bort alla

⁹⁰ Pensionsmyndigheten. (2022). *Åtgärdsplan för handläggning av bostadstillägg – svar på regeringsuppdrag*.

⁹¹ Inspektionen för socialförsäkringen. (2022:4). *Pensionsmyndighetens handläggning av bostadstillägg – en granskning av arbetssätt, prioriteringar och resultat*.

⁹² Ibid.

pågående bostadstilläggsärenden och återkravsärenden avseende bostadstillägg.⁹³ Pensionsmyndigheten beräknar dessutom att det behövs ytterligare resurser för att kunna hantera inflödet av nya bostadstilläggsärenden. Om myndigheten inte får dessa resurser är deras bedömning att utvecklingen inom bostadstilläggshandläggningen kommer att vara negativ även under de kommande åren. Sedan budgetunderlaget lämnades har förutsättningarna förändrats. Som framgår av avsnitt 4.4.1 har bland annat Pensionsmyndighetens förvaltningsanslag för 2022 förstärkts. Enligt Pensionsmyndigheten pågår därför arbete med att revidera beräkningarna av vilka resurser som behövs för att arbeta bort de pågående ärendena.

Även inom området allmän pension har Pensionsmyndigheten prioriterat att handlägga ansökningsärenden, för att så många pensionärer som möjligt ska få sina pensionsutbetalningar i tid. Därmed har handläggningen av andra typer av ärenden prioriterats ner, till exempel ändringsanmälningar. Detta leder sannolikt till att antalet felaktiga pensionsutbetalningar kommer att öka, vilket på sikt leder till att myndigheten kommer att behöva mer resurser för att klara av merarbetet när dessa ärenden väl ska handläggas eftersom antalet återkravsärenden då troligen också kommer att öka. Pensionsmyndigheten bedömer i sitt budgetunderlag för 2023–2025 att ytterligare resurser behöver tillföras handläggningen även inom området allmän pension för att myndigheten ska kunna vända den negativa utvecklingen och arbeta bort den växande kön av pågående ärenden.

⁹³ Statskontorets beräkning, utifrån uppgifter i Pensionsmyndigheten. (2022). *Pensionsmyndighetens budgetunderlag – del 1. Budgetåren 2023–2025. Sammanfattning samt administrationskostnader*. Pensionsmyndigheten bedömer resursbehovet till 80 årsarbetskrafter årligen 2022–2024, men för 2022 avser det bara andra halvåret, d.v.s. 40 årsarbetskrafter. För 2025 beräknas behovet till 50 årsarbetskrafter.

5 Statskontorets slutsatser och förslag

I detta kapitel redovisar vi slutsatser om hur Pensionsmyndigheten fullgör sina uppgifter och hur interna och externa faktorer påverkar myndighetens förmåga att fullgöra uppdraget. I kapitlet lämnar vi även förslag till myndigheten och till regeringen. Förslagen syftar till att ge Pensionsmyndigheten bättre förutsättningar att fullgöra sitt uppdrag.

5.1 Pensionsmyndigheten når inte målen för pensionsadministrationen

Vi bedömer att Pensionsmyndigheten i många avseenden fullgör sina uppgifter. Men myndigheten har inte nått de mål som regeringen har satt upp för handläggningen av pensionsförmåner och kundserviceverksamheten under senare år. Pensionsmyndighetens resultat är bristfälliga för de slags ärenden som i hög grad kräver manuell handläggning. Framför allt bostadstilläggsärenden har handläggningstider som ligger långt från regeringens mål. För huvuddelen av de inkomstbaserade pensionsärendena har myndigheten en väl fungerande pensionsadministration.

Den faktor som kommer att ha störst betydelse för Pensionsmyndighetens resultat under de närmaste åren är myndighetens förmåga att arbeta av sina ärendebalanser. På längre sikt kommer också Pensionsmyndighetens arbete med att utveckla sitt it-stöd att få stor betydelse för myndighetens resursbehov och förmåga att fullgöra sina uppgifter. Det är framför allt två saker som kommer att avgöra hur väl myndigheten kommer att lyckas med att arbeta av sina balanser. Den ena är riksdagens och regeringens beslut om vilka resurser myndigheten ska få för sin verksamhet. Den andra är i vilken utsträckning som de åtgärder Pensionsmyndigheten har genomfört för att utveckla pensionsadministrationen bidrar till att öka dess produktivitet.

Vi bedömer att myndigheten når det gäller informationsverksamheten i huvudsak har infriat de intentioner som regeringen formulerade inför att myndigheten bildades. Vår bedömning är att Pensionsmyndigheten bedriver en väl fungerande informationsverksamhet, förutom när det gäller kundserviceuppgiften. Vi bedömer även att Pensionsmyndigheten fullgör sina uppgifter att bedriva analys- och statistikverksamhet samt premiepensionsförvaltning.

5.1.1 Pensionsmyndigheten har problem med ärenden som kräver manuell handläggning och i sin kundservice

Pensionsmyndigheten har problem med ärenden som kräver manuell handläggning och i sin kundservice. Resultaten försämrades runt 2017–2018 och Pensionsmyndigheten har inte lyckats förbättra sitt resultat i någon större utsträckning fram till och med 2021. För bostadstillägg handlar det om att samla in och kontrollera uppgifter, som kan vara svåra att hämta in automatiskt. För allmänna pensionsärenden handlar det främst om uppgifter som myndigheten behöver hämta in manuellt från andra länder. Myndigheten har även svårt att upprätthålla tillräcklig bemanning inom kundtjänstverksamheten och för att kunna handlägga återkravs- och omprövningsärenden. Pensionsmyndigheten har fått utökade resurser och kunnat anställa fler, men det har inte löst myndighetens problem. Mellan 2018 och 2021 ökade antalet årsarbetskrafter vid Pensionsmyndigheten med cirka 40 procent.

5.1.2 Ändrade villkor för pensionsförmåner och bristande implementering av handläggningsstöd för bostadstillägg har ökat arbetsbelastningen

Myndighetens problem beror i hög grad på externa faktorer i form av ändrade villkor för pensionsförmåner, som lett till en mer resurskrävande handläggning bland annat genom att antalet ärenden som myndigheten behöver handlägga manuellt har ökat. Vi bedömer att det har varit svårt för Pensionsmyndigheten att förutse och planera för dessa villkorsändringar. Däremot skulle myndigheten ha kunnat införa det nya handläggningsstödet för bostadstillägg på ett bättre sätt. Pensionsmyndigheten underskattade den arbetsbelastning som uppstod när det nya systemet började göra automatiska kontroller och upptäckte fel som behövde handläggas manuellt. Vidare överskattade myndigheten handläggningsstödet effektiviseringspotential. Regeringen beräknade därmed Pensionsmyndighetens förvaltningsanslag på ett underlag som underskattade hur mycket resurser som myndigheten skulle behöva. Förvaltningsanslaget sänktes inför 2022 och Pensionsmyndigheten minskade därför sin handläggningskapacitet.

5.1.3 Svårt att bedöma hur resultatet påverkas av myndighetens åtgärder

Pensionsmyndigheten har genomfört framför allt två åtgärder för att komma till rätta med de svaga resultaten. Den ena åtgärden är det nya handläggningsstödet för bostadstillägg, som har ökat automatiseringsgraden i handläggningen och kommer att bidra till att handläggningen av bostadstillägg blir mindre resurskrävande. Den andra åtgärden är att Pensionsmyndigheten har infört en ny verksamhetslogik för sin pensionsadministration. Verksamhetslogiken tillämpas för bostadstillägg och ska införas för allmän pension. Pensionsmyndighetens mål är att verksamheten ska bli mer effektiv genom att bedriva kundservice och ärendehandläggning samlat.

Pensionsmyndigheten har inte gjort någon samlad uppskattning av hur den nya verksamhetslogiken kommer att påverka myndighetens produktivitet och kostnader på sikt. Därför är det svårt att bedöma hur myndighetens resultat kommer att utvecklas.

5.2 Den interna styrningen behöver utvecklas

Vår övergripande bedömning är att Pensionsmyndighetens interna styrning är för ensidigt inriktad mot att styra verksamhetsförändringar. Vi anser att Pensionsmyndighetens styrning behöver utvecklas så att myndighetsledningen sammanhållet kan styra och följa den löpande verksamheten, utvecklingsinsatser och ekonomiska prioriteringar.

Sedan 2018 har myndighetsledningen genomfört flera förändringar av sin interna styrning och organisering. Förändringsarbetet utgår från principerna om tillitsbaserad styrning och startade med att myndigheten införde en ny styrmodell med mål för hur myndigheten ska utvecklas på 3–5 års sikt. En central del i förändringsarbetet är att myndigheten inför en ny verksamhetslogik, som innebär att ett nytt arbetssätt används inom pensionsadministrationen.

Vi kan konstatera att Pensionsmyndigheten genom sitt utvecklingsarbete har förbättrat myndighetens styrning och uppföljning inom flera områden. Pensionsmyndigheten har utvecklat en struktur för hur myndighetens förvaltningskultur ska styras och utvecklas. Verksamheten har omorganiserats, vilket har förbättrat den finansiella styrningen och gett kärnverksamheten ett större inflytande över myndighetens utvecklingsverksamhet. Vidare har Pensionsmyndigheten förbättrat hur de organiserar arbetet med att identifiera och hantera risker i verksamheten samt tydliggjort strukturen för myndighetens styrande dokument. Vi bedömer att de förändringar som Pensionsmyndigheten genomfört i sin interna styrning och organisering skapar bättre förutsättningar för myndigheten på flera sätt.

Myndigheten får bättre förutsättningar att

- bedriva och följa upp myndighetens förändringsarbete
- ta vara på medarbetarnas kunskaper och vilja att utveckla verksamheten
- ge pensionärer en mer sammanhållen och bättre service på sikt
- styra och följa upp verksamhet och kostnader uppdelat efter myndighetens olika finansieringskällor
- arbeta effektivare med förvaltning och utveckling av myndighetens it-stöd
- snabbare hantera ändrade villkor för olika pensionsförmåner.

5.2.1 Den interna styrningen behöver bli mer sammanhållen och dokumenteras

Vi föreslår att Pensionsmyndigheten

- dokumenterar det samlade resultatet av myndighetens verksamhetsplaneringsprocess i en plan beslutad av generaldirektören.

Vi bedömer att Pensionsmyndigheten behöver utveckla sin interna styrning så att myndighetsledningen samlat kan styra och följa upp myndighetens utvecklingsarbete, löpande verksamhet och ekonomi. Det behövs för att styra myndighetens resultat mot att uppnå de mål och genomföra de uppgifter som regeringen beslutar, både på kort och lång sikt. I dag fångas de kvantitativa mål som regeringen har beslutat för bostadstillägg och kundservice inte upp i de dokument som myndighetsledningen använder för sin resultatstyrning.

Vi anser att styrelsen bör ta en mer aktiv roll i styrningen och uppföljningen av Pensionsmyndighetens verksamhet. Pensionsmyndigheten har en bred årlig verksamhetsplaneringsprocess som leder fram till styrelsens beslut om Pensionsmyndighetens verksamhetsplan och internbudget. Men beslutet om verksamhetsplan styr endast en liten del av myndighetens verksamhet och inte heller hur myndighetens budget ska fördelas mellan myndighetens uppgifter. Verksamhetsplanen styr i stället myndighetens arbete med värderingar och förflyttningar som ska utveckla verksamheten på sikt. Den löpande verksamheten styrs formellt genom arbetsordningen och av generaldirektörens beslut om hur internbudgeten ska fördelas mellan myndighetens avdelningar. Det samlade resultatet av den årliga planeringsprocessen dokumenteras inte samlat på myndighetsnivå.

Vi bedömer att Pensionsmyndigheten kan få till stånd en samlad styrning på två sätt. Verksamhetsplanen kan breddas så att den beskriver myndighetens samlade verksamhet och resultatmål som styrelsen beslutar för myndighetens uppgifter. Eller så kan myndigheten komplettera sin styrmodell med ett nytt styrdokument som beskriver vilken löpande verksamhet som planeras under året, vad verksamheten beräknas kosta och ge för resultat. Ett sådant styrdokument kan beslutas av generaldirektören, till skillnad mot verksamhetsplanen som enligt myndighetsförordningen ska beslutas av styrelsen.

Vilken lösning som är bäst beror på hur detaljerad styrelsens styrning bör vara. Vi ser att Pensionsmyndigheten har förändrat sin styrning för att komma bort från problem som de menade följde av en resultatstyrning med fokus på produktionsmål och detaljerad uppföljning. Pensionsmyndigheten har vidare valt att ha en långtgående delegation av beslut om hur myndighetens uppgifter ska utföras och prioriteras, eftersom de bedömer att det ger bäst förutsättningar för en effektiv

verksamhet. Om myndigheten vill hålla fast vid denna inriktning för sin styrning bedömer vi att det bästa är att ha en dokumenterad produktionsplan för den löpande verksamheten beslutad av generaldirektören, snarare än en utvidgad verksamhetsplan beslutad av styrelsen.

En produktionsplan som kompletterar verksamhetsplanen skulle leda till att resultatet av Pensionsmyndighetens verksamhetsplaneringsprocess dokumenteras. Styrelsen och medarbetarna skulle kunna följa myndighetens prioriteringar, vilken verksamhet som planeras, vad resultatet förväntas bli och hur myndighetens resurser är tänkta att fördelas mellan olika uppgifter. Styrelsen skulle kunna fortsätta att delegera ansvaret för att styra den löpande verksamheten, men ändå ha god möjlighet att följa upp de beslut som fattas. En annan fördel är att det skulle vara jämförelsevis enkelt för generaldirektören att ändra planen under verksamhetsåret om det behövs, och att beslut om omprioriteringar blir tydliga och transparanta.

5.2.2 Styrning och uppföljning bör följa samma struktur för uppgifter och mål

Vi föreslår att Pensionsmyndigheten

- använder en och samma indelning av myndighetens uppgifter för sin interna styrning, uppföljning och resultatbedömning.
- i sina styrdokument anger vilka mål myndighetsledningen kommer att utgå från för att bedöma myndighetens resultat.

Vi bedömer att Pensionsmyndighetens interna styrning skulle bli tydligare om myndigheten utgår från samma struktur för myndighetens uppgifter i sin styrning, uppföljning och bedömning av resultat.

Pensionsmyndigheten har en annan indelning av myndighetens uppgifter i den strategiska planen, jämfört med den indelning som myndigheten valt för sin resultatredovisning i årsredovisningen och för sin interna uppföljning. Skillnaderna i verksamhetsindelning kommer att minska från och med 2023 när myndighetens reviderade strategiska plan börjar gälla men det finns fortfarande utrymme för förbättringar. Den interna styrningen kan bli tydligare om de mål som myndighetsledningen bedömer myndighetens resultat utifrån beslutas och dokumenteras i de dokument som myndigheten använder för sin styrning. Dessa mål beskrivs inte i Pensionsmyndighetens strategiska plan eller verksamhetsplan utan i det underlag som myndigheten använder för sin interna fördjupade uppföljning.

5.2.3 Styrelsen behöver komplettera sina styrverktyg

Vi föreslår att Pensionsmyndigheten

- utvecklar en beslutsform som styrelsen kan använda för att fatta beslut som ger myndigheten vägledning i strategiskt viktiga frågor.

Vi anser att Pensionsmyndighetens styrmodell behöver kompletteras med en ny typ av styrande dokument som styrelsen kan använda för sin styrning. Enligt styrmodellen ska styrelsen styra med hjälp av myndighetens strategiska plan och verksamhetsplan. Men vi bedömer att den strategiska planen är för övergripande och att verksamhetsplanen för avgränsad för att styrelsen utifrån dessa dokument ska kunna utveckla sin syn på hur myndighetens arbete inom strategiskt viktiga områden bör bedrivas och utvecklas.

Enligt styrmodellen kan generaldirektören fatta beslut om strategier för att ge myndigheten vägledning i arbetet med att nå myndighetens önskade tillstånd. Vi anser att Pensionsmyndigheten bör utveckla sin styrmodell och utöka sina styrverktyg för att på ett tydligare sätt än idag kunna förmedla styrelsens ställningstaganden i frågor som är strategiskt viktiga för myndighetens verksamhet.

Det finns flera fördelar med att styrelsen fattar beslut i strategiskt viktiga frågor i särskild ordning, i stället för att styrelsen fattar beslut om aktiviteter i verksamhetsplanen. Styrelsen kan då bättre styra när beslutet ska fattas och vilket beslutsunderlag som myndigheten ska ta fram. Vidare skulle det bli tydligare och mer transparent hur styrelsen ställer sig i olika frågor.

5.2.4 Styrelsen bör besluta om inriktningen för arbetet med att utveckla myndighetens systemstöd

Vi föreslår att Pensionsmyndighetens styrelse

- fattar ett beslut som anger ramar och inriktning för myndighetens kommande arbete med att utveckla sitt systemstöd.

Vi bedömer att styrelsen bör ta ställning till hur Pensionsmyndighetens framtida systemstöd ska utvecklas. Inför ett sådant ställningstagande bör Pensionsmyndigheten ta fram ett beslutsunderlag som sammanfattar de utvecklingsinsatser som planeras, vad arbetet beräknas kosta och ge för nytta samt vilka risker och osäkerheter som finns i utvecklingsarbetet. Vi bedömer att denna fråga tillsammans med frågan om hur Pensionsmyndigheten ska arbeta av sina höga ärendebalanser är Pensionsmyndighetens viktigaste frågor för framtiden. Frågorna kommer att ha stor påverkan både på myndighetens framtida resultat och verksamhetskostnader.

Genom ett sådant ställningstagande kommer styrelsen få bättre möjlighet att följa hur arbetet bedrivs och utvecklas.

Sedan några år tillbaka genomför Pensionsmyndigheten omfattande förändringar både av sitt it-stöd och hur myndigheten styr och arbetar med utveckling och förvaltning. En del består i att Pensionsmyndigheten bedriver ett utvecklingsarbete som syftar till att utveckla och förvalta systemstöd i egen regi i stället för att köpa tjänster av Försäkringskassan. Arbetet ska genomföras i två etapper fram till och med 2027 och beräknas kosta ungefär 500 miljoner kronor. Myndigheten håller även på att analysera hur myndighetens systemstöd ska utvecklas för att bättre möta kundernas behov.

Pensionsmyndigheten har infört ett ramverk (SAFe) som stöd för styrningen av myndighetens it-utveckling med agila metoder. Vi bedömer att ramverket ger Pensionsmyndigheten goda förutsättningar att bedriva ett effektivt utvecklingsarbete. Däremot är det svårt för dem som inte är involverade i arbetet att utifrån ramverkets information få en bild av vad utvecklingsarbetet innebär, vad det förväntas leda till, och hur arbetet och dess kostnader utvecklas.

5.3 Finansieringsmodellen har ingen avgörande betydelse för förutsättningarna att bedriva en effektiv verksamhet

Pensionsmyndighetens finansieringsmodell bygger på riksdagens beslut om att den inkomstgrundade delen av ålderspensionssystemet ska bära sina egna kostnader. Det innebär att myndighetens kostnader för administration av och information om dessa förmåner finansieras via avgifter, och att myndighetens kostnader för arbete knutet till anslagsfinansierade förmåner finansieras via myndighetens förvaltningsanslag.

Vi bedömer att finansieringsmodellen i grunden inte har någon större påverkan på Pensionsmyndighetens förutsättningar att bedriva en effektiv verksamhet. Däremot ställer finansieringsmodellen höga krav på att Pensionsmyndigheten har en väl fungerande finansiell uppföljning och verksamhetsplanering. Dessa krav blir särskilt tydliga när relationen mellan myndighetens förvaltningsanslag och avgiftsmedel ändras, vilket har inträffat under de senaste åren. Det är viktigt att regeringen och Pensionsmyndigheten har en väl fungerande dialog kring myndighetens finansiella förutsättningar och villkor. Regeringen kan också underlätta för Pensionsmyndigheten att utföra sitt uppdrag på ett effektivt sätt genom att bevilja myndigheten större marginaler för anslagssparande respektive anslagskredit.

5.4 Regeringen behöver bättre underlag från Pensionsmyndigheten

Vi bedömer att de underlag och den återrapportering som Pensionsmyndigheten lämnar för regeringens styrning inte är tillräckliga för att regeringen på ett bra sätt ska kunna ta ställning till vilka resurser Pensionsmyndigheten behöver för att utföra sina uppgifter.

5.4.1 Ge Pensionsmyndigheten i uppdrag att redovisa vilka effekter myndighetens utvecklingsarbete kan ge

Vi föreslår att regeringen

- ger Pensionsmyndigheten i uppdrag att redovisa hur myndigheten arbetar för att effektivisera pensionsadministrationen, hur den nya verksamhetslogik som införs påverkar administrationens produktionskapacitet och kostnader samt vilken effekt den nya verksamhetslogiken kommer att få på myndighetens ärendebalanser och servicegrad, både på kort och lång sikt.

Pensionsmyndigheten har inte redovisat någon samlad bedömning eller analys av vilka effekter de förändringar myndigheten vidtagit för att effektivisera pensionsadministrationen kommer att få, varken för ärendebalanser och servicegrad i pensionsadministrationen och kundservice eller för Pensionsmyndighetens verksamhet, kostnader och produktivitet i stort. Därför är det svårt för regeringen att bedöma vilka resurser myndigheten behöver för att kunna utföra sina uppgifter. Myndigheten redovisar bedömningar av sitt resursbehov i budgetunderlaget, men där framgår det inte hur myndighetens produktivitetsutveckling förväntas påverka resursbehovet. Dessutom kan vi konstatera att Pensionsmyndigheten och ISF har gjort olika bedömningar av vilka resursförstärkningar som krävs för att myndigheten ska kunna arbeta undan sina pågående ärenden. Det gör att det är svårt för regeringen att bedöma hur Pensionsmyndighetens resultat kommer att påverkas av förändringarna. Det gäller både i ett kortare perspektiv och på några års sikt samt för de berörda verksamheterna och myndigheten i stort. Någon sådan samlad analys av de pågående förändringarnas effekter har inte heller presenterats internt.

Statskontoret bedömer därför att regeringen bör ge Pensionsmyndigheten i uppdrag att redovisa hur myndigheten arbetar för att effektivisera pensionsadministrationen, hur den nya verksamhetslogik som införs förväntas påverka administrationens produktionskapacitet och kostnader samt vilken effekt den nya verksamhetslogiken kommer att få på myndighetens ärendebalanser och servicegrad, på såväl kort som längre sikt. Myndighetens redovisning bör innehålla en analys av vilka konsekvenser de åtgärder som myndigheten genomför kan ha för andra centrala delar av myndighetens verksamhet och uppdrag. Även juridiska aspekter av den nya verksamhetslogiken bör analyseras.

En sådan redovisning är värdefull eftersom den ger regeringen och Pensionsmyndigheten en gemensam lägesbeskrivning att utgå ifrån i sina fortsatta dialoger. I uppdraget bör det ingå att Pensionsmyndigheten lämnar förslag på hur regeringen kan följa upp vilken effekt den nya verksamhetslogiken får för myndighetens resultat och resursbehov.

5.4.2 Pensionsmyndigheten behöver utveckla sin resultatredovisning

Vi föreslår att Pensionsmyndigheten

- förbättrar sin resultatredovisning av pensionsadministrationen i årsredovisningen för att ge regeringen bättre förutsättningar att följa hur myndighetens resultat och kostnader utvecklas.

Det är svårt för regeringen att tolka och värdera produktivitetens utvecklingen i pensionsadministrationen utifrån den redovisning och analys som myndigheten lämnar i årsredovisningen. Pensionsmyndigheten använder styckkostnader för att beskriva produktivitetens utvecklingen. Men den informationen är svår att tolka. Exempelvis har styckkostnaden för bostadstillägg ökat med 50 procent sedan 2018, och i årsredovisningarna ges ingen analys som kan förklara i vilken utsträckning ökningen beror på externa faktorer eller på förändringar inom myndigheten. Vi föreslår därför att Pensionsmyndigheten förbättrar sin resultatredovisning och analys i dessa delar. Ett sätt är att redovisa styckkostnader separat för olika typer av ärenden som har olika förutsättningar, till exempel ärenden som helt eller till stor del handläggs automatiskt, respektive ärenden som kräver mycket manuell handläggning. Det skulle också vara ett bra komplement att som tidigare även redovisa genomsnittlig arbetstid som myndigheten lägger ned på att avsluta olika typer av ärenden. Redovisningen av styckkostnads- och andra produktivetsmått behöver också kompletteras med utförligare analyser av vad större förändringar i dessa mått beror på, och vad de eventuellt innebär för den långsiktiga produktivetsutvecklingen.

5.4.3 Pensionsmyndigheten behöver utveckla sin redovisning och bedömning av resultat för informationsuppgiften

Vi föreslår att Pensionsmyndigheten

- utgår från prestationsrelaterade mått för att bedöma resultatet av myndighetens informationsverksamhet i sin resultatredovisning till regeringen.
- redovisar kundserviceverksamhetens prestationer, resultat och kostnader samlat som en del av verksamhetsgrenen pensionsadministration i resultatredovisningen.
- i dialog med Regeringskansliet utvecklar en form för att redovisa hur allmänhetens kunskaper och uppfattningar om pensionssystemet utvecklas.

Vi bedömer att Pensionsmyndighetens redovisning av myndighetens informations- och kommunikationsverksamhet inte är ändamålsenlig för att regeringen ska kunna värdera myndighetens resultat och vilka resurser myndigheten behöver för sina informationsuppgifter.

Pensionsmyndigheten bedömer i hög utsträckning resultatet av myndighetens informations- och kommunikationsarbete med stöd av effektmål som tar fasta på kunskaper och uppfattningar hos pensionssparare och pensionärer. Men det är i det närmaste omöjligt att bedöma i vilken utsträckning som myndighetens insatser påverkar allmänhetens kunskaper och uppfattningar om pensionssystemet. Vi föreslår därför att Pensionsmyndigheten i högre grad än idag använder prestationsrelaterade mått för att bedöma resultatet.

Pensionsmyndighetens undersökningar av allmänhetens kunskaper och uppfattningar om pensionssystemet ger information som myndigheten behöver för sin styrning och information som regeringen behöver för sin redovisning till riksdagen i budgetpropositionen. Statskontoret anser däremot inte att Pensionsmyndighetens årsredovisning är den självklara publikationen för att redovisa och analysera resultaten från dessa undersökningar. Vi föreslår därför att Pensionsmyndigheten i dialog med Regeringskansliet ser över formerna för redovisningen och analyserna av dessa undersökningar samt hur ofta undersökningarna behöver göras.

Vi föreslår också att Pensionsmyndigheten ändrar sin resultatredovisning för kundserviceverksamheten så att den räknas som en del av verksamhetsområdet pensionsadministration. Det ligger i linje med den verksamhetslogik som myndigheten inför inom pensionsadministrationen, där kundservice och handläggning integreras. Därmed skulle resultatredovisningen för informations- och kommunikationsområdet tydligare fokusera på de informationsuppgifter som regeringen anger i myndighetens instruktion. Det skulle också lösa problemet med

att hela kostnaden för kundserviceverksamheten inte framgår av resultatredovisningen.

5.4.4 Ge Pensionsmyndigheten i uppdrag att redovisa en långsiktig plan för hur myndighetens systemstöd ska utvecklas och förvaltas

Vi föreslår att regeringen

- ger Pensionsmyndigheten i uppdrag att redovisa en långsiktig plan för hur myndighetens systemstöd ska utvecklas och förvaltas.

Vi bedömer att regeringen behöver kunna följa Pensionsmyndighetens kommande arbete med att utveckla och ta över driften av delar av sitt systemstöd från Försäkringskassan. Det rör sig om stora ekonomiska åtaganden och system som är avgörande för att pensionsadministrationen ska fungera effektivt. Både Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan kommer att behöva fatta beslut som sträcker sig över många år framöver. Vi föreslår att regeringen ger Pensionsmyndigheten i uppdrag att redovisa en långsiktig plan för hur man avser att utveckla och förvalta sitt systemstöd. Det behövs för att regeringen ska kunna följa processen och den framtida implementeringen, samt för att säkerställa att Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan samverkar kring den digitala utvecklingen på ett sätt som är effektivt för staten. Ett sådant underlag kommer även underlätta för regeringen att kunna ta ställning till Pensionsmyndighetens behov av låneram och finansiering.

5.5 Regeringen bör förtydliga Pensionsmyndighetens uppdrag i instruktionen

Vi föreslår att regeringen

- ändrar Pensionsmyndighetens instruktion så att myndighetens uppgift att handlägga pensionsärenden framgår tydligare.
- ändrar Pensionsmyndighetens instruktion så att den på ett mer samlat sätt beskriver myndighetens informationsuppgifter.

Statskontoret föreslår att regeringen ändrar Pensionsmyndighetens instruktion så att myndighetens uppgift att handlägga pensionsärenden framgår tydligare. Nu tas uppgiften upp genom en hänvisning till socialförsäkringsbalken men den preciseras inte närmare. Vi anser att instruktionen bör beskriva Pensionsmyndighetens huvudsakliga uppgifter. Som jämförelse är regeringen tydligare när det gäller Försäkringskassans uppgifter. I instruktionen för Försäkringskassan står det i den inledande portalparagrafen att: ”Försäkringskassan är förvaltningsmyndighet

för... Verksamheten består huvudsakligen i att besluta och betala ut sådana förmåner och ersättningar som myndigheten ansvarar för.”⁹⁴

Om Pensionsmyndighetens administrativa uppgift anges tydligt i portalparagrafen kan regeringen precisera inriktning och mål för uppgiften i den andra paragrafen. Det gör regeringen för andra uppgifter som myndigheten har. Exempelvis kan regeringen ange att pensionsadministrationen ska bedrivas kostnadseffektivt och till nytta för pensionärer och pensionssparare, vilket är ett mål som riksdagen beslutat för utgiftsområdet ekonomisk trygghet vid ålderdom.

Statskontoret föreslår även att regeringen ändrar Pensionsmyndighetens instruktion så att den på ett mer samlat sätt beskriver myndighetens informationsuppdrag. Myndighetens informationsuppdrag har sedan myndigheten bildades successivt breddats och nu beskrivs fyra informationsuppgifter som delvis överlappar varandra. Det gör att instruktionen inte ger någon tydlig vägledning till Pensionsmyndigheten om hur de olika informationsuppgifterna förhåller sig till varandra eller hur uppgifterna och de olika målgrupper som är knutna till uppgifterna ska prioriteras. En mer samlad beskrivning av uppdraget som tydliggör hur de olika uppgifterna förhåller sig till varandra skulle underlätta regeringens styrning och uppföljning av uppdraget.

5.6 Statskontorets förslag

I detta avslutande avsnitt presenterar vi samlat våra förslag till Pensionsmyndigheten respektive regeringen som vi framfört och motiverat ovan.

Vi föreslår att Pensionsmyndigheten

- dokumenterar det samlade resultatet av myndighetens verksamhetsplaneringsprocess i en plan beslutad av generaldirektören.
- använder en och samma indelning av myndighetens uppgifter för sin interna styrning, uppföljning och resultatbedömning.
- i sina styrdokument anger vilka mål myndighetsledningen kommer att utgå från för att bedöma myndighetens resultat.
- utvecklar en beslutsform som styrelsen kan använda för att fatta beslut som ger myndigheten vägledning i strategiskt viktiga frågor.
- genom ett beslut fattat av styrelsen anger ramar och inriktning för myndighetens kommande arbete med att utveckla sitt systemstöd.
- förbättrar sin resultatredovisning av pensionsadministrationen i årsredovisningen för att ge regeringen bättre förutsättningar att följa hur myndighetens resultat och kostnader utvecklas.

⁹⁴ 1 § förordning (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan.

- utgår från prestationsrelaterade mått för att bedöma resultatet av myndighetens informationsverksamhet i sin resultatredovisning till regeringen.
- redovisar kundserviceverksamhetens prestationer, resultat och kostnader samlat som en del av verksamhetsgrenen pensionsadministration i resultatredovisningen.
- i dialog med Regeringskansliet utvecklar en form för att redovisa hur allmänhetens kunskaper och uppfattningar om pensionssystemet utvecklas.

Vi föreslår att regeringen

- ger Pensionsmyndigheten i uppdrag att redovisa hur myndigheten arbetar för att effektivisera pensionsadministrationen, hur den nya verksamhetslogik som införs påverkar administrationens produktionskapacitet och kostnader samt vilken effekt den nya verksamhetslogiken kommer att få på myndighetens ärendebalanser och servicegrad, både på kort och lång sikt.
- ger Pensionsmyndigheten i uppdrag att redovisa en långsiktig plan för hur myndighetens systemstöd ska utvecklas och förvaltas.
- ändrar Pensionsmyndighetens instruktion så att myndighetens uppgift att handlägga pensionsärenden framgår tydligare.
- ändrar Pensionsmyndighetens instruktion så att den på ett mer samlat sätt beskriver myndighetens informationsuppgifter.

Referenser

Ds 2022:3. *Garantitillägg i bostadstillägget.*

Ekonomistyrningsverket. 2022. *Målet att minska de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen – en samlad analys.* ESV 2022:33.

Forefront Consulting. (2021). *Genomlysning effekthemtagning nytt bostadstillägg.*

Inspektionen för socialförsäkringen. (2012:3). *Handläggningen av bostadstillägg. Hanteringen under 2011.*

Inspektionen för socialförsäkringen. (2014:14). *Handläggningen av bostadstillägg - slutrapport.*

Inspektionen för socialförsäkringen. (2016:3). *Produktivitet och kvalitet i socialförsäkringens administration – åren 2005–2014.*

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

JO (Riksdagens ombudsmän). (2022). *Pensionsmyndigheten kritiseras bl.a. för långsam handläggning av ett ärende om bostadstillägg.* Dnr 5920–2020.

JO (Riksdagens ombudsmän). (2022). *Pensionsmyndigheten kritiseras för bristande tillgänglighet och service.* Dnr 974–2021.

Kommittédirektiv (2018:57). *Ett upphandlat fondtorg för premiepensionen.*

Pensionsmyndigheten. (2012). *Pensionsmyndighetens årsredovisning 2011.*

Pensionsmyndigheten. (2016). *Mål om att stärka pensionssparares och pensionärers ställning som konsument.* PID 148955.

Pensionsmyndigheten. (2016). *Åtgärder för att informera om val inom pensions-systemet, svar på regeringsuppdrag.* PID 151741.

Pensionsmyndigheten. (2017). *Pensionsmyndighetens budgetunderlag för åren 2018–2020.*

Pensionsmyndigheten. (2017). *Tidigt uttag av pension i placeringssyfte.* PID157291.

Pensionsmyndigheten. (2018). *Pensionsmyndighetens årsredovisning 2017.*

Pensionsmyndigheten. (2019). *Kvalitet i handläggningen. Internrevisionsrapport.*

Pensionsmyndigheten. (2019). *Pensionsmyndighetens årsredovisning 2018.*

Pensionsmyndigheten. (2020). Kommunikationsavdelningen. *Strategisk inriktning Informationsuppdraget.* PID181239.

Pensionsmyndigheten. (2020). *Förberedelser för införande av en ny pensionsförmån - svar på regeringsuppdrag.* PID176503.

Pensionsmyndigheten. (2020). *Pensionsmyndighetens budgetunderlag – del 1. För åren 2021–2023.*

Pensionsmyndigheten. (2020). *Pensionsmyndighetens årsredovisning 2019.*

Pensionsmyndigheten. (2021). *Pensionsmyndighetens budgetunderlag – del 1. Budgetåren 2022–2024. Sammanfattning samt administrationskostnaderna,*

Pensionsmyndigheten. (2021). *Pensionsmyndighetens årsredovisning 2020.*

Pensionsmyndigheten. (2021). *Riktad kvalitetsuppföljning avseende bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd – ansökan.*

Pensionsmyndigheten. (2021). *Pensionsmyndighetens styrande dokument – riktlinje.* PID179409.

Pensionsmyndigheten. (2021). *Utvärdering av insatser inom informationsuppdraget.* Internrevisionsrapport. PID176539.

Pensionsmyndigheten. (2021), *Verksamhets- och it-utveckling – svar på regeringsuppdrag.* PID179756.

Pensionsmyndigheten. (2022). Avdelningen för myndighetsstyrning och stöd. *Agil styrning – riktlinje.* PID179538.

Pensionsmyndigheten. (2022). *Arbetsordning för Pensionsmyndigheten.* PID180474.

Pensionsmyndigheten. (2022). *Pensionsmyndighetens årsredovisning 2021.*

Pensionsmyndigheten. (2022). *Pensionsmyndighetens svar på ISF:s rapport 2022:4 "Pensionsmyndighetens handläggning av bostadstillägg".* PID283197

Pensionsmyndigheten. (2022). *Policy för intern styrning och kontroll.* PID182058.

Pensionsmyndigheten. (2022). *Riktad kvalitetsuppföljning avseende handläggning enligt Agera direkt – bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd. Rapport.*

Pensionsmyndigheten. (2022). *Verksamhetsplan och budget 2022, Produktionsavdelningen.*

Pensionsmyndigheten. (2022). *Åtgärdsplan för handläggning av bostadstillägg – svar på regeringsuppdrag*.

Proposition 2008/09:202. *Pensionsmyndigheten och dess verksamhet*.

Proposition 2010/11:40. *En reformerad budgetlag*.

Proposition 2017/18:1. *Budgetpropositionen för 2018. Utgiftsområdet 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom*.

Proposition 2018/19:1. *Budgetpropositionen för 2019. Utgiftsområdet 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom*.

Proposition 2019/20:1. *Budgetpropositionen för 2020. Utgiftsområdet 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom*.

Proposition 2019/20:2. *Höständringsbudgeten för 2019*.

Proposition 2019/20:99. *Vårändringsbudgeten för 2020*.

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

Proposition 2020/21:2. *Höständringsbudgeten för 2020*.

Proposition 2021/22:179. *Ett bättre premiepensionssystem*.

Proposition 2021/22:1. *Budgetpropositionen för 2022. Utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom*.

Proposition 2021/22:99. *Vårändringsbudgeten för 2022*.

Proposition 2021/22:269. *Extra ändringsbudgeten för 2022 – Vårändringsbudget för 2022 och stöd till Ukraina*.

Regleringsbrev för budgetåren 2019 – 2022 avseende Pensionsmyndigheten.

SOU 2006:111. *Ny Pension – Ny Administration*.

SOU 2019:43. *Med tillit följer bättre resultat – tillitsbaserad styrning och ledning i staten*.

Statsskontoret. (2008:17). *Modell för myndighetsanalyser*.

Bilaga 1

Regeringsuppdraget



Regeringen

Socialdepartementet



Regeringsbeslut

II:7

2021-11-03
S2021/07218 (delvis)

Statskontoret
Box 396
101 27 Stockholm

Uppdrag avseende Pensionsmyndighetens inre effektivitet

Regeringens beslut

Statskontoret ska

- analysera och bedöma hur Pensionsmyndigheten fullgör sina uppgifter samt hur interna och externa faktorer påverkar myndighetens resultat,
- analysera och bedöma ändamålsenligheten och effektiviteten i myndighetens interna ledning, styrning och uppföljning av verksamheten,
- belysa faktorer som är av särskild vikt för effektiviteten i myndighetens verksamhet,
- analysera och bedöma hur ändamålsenlig de underlag och den återrapportering som Pensionsmyndigheten lämnar är för regeringens styrning, samt
- analysera myndighetens finansieringsmodell och bedöma hur den påverkar myndighetens förutsättningar att bedriva sin verksamhet effektivt.

Statskontoret ska utgå från modellen för myndighetsanalyser i genomförandet av uppdraget. Utifrån sin analys ska Statskontoret föreslå åtgärder som Pensionsmyndigheten eller regeringen bör vidta för att utveckla verksamheten och förbättra resultaten.

Pensionsmyndigheten ska bistå Statskontoret med de uppgifter och förutsättningar som krävs för att genomföra uppdraget. Under uppdragets genomförande ska Statskontoret samverka med Ekonomistyrningsverket när det gäller Pensionsmyndighetens finansieringsmodell. Statskontoret ska löpande hålla Regeringskansliet (Socialdepartementet) informerat under uppdragets genomförande. En redovisning av uppdraget ska lämnas till

Telefonväxel: 08-405 10 00
Fax: 08-24 46 31
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Fredsgatan 8
E-post: s.registrator@regeringskansliet.se

Regeringskansliet (Socialdepartementet) senast den 31 oktober 2022.
Redovisningen ska hänvisa till diarienumret för detta beslut.

Bakgrund

De årliga myndighetsdialogerna och de underlag som tas fram inför dessa är viktiga förutsättningar för regeringens styrning av myndigheterna. Regeringen bedömer dock att det är viktigt att underlag som årsredovisning, budgetunderlag och Riksrevisionens revisionsberättelse regelbundet kompletteras med djupare analyser av myndigheterna. Analyserna breddar regeringens beslutsunderlag och ger förutsättningar för en förbättrad och utvecklad styrning och måluppfyllelse.

Pensionsmyndigheten har under en längre tid haft stora utmaningar med långa handläggningstider, främst när det gäller bostadstillägg och återkrav, liksom lång väntetid för medborgare som kontaktar myndigheten via telefon. Regeringen har i myndighetens regleringsbrev för budgetåren 2019, 2020 och 2021 angett mål om handläggningstiden för bostadstillägg samt i regleringsbreven för 2020 och 2021 även för kundservice.

Pensionsmyndigheten har en finansieringsmodell där verksamheten finansieras dels med förvaltningsanslag på statsbudgeten, dels genom avgiftsuttag från inkomstpensions- och premiepensionssystemen utifrån en fördelningsnyckel. Denna modell kan begränsa myndighetens möjligheter till omprioriteringar mellan olika verksamheter.

På regeringens vägnar



Matilda Ernkran



Eva Grönborg

Kopia till

Pensionsmyndigheten
Ekonomistyrningsverket