

Analys av efterlevandeskyddet

Svar på regeringsuppdrag

PENSIONS
MYNDIGHETEN

Innehåll

1. Inledning.....	1
2. Uppdraget.....	2
3. Avgränsningar.....	3
4. Den allmänna efterlevandepensionens syfte och regelverk.....	5
4.1 Syften med dagens allmänna efterlevandepension.....	5
4.2 Rätt till omställningspension.....	6
4.3 Storleken på omställningspensionen.....	7
5. Deskriptiv statistik - efterlevande och statlig efterlevandepension.....	8
5.1 Efterlevande.....	8
5.2 Omställningspension – mottagare och belopp.....	10
5.3 Statens utgifter för efterlevandepensioner.....	11
5.4 Övriga efterlevandeskydd.....	12
6. Efterlevandeskyddet före och efter 65 års ålder – typfallsberäkningar ...	14
6.1 Beskrivning av typfallen.....	14
6.2 Ekonomiska stöd till efterlevande som ingår i typfallsberäkningarna.....	17
6.3 Resultat av typfallsberäkningarna.....	22
7. Är 65-årsgränsen i omställningspensionen rimlig?.....	32
7.1 Analys av förarbetenas motiv till 65-årsgränsen.....	32
7.2 Analys av typfallsberäkningarna med avseende på åldersgränsen.....	43
7.3 Är efterlevande en ekonomiskt svag grupp? Tidigare studier.....	44
7.4 Effekter av att avskaffa 65-årsgränsen Kostnads- och fördelningseffekter av att avskaffa 65-årsgränsen.....	46
7.5 Riktålder i ålderspensionssystemet och åldersgräns i omställningspensionen.....	52
7.6 Slutsatser.....	52
Bilaga 1. Specifikation för de statistiska analyserna (avsnitt 7.1).....	58
Bilaga 2. Beräkning av omställningspension.....	62
Bilaga 3. Errata.....	65
Referenser.....	66

Sammanfattning

Pensionsmyndigheten har analyserat skyddet för efterlevande över och under 65 år och prövat de motiv som anges i förarbetena till nuvarande regelverk för omställningspension. Omställningspension ges till efterlevande vuxna under 65 år. Vår slutsats är att det inte finns tillräckligt stöd för en åldersgräns i omställningspensionen.

Pensionsmyndigheten anser därför att regeringen bör överväga att antingen avskaffa 65-årsgränsen, eller avskaffa möjligheten för efterlevande utan barn att få omställningspension.

Regeringen gav i regleringsbrevet för 2018 Pensionsmyndigheten i uppdrag att analysera efterlevandeskyddet. I uppdraget låg att ”göra en jämförande analys av efterlevandeskyddet före och efter 65 års ålder och utreda om avvägningen av de skilda förutsättningar som gäller alltjämt är rimlig”. Rapporten är Pensionsmyndighetens svar på detta uppdrag.

Nuvarande system för efterlevandepensioner infördes 1990. I förarbetena till lagstiftningen, utredningen *Efterlevandepension – reformering av den allmänna försäkringens efterlevandeförmåner* (SOU 1987:55), föreslogs att tyngdpunkten för den nya efterlevandepensionen skulle vara ett skydd för efterlevande minderåriga barn. När det gällde vuxna efterlevande föreslogs en avveckling av änkepensionen på sikt och införande av nya stöd. Det nya efterlevandestödet, omställningspension, skulle utformas med lika regler för män och kvinnor.

Omställningspensionen fick en mer tidsbegränsad och behovsriktad utformning än änkepensionen. Utredningen uttryckte att man bör undvika att särbehandla gruppen efterlevande. Gruppen bör i möjligaste mån likställas med andra som befinner sig i motsvarande situation, t.ex. frånskilda. Vidare motiverade utredningen att omställningspensionen enbart bör ges till efterlevande under 65 år, eftersom då gällande regler för ålderspension och kommunalt bostadstillägg innebar en viss förbättring av den efterlevandes pensionsförmåner efter dödsfallet. Utredningen framförde också att problemen i regel inte bör vara lika påtagliga för äldre efterlevande som för yngre avseende både omställning av arbets- och bostadsförhållanden efter dödsfallet.

Pensionsmyndigheten har i denna rapport analyserat och prövat utredningens motiv till åldersgränsen i omställningspensionen. Vår analys i denna rapport visar att äldre liksom yngre efterlevande ställer om boendet efter dödsfallet; vi ser samma flyttfrekvens hos efterlevande (strax) över som under 65 års ålder. Pensionsmyndigheten anser att utredningens syn på bostadstillägget som ett efterlevandeskydd är problematiskt eftersom bostadstillägget inte kan användas för tillfälliga utgifter som uppstår i samband med en flytt. För att få bostadstillägg krävs också en ansökan, till skillnad från omställningspensionen som betalas ut automatiskt efter dödsfallet. Vidare inkomstprövas bostadstillägget till skillnad från

omställningspensionen, och det finns ett bostadskostnadstak för bostadstillägget som innebär att stödet inte täcker kostnader över detta tak.

I förarbetena anges vidare att äldre efterlevande inte är i behov av omställningstid för att kunna öka sina inkomster, medan yngre har detta behov. Pensionsmyndigheten ifrågasätter dock behovet hos efterlevande (utan barn) att öka sina inkomster - oavsett ålder. Omställningspensionen bör ge möjlighet att ställa om utgifter snarare än inkomster.

I förarbetena anges även att dödsfall hos äldre är mer förutsägbara än hos yngre. Pensionsmyndigheten instämmer i detta, men anser att det är problematiskt att staten ställer krav på att par över en specifik ålder ska ha förberett sig för ett dödsfall och inte ställa samma krav för par under denna åldersgräns.

Pensionsmyndigheten har gjort typfallsberäkningar för att illustrera skyddet för efterlevande över 65 år (pensionärer) och under 65 år (förvärvsaktiva). För en efterlevande pensionär med låg inkomst blev det totala skyddet (ökad garantipension och bostadstillägg) i nivå med omställningspensionen, givet en bostadskostnad motsvarande 5 000 kronor i månaden och avsaknad av övriga tillgångar. För en efterlevande pensionär med medelinkomst landade skyddet på cirka 2 000 kronor i månaden. Pensionsmyndigheten drar slutsatsen att som grundtrygghet fungerar stödet till ensamstående pensionärer relativt väl, men som efterlevandeskydd vid en omställningsperiod fungerar det sämre.

Pensionsmyndighetens fördelningsanalys visar att omställningspension i stor utsträckning betalas ut till efterlevande med relativt höga inkomster. De höga inkomsterna består sannolikt av andra tillfälliga efterlevandepensioner, såsom TGL, som betalas ut dödsfallsåret. Typfallsberäkningarna visar att efterlevande under 65 år har ett relativt gott skydd genom kollektivavtalen, vissa blir till och med ”överkompenserade” efter dödsfallet. Ur ett fördelningsmässigt perspektiv vore det betydligt mer träffsäkert att ge omställningspension till äldre eftersom dessa saknar kollektivavtalens skydd.

Utifrån rapportens analys drar Pensionsmyndigheten slutsatsen att lagstiftaren antingen bör avskaffa 65-årsgränsen och ge omställningspension till alla efterlevande oavsett ålder. Alternativt ger staten inte omställningspension till någon efterlevande som inte har barn under 18 år.

Pensionsmyndigheten konstaterar avslutningsvis att omställningspensionen inte löser problemet med att vissa grupper har låga pensioner. Om pensionsinkomsterna bedöms som för låga bör detta åtgärdas genom ålderspensionssystemet och inte efterlevandepensionen.

1. Inledning

I samband med lagstiftarens beslut om att fasa ut änkepensionen 1990 infördes en könsneutral, tidsbegränsad allmän omställningspension som endast ges till efterlevande under 65 års ålder. Pensionsmyndigheten har fått i uppdrag av Socialdepartementet att analysera denna 65-årsgräns för omställningspensionen. Bakgrunden till uppdraget är att pensionerna har blivit lägre än man förväntade sig vid införandet av det nya pensionssystemet, vilket skulle tala för ett behov av omställningspension även efter 65 års ålder. Pensionsmyndigheten kommer i denna rapport granska de ursprungliga skälen till åldersgränsen för omställningspensionen och ifrågasätta om en sådan gräns (fortfarande) är rimlig.

En partners dödsfall kan komma plötsligt och innebära stora konsekvenser för den efterlevande partners ekonomi. Lagstiftaren har dock uttalat att fokus för efterlevandepensionen ska vara att skydda efterlevande barn. Efterlevande partners ska inte särbehandlas framför andra grupper i en liknande situation, till exempel ensamstående eller skilda. Pensionsmyndigheten kommer att analysera omställningspensionen och dess åldersgräns mot bakgrund av dessa principer.

I denna rapport analyserar vi det samlade ekonomiska stöd som efterlevande får när maken avlidit. Det direkta stödet till efterlevande benämns ofta som *efterlevandeskydd*, alternativt *efterlevandepension*. Dessa begrepp används i det följande synonymt. Hit räknas exempelvis den allmänna omställningspensionen och efterlevandepensioner från tjänstepensionen. Efterlevande kan även indirekt skyddas genom mer generella stöd som till exempel bostadstillägg som betalas ut till äldre med låga inkomster. I rapporten kommer vi att analysera både det direkta och det indirekta ekonomiska stödet för efterlevande.

2. Uppdraget

Denna rapport är ett svar Pensionsmyndighetens uppdrag ”Analys av efterlevandeskyddet” i regleringsbrevet för 2018. I regleringsbrevet anges följande:

Mot bakgrund av de förändringar som skett i frågan om medellivslängd och utträde från arbetslivet och mot bakgrund av ojämställdheten på arbetsmarknaden och dess effekter på pensionerna ska Pensionsmyndigheten göra en jämförande analys av efterlevandeskyddet före och efter 65 års ålder och utreda om avvägningen av de skilda förutsättningar som gäller alltjämt är rimlig. I analysen ska också de ursprungliga skälen till denna gränsdragning kartläggas (i syfte att bedöma deras nuvarande relevans). Analysen ska omfatta det samlade efterlevandeskyddet, men med särskilt fokus på den allmänna efterlevandepensionen. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Socialdepartementet) senast den 30 november 2018.

3. Avgränsningar

Syftet med denna rapport är att analysera åldersgränsen för omställningspensionen och behov av skydd för yngre och äldre efterlevande. Analysen är avgränsad till de skydd som *inte* krävt ett aktivt val hos individen/paren. Av det skälet omfattas t.ex. inte efterlevandeskydd inom premiepensionen.

Av resurs- och tidsskäl har vi valt att prioritera analysen till den vanligaste livssituationen för äldre, det vill säga att den efterlevande inte har (omyndiga) barn. Skyddet för gruppen äldre utan barn jämförs därför i våra typfallsberäkningar med skyddet för yngre efterlevande utan barn.

Den analys som görs i typfallsberäkningarna utgår vidare från gifta par. Efterlevande sambos med barn har dock rätt till omställningspension, vilket beaktas i analysen i kapitel 7 när vi analyserar effekten av en höjd åldersgräns för omställningspensionen.

I förarbetena till omställningspensionen utgår lagstiftaren från att en 65-åring är pensionär. Vi har analyserat och jämfört efterlevandeskyddet för förvärvsaktiva par under 65 års ålder med pensionärspär över 65 års ålder. Pensionsåldern är dock flytande både uppåt och nedåt, vilket innebär att vi har avgränsat oss från att studera skyddet för efterlevande till arbetande över 65 och efterlevande till pensionärer under 65 års ålder. Vi har inte heller studerat hur effekten blir för efterlevande beroende på om hen arbetar eller är pensionär för olika åldrar.

För att räkna fram typfallens *ekonomiska standard*¹ divideras hushållets disponibla inkomst med antalet *konsumtionsenheter* för hushållet. Ett hushåll bestående av två vuxna räknas som 1,51 konsumtionsenheter enligt den nationella ekvivalensskalan (ett ensamhushåll räknas som 1,0 konsumtionsenhet). Det är SCB som tar fram lämplig nivå på konsumtionsenheter för olika typer av hushåll. För två vuxna som bor tillsammans har SCB utgått ifrån utgifter för sådana hushåll hos befolkningen i stort. Det är dock troligt, eller åtminstone möjligt, att äldre sammanboende har andra typer av utgifter än yngre sammanboende. Det hade därför varit lämpligt med en anpassning av antalet konsumtionsenheter i beräkningen av ekonomisk standard för typfallen beroende på typfallens ålder. I avsaknad av olika ekvivalensskalor för olika åldrar används i denna rapport samma antal konsumtionsenheter för samtliga typfallspär. Ålderskillnaden mellan typfallen är dock relativt liten, se avsnitt 6.1.

Änkepensionen fyller fortfarande en stor roll för de äldsta änkornas ekonomi. Eftersom änkepensionen är under utfasning och framför allt ges

¹ Valfärdsstudier utgår oftast från hushållens disponibla inkomster med hänsyn tagen till antal familjemedlemmar som ett mått för ekonomisk standard. Genom att se till hushållets och inte till individens inkomst kan en person utan inkomst anses ha en god ekonomisk standard om någon annan i hushållet har tillräckligt hög inkomst. Detta motiveras av att sammanboende har oftast en gemensam och delad ekonomi. Se även Pensionsmyndigheten (2018b) för mer om måttet ekonomisk standard.

till äldre änkor kommer denna efterlevandepension i princip inte att ingå i rapportens analys. När det gäller typfallsberäkningarna kommer vi att anta att den efterlevande inte har rätt till änkepension.

4. Den allmänna efterlevandepensionens syfte och regelverk

Inledningsvis redovisas i detta kapitel de syften som lagstiftaren har angett för dagens efterlevandepension. Därefter följer de mest centrala reglerna för omställningspensionen när det gäller vem som har rätt till pensionen och vilket belopp som utbetalas. I bilaga 2 återges mer detaljer i regelverket när det gäller beloppet på omställningspensionen.

4.1 Syften med dagens allmänna efterlevandepension

Nuvarande system för efterlevandepensioner infördes 1990. I utredningen *Efterlevandepension – reformering av den allmänna försäkringens efterlevandeförmåner* (SOU 1987:55) drogs riktlinjerna upp för det nya regelverket.² Utredningen föreslog att tyngdpunkten för den nya efterlevandepensionen skulle ligga på att garantera efterlevande minderåriga barn ett tryggt underhåll och en tillfredsställande standard. När det gällde vuxna efterlevande föreslogs en avveckling av änkepensionen på sikt och ett införande av nya stöd. Det nya efterlevandestödet, *omställningspension*, skulle utformas med lika regler för män och kvinnor och så långt som möjligt vara neutral mellan olika former av samlevnad.

En annan utgångspunkt var att den nya omställningspensionen skulle ha en mer *tidsbegränsad och behovsinriktad utformning* än änkepensionen. Förmånerna från efterlevandepensioneringen skulle ha till syfte att utgöra ett *komplement till de generellt verkande insatser som görs på andra områden*, såsom arbetsmarknadspolitiska åtgärder. I första hand skulle omställningspensionen ge ekonomisk kompensation för de *direkta följderna av dödsfallet*. Omställningspension skulle inte användas som ekonomiskt stöd för behov som har sin grund i andra faktorer. Utredningen hade den principiella uppfattningen att man i största möjliga utsträckning bör *undvika att särbehandla gruppen efterlevande*, i ekonomiskt eller annat hänseende. Istället bör denna grupp i möjligaste mån likställas med andra som befinner sig i motsvarande situation, till exempel fränskilda.

För motiven till åldersgränsen på 65 år i omställningspensionen, se avsnitt 7.1.

² Se sid. 156-158.

4.2 Rätt till omställningspension

Rätten till omställningspension regleras i Socialförsäkringsbalken (2010:110). En efterlevande maka eller make som inte har fyllt 65 år och som stadigvarande sammanbodde med sin maka eller make vid dödsfallet har rätt till omställningspension om den efterlevande

- Vid dödsfallet stadigvarande sammanbodde med barn under 18 år som en eller båda makarna hade vårdnad om, eller
- Oavbrutet hade bott tillsammans med maken under en tid av minst fem år fram till dödsfallet.³

Med efterlevande maka eller make likställs den som vid dödsfallet, stadigvarande bodde tillsammans med en kvinna eller man och

- De tidigare har varit gifta med varandra, eller
- Om de har eller har haft barn tillsammans eller väntade barn vid dödsfallet.⁴

Omställningspension betalas ut i tolv månader. Om den efterlevande eller den avlidne hade vårdnaden om ett barn under 18 år och paret bodde tillsammans med barnet vid dödsfallet kan den efterlevande få förlängd omställningspension. Förlängd omställningspension ges i tolv månader. Om barnet fortfarande, efter detta år, är under tolv år ges förlängd omställningspension till och med den månad det yngsta barnet fyller tolv år.

Reglerna ovan kan sammanfattas utifrån om den efterlevande har barn boende i det gemensamma hemmet eller ej:

Utan egna barn boende i gemensamma hemmet

- Krävs att man var gifta/tidigare varit gifta/har eller har haft gemensamma barn
- Krävs att paret bott tillsammans utan avbrott i fem år
- Omställningspension ges i ett år

Med egna barn boende i gemensamma hemmet

- Inga krav på giftermål/samboendetid, omställningspension ges i ett år
- För barn 12-17 år ges förlängd omställningspension ytterligare ett år
- För barn under 12 år ges förlängd omställningspension till dess att yngsta barnet fyller 12 år

³ 80 kap. 3 § SFB.

⁴ 80 kap. 4 § SFB.

4.3 Storleken på omställningspensionen

Den efterlevande får omställningspension som motsvarar 55 procent av den avlidnes antagna inkomstpension. I den antagna inkomstpensionen ingår den pension som den avlidne tjänat in fram till dödsfallet och ett antaget intjänande från dödsfallet till och med det år hen skulle ha fyllt 64 år.⁵

Garantipensionen är ett grundskydd som fungerar som en utfyllnad till omställningspensionen. Är omställningspensionen lägre än 2,13 prisbasbelopp ges garantipension upp till det beloppet. Detta motsvarar i 2018 års prisnivå 8 076 kronor per månad. För att få full garantipension krävs att den avlidne hade bott 40 år i Sverige.

⁵ För mer om hur beräkningen går till, se bilaga 2.

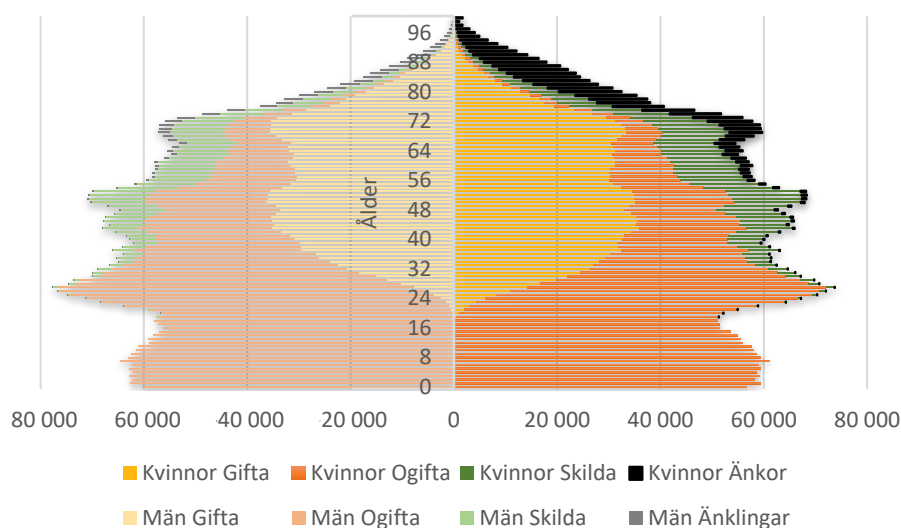
5. Deskriptiv statistik - efterlevande och statlig efterlevandepension

I detta kapitel redovisar vi deskriptiv statistik över efterlevande i olika åldrar, mottagare av omställningspension och statens utgifter för efterlevandepensioner. Avslutningsvis redogör vi kortfattat för omfattningen av övriga efterlevandeskydd.

5.1 Efterlevande

Figur 1 visar den så kallade "ålderspyramiden" för Sverige 2017 uppdelat på civilstånd.

Figur 1 Befolkning december 2017 efter civilstånd, män (vänster) och kvinnor (höger)

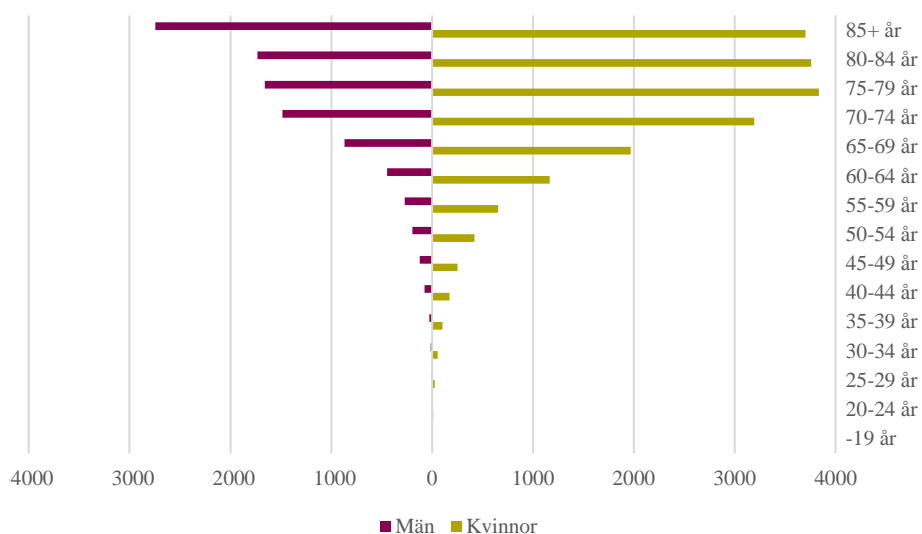


Källa: SCB

I ålderspyramiden syns tydligt att antalet änkor i äldre åldrar kraftigt överstiger antalet änklingar. För samtliga åldrar är antalet efterlevande kvinnor större än efterlevande män. Detta beror dels på att kvinnor ofta lever tillsammans med äldre män, dels på att kvinnor har högre förväntad livslängd än män.

Figur 2 visar antalet *nyblivna* änkor och änklingar 2017.

Figur 2 Nyblivna änkor och änklingar 2017 efter ålder och kön



Källa: SCB

Majoriteten av de nyblivna efterlevande återfinns av naturliga skäl i de högre åldersgrupperna.

I tabell 1 visas samma uppgifter som i figur 2 men uppdelat på om de nyblivna efterlevande är 64 år eller yngre respektive 65 år eller äldre.

Tabell 1 Nyblivna änkor och änklingar 2017

	Kvinnor	Män	Samtliga
64 år eller yngre	2 861	1 163	4 024
65 år eller äldre	16 461	8 487	24 948

Källa: SCB

År 2017 var det nästan 6 gånger fler efterlevande kvinnor i åldern 65 år och äldre jämfört med den yngre åldersgruppen. För männen var samma grupp drygt 7 gånger större.

5.2 Omställningspension – mottagare och belopp

Tabell 2 visar antal kvinnor och män med omställningspension 2017.

Tabell 2 Antal med omställningspension december 2017, omställningspension och garantipension till omställningspension

		Kvinnor	Män	Samtliga
Ålder	20–24	2	1	3
	25–29	26	3	29
	30–34	46	16	62
	35–39	81	24	105
	40–44	129	54	183
	45–49	212	112	324
	50–54	313	163	476
	55–59	541	223	764
	60–64	973	360	1 333
	Samtliga	2 324	956	3 280

Källa: Pensionsmyndigheten

Vi ser att antalet efterlevande enligt SCB:s statistik överstiger antalet med omställningspension i december 2017. Detta kan framför allt förklaras av att SCB:s statistik visar uppnådd ålder vid civilståndsändringen, vilket innebär att en del av dem som blev änkor/änklingar vid 64 års ålder hinner fylla 65 år innan årets slut och därför inte får omställningspension i december 2017. Andra förklaringar som bör ha mindre betydelse kan vara att en del av de efterlevande, särskilt i högre åldrar, avlider kort tid efter partners bortgång och därför inte erhåller omställningspension i december 2017. Gifter den efterlevande om sig förlorar den också rätten till omställningspension.

Tabell 3 nedan visar genomsnittsbetopp för omställningspension 2017.

Tabell 3 Genomsnittsbelopp omställningspension december 2017, inklusive garantipension till omställningspension

		Kvinnor	Män	Samtliga
Ålder	20–24	7 952	7 952	7 952
	25–29	7 731	7 952	7 754
	30–34	7 643	7 486	7 603
	35–39	7 559	7 702	7 591
	40–44	7 884	7 775	7 852
	45–49	8 054	7 700	7 932
	50–54	7 933	7 626	7 828
	55–59	7 985	7 880	7 955
	60–64	8 111	7 774	8 020
	Samtliga	8 004	7 759	7 933

Källa: Pensionsmyndigheten

Kvinnor erhåller i genomsnitt högre belopp av omställningspension än män, vilket kan förklaras av att de efterlevande kvinnornas avlidna partners (i huvudsak män) i genomsnitt har haft högre inkomster än de efterlevande männens avlidna partners (i huvudsak kvinnor). Snittbeloppen varierar dock mellan olika åldersgrupper. Totalt sett ligger beloppen för båda könen nära garantinivån på 8 076 kronor i månaden. Att genomsnittsbeloppen är något lägre än garantinivån beror på att en mindre del av de efterlevande med omställningspension erhåller reducerat belopp på grund av att den avlidne hade kortare bosättningstid än 40 år som krävs för att få hel garantipension.⁶

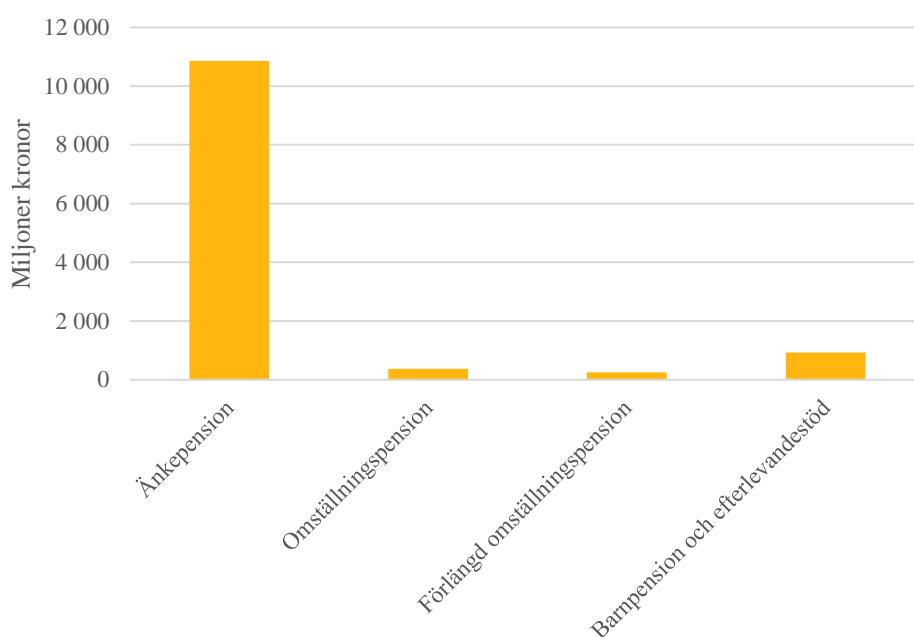
Något färre har förlängd omställningspension jämfört med den ”ordinarie” omställningspensionen. För att få förlängd omställningspension krävs att man har barn under 18 års ålder. Eftersom fokus i denna rapport är efterlevande utan barn redovisar vi inte statistik över den förlängda omställningspensionen.

5.3 Statens utgifter för efterlevandepensioner

I figur 3 ser vi statens utgifter 2017 för omställningspension. För att illustrera omfattningen av statens utgifter för olika efterlevandepensioner redovisas även utgifter för änkepension och barnpension.

⁶ För kvinnor fördelade sig beloppen 2015 enligt följande: 12 procent fick belopp under garantinivå, 62 procent fick garantinivån och 26 procent fick belopp över garantinivå. Motsvarande andelar för män var 7 procent under garantinivå, 87 procent fick garantinivån och 6 procent fick över garantinivån. Se Pensionsmyndigheten (2016b), sid 5-6.

Figur 3 Statens utgifter 2017 för efterlevandepension



Källa: Pensionsmyndigheten

För omställningspension och förlängd omställningspension betalades 377 respektive 256 miljoner kronor ut 2017. Motsvarande belopp för barnpension och efterlevandestöd var nästan 928 miljoner kronor. Änkepensionens kostnader har minskat över tid men överträffar fortfarande mångfaldigt utgifterna för övriga efterlevandepensioner, 2017 var kostnaden 10,9 miljarder kronor. Detta beror på att utfasningen av stödet sker långsamt då änkepensionen delas ut livsvarigt till den efterlevande änkan. För födda 1954 och senare är det få som har rätt till änkepension.

5.4 Övriga efterlevandeskydd

Det saknas övergripande statistik över hur skyddade hushållen är vid dödsfall. Anställda med kollektivavtal har skydd genom tjänstegrupplivförsäkring (TGL), för vissa avtal utbetalas även annan efterlevandepension (se mer i avsnitt 6.2 nedan). Ungefär 90 procent av alla anställda i Sverige omfattas av kollektiv- eller hängavtal.⁷ Andra arbetsgivare kan teckna motsvarande försäkringar.

För individer med tjänstepension finns möjlighet att teckna återbetalningsskydd för den intjänade pensionen. Tjänstepensionernas täckningsgrad bland de förvärvsarbetande ligger mellan 93 och 95 procent.⁸ Täckningsgraden är mellan 3 och 4 procentenheter högre bland kvinnor än bland män. Pensionsmyndigheten har i en tidigare rapport studerat i vilken

⁷ ISF (2018).

⁸ Ibid.

utsträckning pensionssparare och pensionärer haft återbetalningsskydd på sin tjänstepension. Andelen med återbetalningsskydd varierar kraftigt mellan de olika tjänstepensionsavtalen, vilket delvis kan förklaras av att skyddet är eller har varit förval för vissa försäkringar.⁹

⁹ Pensionsmyndigheten (2018a).

6. Efterlevandeskyddet före och efter 65 års ålder – typfallsberäkningar

Inledningsvis beskrivs i 6.1 hur vi har konstruerat våra typfall. Avsnitt 6.2 redogör för de efterlevandeskydd och övriga ekonomiska stöd som omfattas av analysen. I avsnitt 6.3 redovisar vi resultaten av typfallsberäkningarna.

6.1 Beskrivning av typfallen

Ett av syftena med denna rapport är att beskriva efterlevandeskyddet före och efter 65 års ålder. Skyddet för den efterlevande beror på efterlevandes ålder och den avlidnes ålder, om den avlidne arbetade eller var pensionär samt vilken inkomst den avlidne hade innan dödsfallet. Skyddet beror även på vilket tjänstepensionsavtal som den avlidne omfattades av. Variationen i skydd är därför i realiteten nästan oändligt stor. Det blir därför nödvändigt att göra vissa förenklade antaganden för vår analys.

Vi kommer att anta att båda i paret befinner sig på samma sida av ”65-årsgränsen”. Vi kommer även anta att båda i paret arbetade (för de under 65) eller var pensionärer (för de över 65). Vi kommer dock i slutet av detta kapitel att kommentera effekten för par där den ena maken är pensionär och den andra förvärvsarbetar.

Efterlevandeskyddet varierar dock beroende på den avlidnes ålder även inom gruppen under 65 år respektive inom gruppen över 65 år (denna variation beskrivs närmare i avsnitt 6.2). Vi behöver därför göra ett antagande om exakt ålder för våra typfall. Eftersom syftet med analysen är att studera betydelsen av åldersgränsen väljer vi typfall som ligger så nära denna åldersgräns som möjligt. Vi antar att det förvärvsaktiva paret är 58 år när den ena maken avlider och att pensionärsparet är 66 år när den ena maken avlider. Skälet till att vi väljer just 58 års ålder är att det innebär att den efterlevande fortfarande är under 65 år under vår uppföljningsperiod på 6 år (se mer nedan.)

Vidare kommer vi att analysera efterlevandeskyddet för typfallspär *utan barn*. I avsnitt 3 ovan motiverar vi vår avgränsning från att analysera efterlevande med barn.

Behov av skydd beror på den efterlevandes inkomster och utgifter. Vi kommer att konstruera typfallspär utifrån två situationer: dels typfall där båda i paret har genomsnittsinkomster, dels typfall där den ena i paret har genomsnittsinkomst (mannen) och den andre i paret (kvinnan) har en låg inkomst. Vi utgår från att den som tjänar mest (mannen) avlider.

Efterlevandeskydden i sig påverkas dock inte av vilket kön som den avlidne eller efterlevande har.¹⁰

För genomsnittsinkomster för de förvärvsarbetande typfallsparen används genomsnittsinkomster för åldrarna 55-59 år, vilket innebär 32 400 kronor brutto per månad för män och 26 800 kronor brutto per månad för kvinnor.¹¹ För pensionärerna utgår vi från genomsnittlig pension för män och kvinnor vid 66 års ålder.¹² Detta motsvarar mellan 13 800¹³ och 17 600 kronor brutto per månad för män, beroende på tjänstepensionsavtal. För kvinnor motsvarar det 14 100 kronor brutto.¹⁴

Med låg inkomst för förvärvsarbetande har vi valt en lön motsvarande 21 100 kronor per månad.¹⁵ För pensionärer räknas låg inkomst som garantipensionsnivå med 40 bosättningsår utan någon ytterligare inkomst, det vill säga 7 204 kronor för gifta (före dödsfallet) och 8 076 kronor brutto per månad för ogifta (efter dödsfallet).

När det gäller efterlevandeskyddet från tjänstepension kommer vi att göra beräkningar på de fyra största avtalen och anta att förvalet gäller. Här avses ITP (privatanställda tjänstemän), avtalspension SAF-LO (privatanställda arbetare), KAP-KL/AKAP-KL (landstings- och kommunalanställda) och PA16 (statligt anställda). För valda inkomstnivåer för den avlidna finns det ingen skillnad i skydd mellan avtalspension SAF-LO och ITP, därför kommer dessa avtal analyseras tillsammans. När det gäller landstings- och kommunalanställda utgår vi från KAP-KL. Detta motiveras av typfallens ålder (KAP-KL omfattar födda 1985 och tidigare, AKAP-KL omfattar födda 1986 och senare). Skillnaderna i skydd mellan avtalen är relativt små, se mer i avsnitt 6.2 nedan. För PA16 finns det ingen skillnad i efterlevandeskydd mellan avdelning I (omfattar födda 1988 och senare) och avdelning II (omfattar födda 1987 och tidigare). Vi kommer även räkna med typfall där den avlidna antas sakna tjänstepension och försäkringar motsvarande kollektivavtalens.

¹⁰ Detta innebär till exempel att resultatet likväldigt gäller för par där kvinnans inkomst motsvarar genomsnittslön för män och mannens inkomst motsvarar genomsnittslön för kvinnor och kvinnan antas avlida (och motsvarande för samkönade par).

¹¹ Källa: SCB, inkomst av tjänst 2016 exklusive allmän pension, tjänstepension, privat pension samt ej pensionsgrundande ersättningar, medelvärde, åldrarna 55-59. Inkomsterna har räknats upp till 2018 års nivå med inkomstindex.

¹² För pensionärer som tog ut hel pension vid 65 års ålder. Vi har utgått från genomsnitt för inkomst- och tilläggspension och genom typfallsmodellen skattat nivån på tjänstepension och premiepension med antagande om livslång utbetalning. Hade vi använt faktiska genomsnitt för tjänstepension hade snittet påverkats av temporära uttag, återbetalningsskydd och placering av pensionskapitalet.

¹³ Avser nivån för typfallen utan tjänstepension.

¹⁴ Vi har beräknat tjänstepension med typfallsmodellen för de fyra avtalen och antagit att kvinnan erhåller ett genomsnitt av dessa belopp.

¹⁵ Vi har utgått från genomsnittslönen för undersköterskor i åldrarna 55-59 år med tjänstgöringsgrad på 75 procent. Detta motsvarar 21 100 kronor per månad. Källa: SCB, genomsnittslön för undersköterskor vid mottagning, primärkommunal sektor 2017. Lönen har räknats upp till 2018 års nivå med inkomstindex.

Tabell 4 sammanfattar de 16 olika typfallen som beräknats.

Tabell 4 Sammanfattning av typfallspar

		Ålder för paret			
		Under 65 (58)		Över 65 (66)	
		Efterlevandes egen inkomst			
		Låg	Medel	Låg	Medel
Tjänstepensionsavtal för den avlidne	SAF-LO/ITP	(1)	(2)	(3)	(4)
	KAP-KL	(5)	(6)	(7)	(8)
	PA16	(9)	(10)	(11)	(12)
	Ej tjänstepension /kollektivavtal	(13)	(14)	(15)	(16)

För dessa typfall räknar ut ekonomisk standard per konsumtionsenhet¹⁶.

Vi beräknar måttet vid tre tidpunkter:

- 1) före dödsfallet,
- 2) direkt efter dödsfallet och
- 3) när temporära efterlevandeskydd upphört att betalas ut. För förvärvsaktiva innebär detta som längst sex år efter dödsfall.

Vi beräknar även den totala summan netto av det efterlevandeskydd som betalas ut för de olika typfallen. Skälet till detta är att den efterlevande kan välja att spara den inkomst hen får av efterlevandeskydd och fördela ut över en längre tidsperiod än de antagna i våra beräkningar. Dessutom förtydligas omfattningen av skyddet från efterlevandepensioner där utbetalning sker under flera år.

När det gäller boendekostnader för beräkning av bostadstillägget för typfallen över 65 år kommer vi att använda genomsnittliga boendeutgifter

¹⁶ Ett enkelt mått skulle vara att dela hushållets disponibla inkomst med antal hushållsmedlemmar och därmed få disponibel inkomst per medlem. Ett sådant per capita mått skulle dock inte ta hänsyn till de "stordriftsfördelar" som finns, bland annat genom att sammanboende kan dela på kostnader för t.ex. boende (två personers hushåll har vanligen inte dubbelt så höga bostadskostnader som ensamstående). Hushållens ekonomiska välfärd avspeglas bäst genom att ta hänsyn till sådana stordriftsfördelar, därför utgår analysen här liksom i andra liknande studier från disponibel inkomst per konsumtionsenhet där antalet konsumtionsenheter speglar hushållets försörjningsbörda. Måttet omnämns oftast som hushållets ekonomiska standard, se även Pensionsmyndigheten (2018b), s. 2-3.

från SCB för sammanboende samt ensamstående kvinnor utan barn, se tabell 5 nedan.

Tabell 5 Boendekostnader för typfallsberäkningar

Bostadskostnad sammanboende 65+	Bostadskostnad ensamstående (kvinnor) 65+
4 800	5 000

Källa: SCB.

Det är dock inte självklart vilken boendekostnad som man bör utgå ifrån för den efterlevande; bör man anta att den efterlevande förändrar sitt boende efter dödsfallet (och därför har en bostadskostnad motsvarande den för ensamstående) och när i tid ska man i så fall anta att denna förändring sker? Vi har valt att utgå från genomsnittlig boendekostnad för sammanboende för beräkningarna avseende tidpunkterna före dödsfall och direkt efter dödsfallet. För beräkningarna när tillfälliga efterlevandeskydd har upphört används genomsnittlig bostadskostnad för ensamstående. (Se även avsnitt 7.1 där vi beskriver flyttbeteende hos efterlevande.)

Det bör noteras att vald bostadskostnad påverkar den disponibla inkomsten för våra typfall över 65 år och därmed deras ekonomiska standard. Skillnaden i genomsnittlig bostadskostnad är dock som vi ser relativt liten för sammanboende och ensamstående över 65 år. Effekten av att vi antar den ena eller andra bostadskostnaden blir därför marginell för resultatet.

Att använda ett högre belopp för de efterlevande kan tyckas motsägelsefullt om man antar att den efterlevande försöker anpassa sin ekonomi efter dödsfallet, då detta skulle innebära att hen flyttar till ett billigare boende. Vi menar dock att det är rimligt att anta att även annan anpassning av bostadssituationen sker på grund av att personen blir ensamstående, genom till exempel flytt till mer tillgänglighetsanpassade boenden.

6.2 Ekonomiska stöd till efterlevande som ingår i typfallsberäkningarna

Vi kommer att avgränsa analysen till de skydd som *inte* krävt ett aktivt val hos individen/paren. Detta innebär att vi endast räknar med återbetalningsskydd från tjänstepension för de avtal där detta är ett förval. Vi räknar inte heller med efterlevandepension från premiepension eftersom detta innebär ett aktivt val av pensionsspararen. Vi kommer inte heller att räkna med de ersättningar som ges vid arbetsrelaterade dödsfall.

Omställningspension

Omställningspension är den statliga efterlevandepensionen som betalas ut till efterlevande. Som lägst uppgår omställningspensionen till samma belopp som garantipensionen i ålderspensionen, det vill säga 8 076 kronor per

månad (2018) vid 40 års (antagen) bosättningstid för den avlidne.¹⁷ Omställningspension betalas ut under 12 månader eller fram till månaden den efterlevande fyller 65 år. Se kapitel 4 för mer om regelverket och belopp.

- För våra typfallspår kommer omställningspensionen uppgå till 8 076 kronor per månad; beräknat på en inkomst på 32 400 kronor per månad hos den avlidne blir omställningspension motsvarande 7 884 kronor. Detta ger en garantipension till omställningspension på 192 kronor per månad (se räkneexempel 2 i bilaga 2). *Observera att denna efterlevandepension ges endast till den efterlevande i typfallsparen under 65 år.*

Tjänstegrupplivförsäkring (TGL)

Alla som har tjänstepension genom sitt kollektivavtal har automatiskt en tjänstegrupplivförsäkring (TGL). Grundbeloppet är en skattefri utbetalning på 273 000 kronor (2018) vid ett dödsfall innan 55 års ålder, vid senare dödsfall minskas beloppet. TGL betalas ut som ett engångsbelopp vid dödsfall och gäller fram till dess anställningen upphör, dock som längst till 70 år inom privat sektor eller som längst till 67 år inom offentlig sektor.¹⁸

- I typfallsberäkningarna utgår vi ifrån beloppet på TGL som ges till efterlevande som fyllt 58 år (men inte 59 år), vilket motsvarar 182 000 kr. När det gäller beräkningarna av disponibel inkomst per månad antar vi att individen sparar beloppet för att fördela under en femårsperiod. Detta innebär ett belopp motsvarande 3 000 kronor netto per månad.¹⁹ *Observera att denna efterlevandepension endast ges till den efterlevande i typfallsparen under 65 år med tjänstepension/kollektivavtal.*

Efterlevandepension från tjänstepension

Som nämns ovan utgår vi från förvalsalternativen för olika efterlevandeskydd. Detta innebär att vi endast räknar på efterlevandepension för tjänstepensionsavtalen KAP-KL samt P16 då dessa är de enda av de studerade tjänstepensionsavtalen med en obligatorisk efterlevandepension som förval för valda inkomstnivåer (här avses *inte* det s.k. återbetalningsskyddet för tjänstepension, se avsnitt nedan om detta efterlevandeskydd).²⁰

KAP-KL

Inom KAP-KL utbetalas efterlevandepension under fem år.

Efterlevandepensionen är för de allra flesta 15 procent av individens

¹⁷ I bosättningstiden ingår den tid han eller hon bott i Sverige från 16 års ålder fram till sin död. Även den försäkringstid som han eller hon antas ha kunnat få från dödsfallet fram till 65 års ålder räknas med. Det innebär att man kan få full garantipension den avlidne inte bott i Sverige i 40 år vid sin död.

¹⁸ För mer information om TGL, se Pensionsmyndigheten ((2018a).

¹⁹ För enkelhets skull antas avkastningsräntan på kapitalet vara 0 procent.

²⁰ Inom ITP 2 finns en förmånsbestämd familjepension för de som tjänar över 7,5 inkomstbasbelopp per år (468 750 kronor under 2018). För avtalspension SAF-LO och ITP kan s.k. familjeskydd väljas till.

genomsnittliga lön.²¹ För inkomster mellan 1 250 000 och 1 875 000 kronor per år ersätts 7,5 procent av lönen.²²

- Våra typfall har en lön på 32 400 kronor i månaden, vilket ger en efterlevandepension från KAP-KL på 4 700 kronor i månaden.²³
Observera att denna efterlevandepension endast ges till den efterlevande i typfallsparen under 65 år där den avlidna har tjänstepensionsavtal KAP-KL.

PA16

Inom PA 16 ingår en efterlevandepension som utbetalas under sex år vid dödsfall eller som längst till den månad den försäkrade skulle fyllt 75 år. Skyddet gäller, förutom under anställningstiden, även när den anställde har tagit ut ålderspension. Efterlevandepensionens storlek bestäms årligen som ett fast månadsbelopp (4 550 kronor under 2018) men påverkas också av den försäkrades lön. För löner mellan 468 750 och 1 250 000 kronor per år (2018) utbetalas 45 procent av tidigare lön under det första året efter dödsfallet och 30 procent av tidigare lön under år två till sex. För löner mellan 1 250 000 och 1 875 000 kronor per år (2018) utbetalas 22,5 procent av tidigare lön under det första året efter dödsfallet och 15 procent av tidigare lön under år två till sex. Samma regler för efterlevandepension gäller för både avdelning I och avdelning II i PA16.

- För typfallsparen under 65: Våra typfall har en lön på 32 400 kronor i månaden, efterlevandepension från PA16 blir då 4 550 kronor i månaden.
- För typfallsparen över 65: Som nämns ovan ges denna efterlevandepension även till efterlevande till pensionärer avlidna före 75 års ålder. Eftersom våra typfallspare är relativt unga pensionärer får efterlevande denna efterlevandepension. Det bör dock noteras att efterlevande till äldre pensionärer inte har detta skydd.²⁴ Vi antar samma belopp som för de förvärvsaktiva typfallen, det vill säga 4 550 kronor i månaden.

Återbetalningsskydd från tjänstepension

Som nämns ovan utgår vi från förvalsalternativen för olika efterlevandeskydd. Detta innebär att vi endast räknar på återbetalningsskydd för tjänstepensionerna i KAP-KL då detta är det enda av de studerade

²¹ I beräkningen utgår man ifrån genomsnittet av pensionsunderlaget för de fem åren som föregick dödsfallet, uppräknat med prisbasbeloppet till beräkningsåret (dödsfallet).

²² Inom AKAP-KL betalas efterlevandepension motsvarande 4 170 kronor i månaden i fem års tid (2018 års nivå) vid ett dödsfall. Vid en månadslön över 31 250 kronor höjs försäkringsbeloppet till 5 730 kronor i månaden i fem års tid (2018 års nivå).

²³ För AKAP-KL är motsvarande belopp 4 170 kronor per månad. Vårt typfall ligger precis i gränsen för att få det högre försäkringsbeloppet, men eftersom vi har antagit att inkomsten följer inkomstindex och man för KAP-KL/AKAP-KL endast räknar upp pensionsunderlaget med prisindex hamnar den genomsnittliga månadsinkomsten under gränsen och därför skulle det lägre beloppet utbetalas.

²⁴ Denna grupp får samma skydd som typfallen som omfattas av avtalspension SAF-LO, ITP och typfallen utan tjänstepension, dvs. endast en höjd garantipension och bostadstillägg efter dödsfallet.

tjänstepensionsavtalen med återbetalningsskydd som förval, för övriga avtal krävs ett aktivt val av återbetalningsskydd.²⁵

Återbetalningsskyddet för KAP-KL innebär, om den avlidne inte har börjat ta ut sin tjänstepension, att det intjänade pensionskapitalet betalas ut till efterlevande under fem år. Det bör dock noteras att beloppet för efterlevande blir lägre ju yngre den förvärvsaktiva var vid dödsfallet, eftersom nivån beror på intjänat kapital. Sker dödsfallet efter pensionsinträdet övergår utbetalningarna till den efterlevande enligt vald uttagstid och månadsbelopp, dock som längst under 20 år efter att utbetalningarna (till den avlidne) påbörjades. Det kan tilläggas att återbetalningsskyddet minskar tjänstepensionen, eftersom valet innebär att arvsvinster inte kommer individen till del.

- För typfallsparen under 65: våra typfall har en lön på 32 400 kronor i månaden, vilket ger en tjänstepension med återbetalningsskydd från KAP-KL på 10 500 kronor per månad i fem år om den avlidne dog vid 58 års ålder (före uttag av tjänstepension).²⁶ *Observera att denna efterlevandepension endast ges till den efterlevande i typfallsparen under 65 år där den avlidna har tjänstepensionsavtal KAP-KL.*
- För typfallsparen över 65: vårt typfall med tjänstepension från KAP-KL hade en tjänstepension på 2 800 kronor per månad.²⁷ Den efterlevande övertar denna utbetalning under 19 år. *Observera att denna efterlevandepension ges endast till den efterlevande i typfallsparen över 65 år där den avlidna har tjänstepensionsavtal KAP-KL.*

Övriga ekonomiska stöd till efterlevande över 65 år

De övriga ekonomiska stöd till efterlevande, vilka inte är renodlade efterlevandepensioner, som vi tar med i beräkningarna är bostadstillägg för pensionärer och äldreförsörjningsstöd samt garantipension. Det kan noteras att det även finns grundskydd för personer under 65, såsom försörjningsstöd och bostadsbidrag för barnfamiljer. Dessa blir dock inte aktuella i vår analys (försörjningsstödet kräver en lägre inkomst än de antagna för våra efterlevande typfalls och vi utgår vidare från att typfallen inte har barn.)

²⁵ Kan tilläggas att även AKAP-KL har återbetalningsskydd som förval. För PA16 var en del av tjänstepensionen i avdelning II tidigare förval. De som hade efterlevandeskydd har senare fått skicka in en bekräftelse på att de vill fortsätta ha detta.

²⁶ Beräknat med Pensionsmyndighetens typfallsmodell. Personen är född 1960, antas börja arbeta vid 23 års ålder. 2018 hade personen en inkomst på 32 400 kronor per månad, inkomsten har antagits följa den generella inkomstutvecklingen. Premier till tjänstepensionen började tjänas in först vid 28 års ålder för vårt typfall då den även omfattas av äldre tjänstepensionsavtalsbestämmelser. Pensionsbehållning för tjänstepension vid 57 års ålder (typfallet antas avlida i början av 58 års ålder) dividerat med $(12 \cdot 5)$ ger 10 500 kronor per månad. För enkelhetsskull antas 0 procent i avkastningsränta under utbetalningstiden.

²⁷ Pensionen är beräknad med typfallsmodellen, tjänstepension KAP-KL utan arvsvinster, givet snittnivå på inkomst- och tilläggspension för 66 åriga män 2018 som tog ut sin pension vid 65 års ålder. Se även avsnitt 6.1.

Bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd

Bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd kan möjliggöra för äldre efterlevande att bo kvar i bostaden även med en lägre hushållsinkomst. Stöden är behovsprövade och bostadstillägget ges för såväl hyrd som ägd bostad. Den som ansöker måste vara 65 år, bosatt i Sverige och ha tagit ut hela sin allmänna pension. Prövningen görs samtidigt till både bostadstillägget och äldreförsörjningsstödet och ansöks om hos Pensionsmyndigheten.

Som en tumregel kan en ålderspensionär som har en lägre månadsinkomst än ungefär 15 000 kronor efter skatt (2018) ha rätt till bostadstillägg. Äldreförsörjningsstödet är dels ett bostadsstöd i likhet med bostadstillägget men säkerställer också en skälig levnadsnivå efter betald bostadskostnad för den som har låg eller ingen pension. Som skälig levnadsnivå räknas 5 634 kronor per månad (2018) för den som är ensamstående. Skälig bostadskostnad motsvarar 6 620 kronor per månad (2018) för ensamstående; bostadskostnader över denna nivå ger inte ett högre belopp på äldreförsörjningsstödet.

- Bostadstillägget beräknas på en bostadskostnad på 4 800 kronor per månad för par och dödsfallsåret, därefter på en bostadskostnad på 5 000 kronor per månad (se avsnitt 6.1 ovan). Nivån på bostadstillägg beror på hushållets samlade inkomst och förmögenhet. Detta innebär att inkomsten våra efterlevande typfall får av efterlevandeskydd (efterlevandepension från PA16 och återbetalningsskydd från KAP-KL) minskar bostadstillägget. Vi antar att våra typfall inte har någon förmögenhet som reducerar bostadstillägget. Våra äldre typfallspär och efterlevande får olika nivåer på bostadstillägget, se avsnitt 6.3. Det kan tilläggas att paret där den efterlevande endast har garantipension och maken hade pension utan tjänstepension hade rätt till bostadstillägg även före dödsfallet. Inget typfall har tillräckligt låga inkomster för att få rätt till äldreförsörjningsstöd, vare sig före eller efter dödsfallet.
Observera att detta ekonomiska stöd endast ges till den efterlevande i typfallsparen över 65 år.

Garantipension

Garantipensionen är ett grundskydd i den allmänna pensionen för dem som haft liten eller ingen arbetsinkomst under livet. Nivån för garantipension är högre för en ogift (eller likställd med ogift) pensionär än för en gift (eller likställd med gift) pensionär.²⁸ Som mest kan garantipensionen bli 8 076 kronor per månad för ensamstående och 7 204 kronor i månaden för gifta (2018). En efterlevande med låg allmän inkomstgrundad pension får därför höjd garantipension efter dödsfallet.

²⁸ Med likställd med ogift menas en gift person som stadigvarande lever isär från sin make. Med likställd med gift menas att en person sammanbor med någon som denne har eller har haft barn med eller tidigare varit gift med. Se 65 kap.1-2§, SFB (2010:110). Sammanboende pensionärer utan barn har den högre garantipensionsnivån, vilket innebär att garantipensionen inte höjs i dessa fall när den ena i paret avlider.

- Den efterlevande pensionären med medelinkomst har ingen garantipension när maken lever. Efter dödsfallet utbetalas dock en garantipension på 100 kronor. Den efterlevande pensionären med låg inkomst antas endast ha garantipension och får därför en höjning från 7 204 kronor i månaden till 8 076 kronor, det vill säga en ökning med 872 kronor före skatt. *Observera att detta ekonomiska stöd endast ges till den efterlevande i typfallsparen över 65 år.*

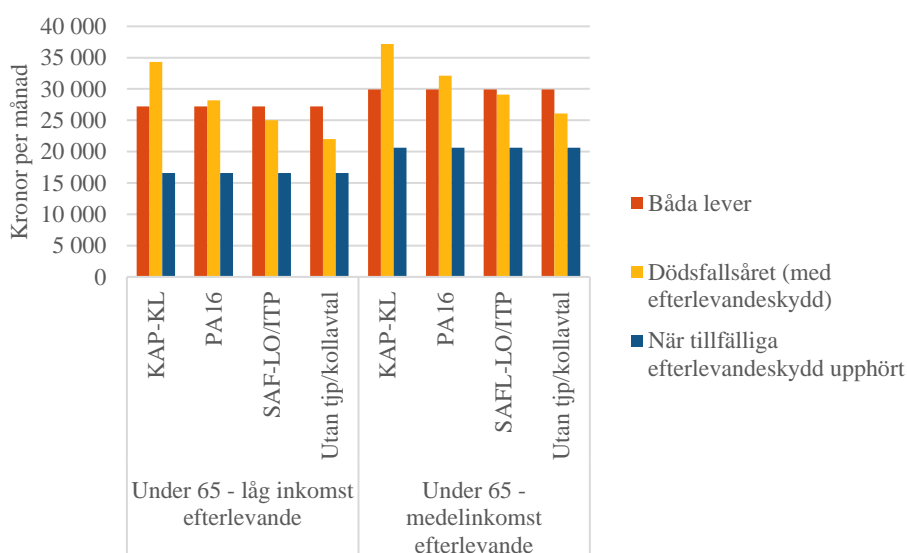
6.3 Resultat av typfallsberäkningarna

I detta avsnitt redovisas resultaten av typfallsberäkningarna. Notera att typfallen som inte har kollektivavtal eller tjänstepension anges som ”Utan tjp/kollavtal” i diagrammen.

Typfallspår under 65 år (arbetande)

Nedan redovisas förändring i ekonomisk standard för typfallsparen under 65 år. Röd stapel visar ekonomisk standard före dödsfallet och gul stapel dödsfallsåret när efterlevande tar emot efterlevandeskydd. Den blå stapeln visar den ekonomiska standarden när alla tillfälliga efterlevandeskydd upphört. En del skydd betalas ut under flera år, såsom återbetalningsskyddet för tjänstepension för KAP-KL (5 år) och efterlevandepension från KAP-KL (5 år) och PA16 (6 år). Även TGL antas spridas ut under fem år. Samtliga typfall förutom typfallet utan tjänstepension antas få TGL. Efterlevande för dessa typfall får endast den allmänna omställningspensionen. För de yngre typfallen finns inga livsvariga ekonomiska stöd till efterlevande, till skillnad från de äldre som vi beskriver i kommande avsnitt.

Figur 4 Ekonomisk standard, typfallspår under 65 år

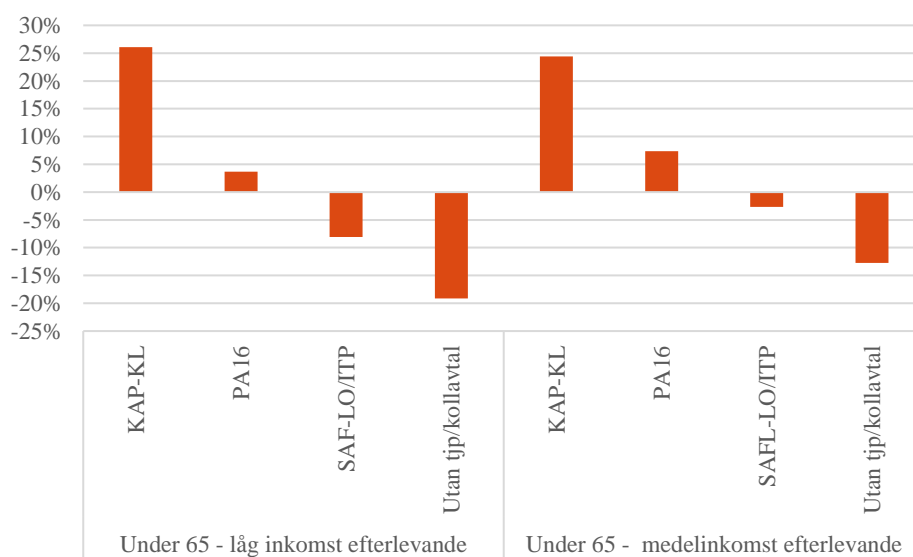


Källa: Egna beräkningar

För typfall som omfattas av KAP-KL och PA16 ger det samlade efterlevandeskyddet en högre ekonomisk standard för den efterlevande

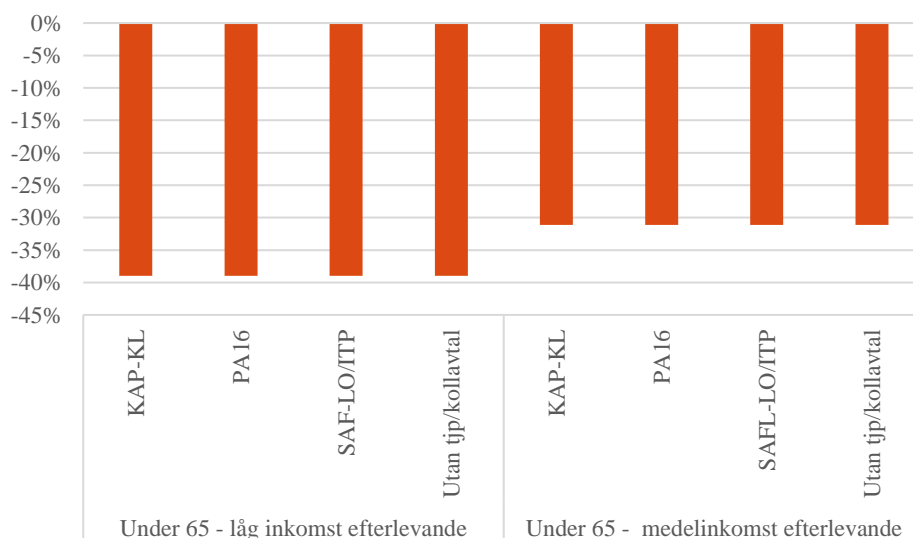
under dödsfallsåret än vad hon (och maken) hade före dödsfallet. Typfallen som omfattas av avtalspension SAF-LO och ITP får ett visst tapp i ekonomisk standard dödsfallsåret men TGL kompenserar relativt väl. För typfallet utan tjänstepension och kollektivavtal är tappet i ekonomisk standard efter dödsfallet större. Om vi jämför den blå stapeln för typfallen utan tjänstepension och kollektivavtal med den orange stapeln ser vi hur mycket den allmänna omställningspensionen kompenserar under dödsfallsåret, ungefär 5 500 kronor (efter skatt). Figur 5 och 6 visar den procentuella förändringen i ekonomisk standard efter dödsfallet.

Figur 5 Procentuell förändring i ekonomisk standard från före dödsfall till dödsfallsåret (med efterlevandeskydd)



Källa: Egna beräkningar

Figur 6 Procentuell förändring i ekonomisk standard från före dödsfall till dess att tillfälliga efterlevandeskydd upphört



Källa: Egna beräkningar

Störst procentuell försämring när efterlevandeskydden inte längre betalas ut (figur 6) ser vi för efterlevande med låg inkomst. Avsaknaden av makens relativt höga inkomst ger stor påverkan på den ekonomiska standarden för den efterlevande.

De tidigare diagrammen har inte visat hur mycket efterlevandeskydd som totalt har betalats ut för de olika typfallen. Totala belopp efter skatt redovisas i tabell 6 nedan.

Tabell 6 Utbetalat efterlevandeskydd kronor netto, typfall under 65

		Efterlevandepensioner	TGL	Summa
Under 65 – efterlevande med låg inkomst	SAF-LO/ITP	65 700	182 000	247 700
	KAP-KL	669 900	182 000	851 900
	PA16	289 800	182 000	471 800
	Utan tjp/ kollektivavtal	65 700	-	65 700
Under 65 - efterlevande med medelinkomst	SAF-LO/ITP	65 700	182 000	247 700
	KAP-KL	628 000	182 000	810 000
	PA16	288 700	182 000	470 700
	Utan tjp/ kollektivavtal	65 700	-	65 700

Källa: Egna beräkningar

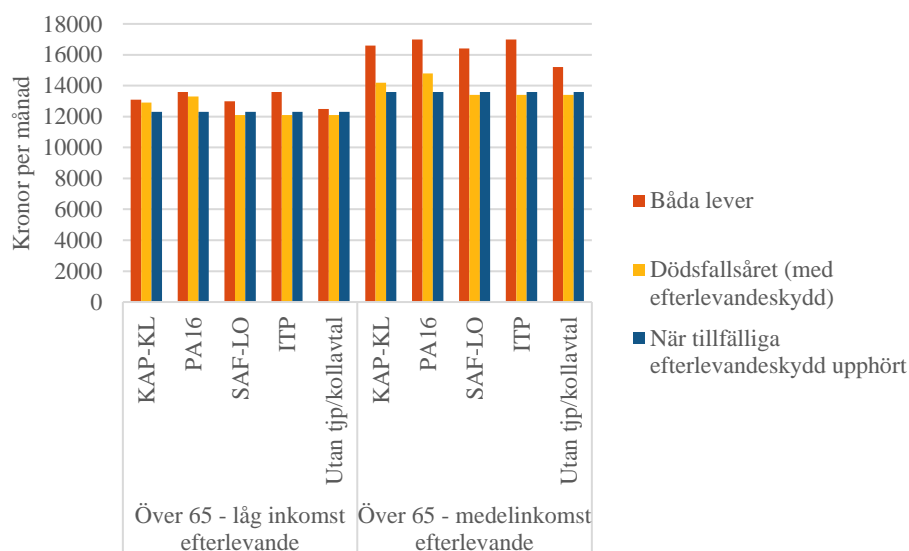
Den allmänna omställningspensionen ger totalt 65 700 kr efter skatt. Denna efterlevandepension betalas som tidigare nämnts endast ut under 12 månader efter dödsfallet. Vi ser höga belopp för KAP-KL och PA16. När det gäller KAP-KL och PA16 är skillnaden vi ser mellan avtalen framför allt återbetalningsskyddet för tjänstepension som ges till efterlevande med KAP-KL. Efterlevandepensionen för respektive avtal ger likvärdiga nivåer; KAP-KL betalar ut högre belopp under färre år än PA16. Beroende på inkomsten hos den efterlevande ser vi en viss skillnad inom avtalen i utbetalat belopp netto; detta beror på skatteeffekter där efterlevande med högre inkomst får betala något mer i skatt på sin efterlevandepension. Observera att TGL är skattefritt.

Typfallspar över 65 år (pensionärer)

Nedan redovisas förändring i ekonomisk standard för typfallsparen över 65 år. Röd stapel visar ekonomisk standard före dödsfallet och gul stapel dödsfallsåret när efterlevande tar emot efterlevandeskydd. Den blå stapeln visar den ekonomiska standarden när alla tillfälliga efterlevandeskydd upphört. En del skydd betalas ut under flera år, såsom återbetalningsskyddet för tjänstepension för KAP-KL (20 år) och efterlevandepension från PA16 (6 år). För efterlevande till avlidna som omfattas av avtalspension SAF-LO

och ITP ges inget efterlevandeskydd (jämfört med TGL som utbetalas till de yngre, se avsnittet ovan). Skillnaden mellan dessa typfall och typfallet utan tjänstepension är nivån på den avlidne makens pension, vilken påverkar den ekonomiska standarden före dödsfallet. Det kan tilläggas att samtliga typfall har olika ekonomisk standard före dödsfallet, vilket beror på att man antar olika nivåer på tjänstepensionen. (Beloppen har beräknats med typfallsmodellen, se avsnitt 6.1.)

Figur 7 Ekonomisk standard, typfallspär över 65 år



Källa: Egna beräkningar

Samtliga typfall får sämre ekonomisk standard efter dödsfallet. Vi ser en viss förbättring mellan dödsfallsåret och när tillfälliga efterlevandeskydd upphört att betalas ut för typfallen där den avlidne omfattades av avtalspension SAF-LO/ITP/var utan tjänstepension. Detta beror på att vi antar att efterlevande vid den tidpunkten har flyttat och fått högre bostadstillägg (se avsnitt 6.1), vilket ger en marginell påverkan på den efterlevandes ekonomiska standard.

När det gäller garantipension så har denna höjts för båda våra typfall efter makens dödsfall. För efterlevande med låg inkomst är höjningen 872 kronor per månad före skatt, efter skatt blir höjningen 683 kronor. För efterlevande med medelinkomst är höjningen före skatt 100 kronor per månad, efter skatt motsvarar detta 73 kronor.

Inget par med medelinkomst hade bostadstillägg före dödsfallet. Typfallet där efterlevande har låg inkomst och den avlidne saknade tjänstepension hade dock bostadstillägg motsvarande 900 kronor per månad även när maken levde. Dödsfallsåret får de flesta efterlevande bostadstillägg, med undantag för efterlevande med medelinkomst till avliden med PA16 där efterlevandepensionen, i kombination med efterlevandes egen inkomst, ger en så pass hög egen inkomst att inget bostadstillägg utbetalas. Tabell 7 sammanfattar beloppen på bostadstillägg, notera att bostadstillägget till skillnad från garantipensionen är skattefritt.

Tabell 7 Bostadstillägg till efterlevande, kronor per månad

	Efterlevande med låg inkomst	Efterlevande med hög inkomst
<i>Året efter dödsfall</i>		
KAP-KL	3 600	600
PA16	2 700	0
SAF- LO/ITP/ej tjp	4 900	1 700
<i>När tillfälliga efterlevandeskydd upphört</i>		
Samma bostadstillägg för alla avtal/ej avtal	5 100	1 900

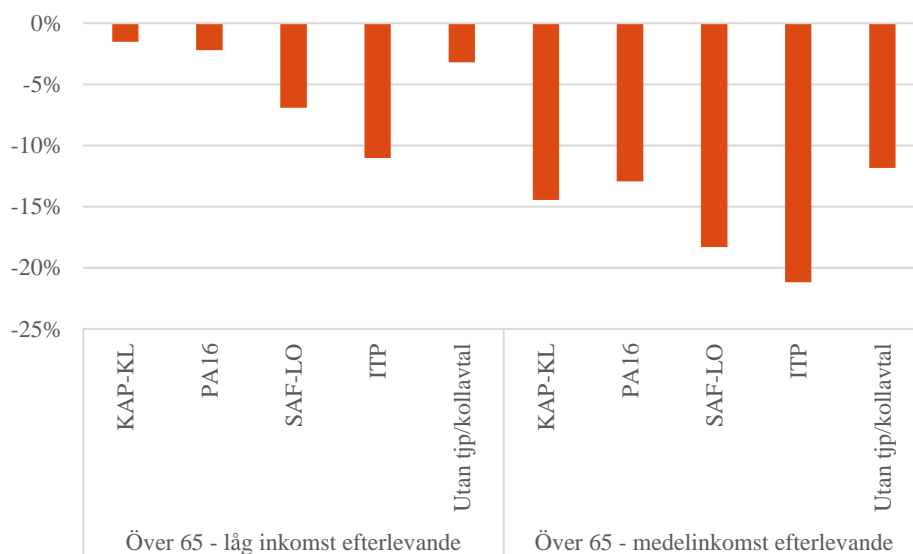
Källa: Egna beräkningar

Sammanfattningsvis ger alltså staten ett efterlevandeskydd (garantipension + bostadstillägg) på 73–5 583 kronor per månad året efter dödsfallet, beroende på den efterlevandes egen inkomst och omfattning av tillfälliga efterlevandeskydd från tjänstepension.²⁹ När utbetalning av tillfälliga efterlevandeskydd upphört är det statliga skyddet mellan 1 973–5 783 kronor per månad, beroende på den efterlevandes egen inkomst.

Figur 8 och 9 visar procentuell förändring i ekonomisk standard efter dödsfallet.

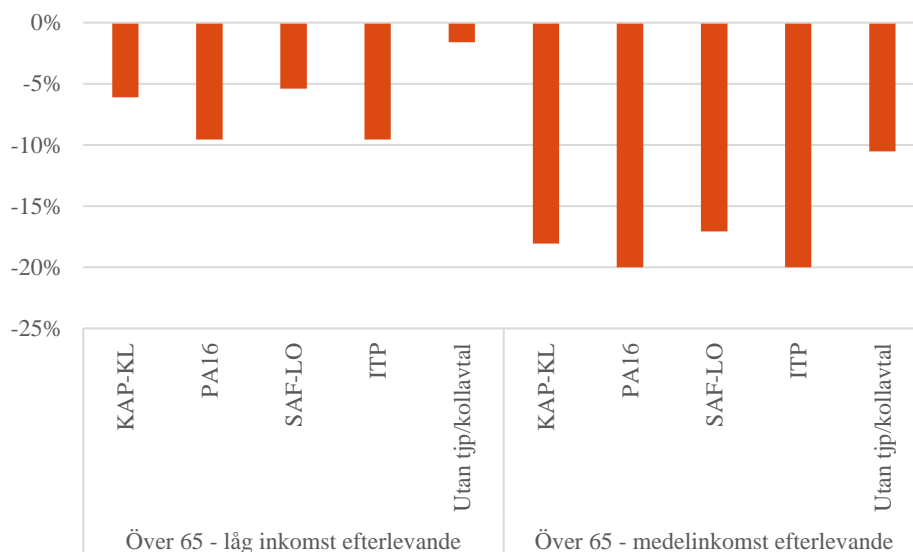
²⁹ Som lägst 73 kronor netto för efterlevande med medelinkomst där den avlidne omfattades av PA16, som mest 5 783 kronor netto för efterlevande med låg inkomst där den avlidne omfattades av avtalspension SAF-LO/ITP/ej hade tjänstepension.

Figur 8 Procentuell förändring i ekonomisk standard från före dödsfallet till dödsfallsåret (med efterlevandeskydd)



Källa: Egna beräkningar

Figur 9 Procentuell förändring i ekonomisk standard från före dödsfall till dess att tillfälliga efterlevandeskydd upphört



Källa: Egna beräkningar

Procentuellt sett är skillnaden i ekonomisk standard före och efter dödsfall större för den efterlevande pensionären med medelinkomst. Detta kan förklaras av att bostadstillägget är inkomstprövat och ger en relativt stor påverkan för den efterlevande pensionären med låg pension.

För efterlevande under 65 redovisades i tabell 6 totalt utbetalt efterlevandeskydd netto. Att göra en motsvarande beräkning för efterlevande över 65 är problematiskt eftersom både bostadstillägget och garantipensionen ges livsvarigt. Tabell 8 nedan redovisar därför endast totalt

netto för efterlevandeskydden från tjänstepensionen, skydd som endast ges för KAP-KL och PA16.

Tabell 8 Utbetalat efterlevandeskydd kronor netto (exkl bostadstillägg och garantipension), typfall under 65

	Låg inkomst efterlevande	Medelinkomst efterlevande
KAP-KL	486 600	476 000
PA16	247 600	223 900

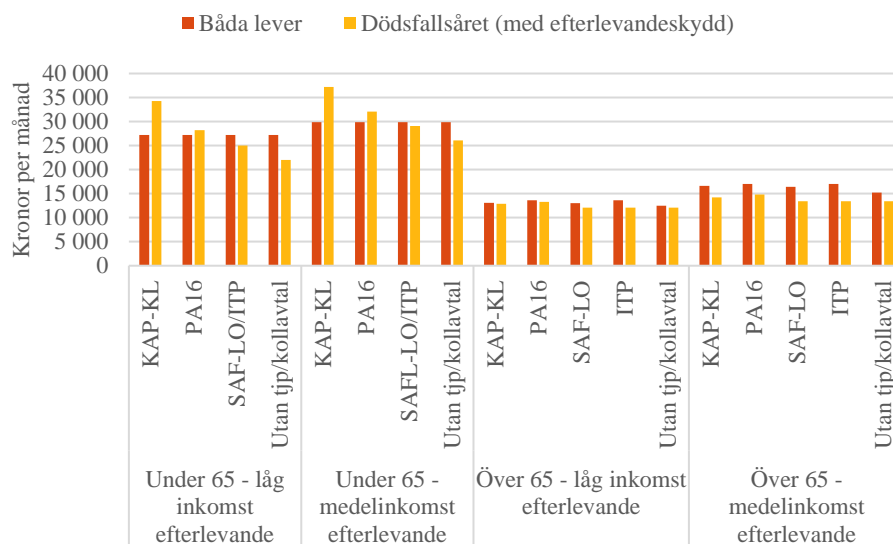
Källa: Egna beräkningar

Notera att skyddet från KAP-KL betalas ut under en längre tid än skyddet från PA16 (19 år respektive 6 år), vilket minskar skatteeffekten mellan låg och medelinkomst för den efterlevande.

Jämförelse skydd över och under 65

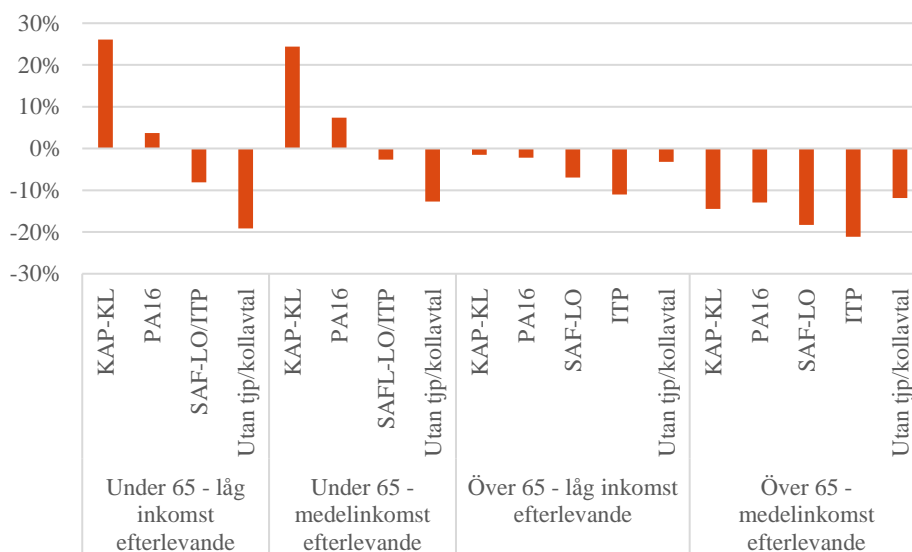
Figur 10 och 11 nedan sammanfattar resultatet ovan när det gäller de yngre och de äldres ekonomiska standard när båda i paret lever (röd stapel i figur 10) och den ekonomiska standarden under dödsfallsåret när tillfälliga efterlevandeskydd betalas ut (gul stapel i figur 10).

Figur 10 Ekonomisk standard, före dödsfallet och med efterlevandeskydd



Källa: Egna beräkningar

Figur 11 Procentuell förändring i ekonomisk standard från före dödsfallet till dödsfallsåret (med efterlevandeskydd)

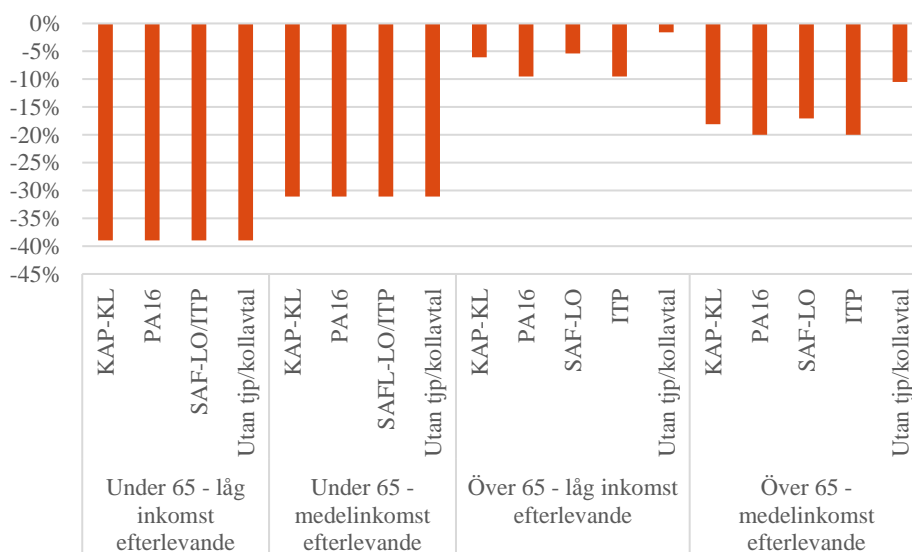


Källa: Egna beräkningar

Som konstateras ovan får samtliga äldre en försämring i ekonomisk standard från tiden före dödsfall till dödsfallsåret, vissa yngre får det till och med bättre än tidigare.

När det tillfälliga skydden försvinner, se figur 12, är den procentuella skillnaden i ekonomisk standard betydligt större för de efterlevande under 65.

Figur 2 Procentuell förändring i ekonomisk standard från före dödsfallet till dess att tillfälliga efterlevandeskydd upphört

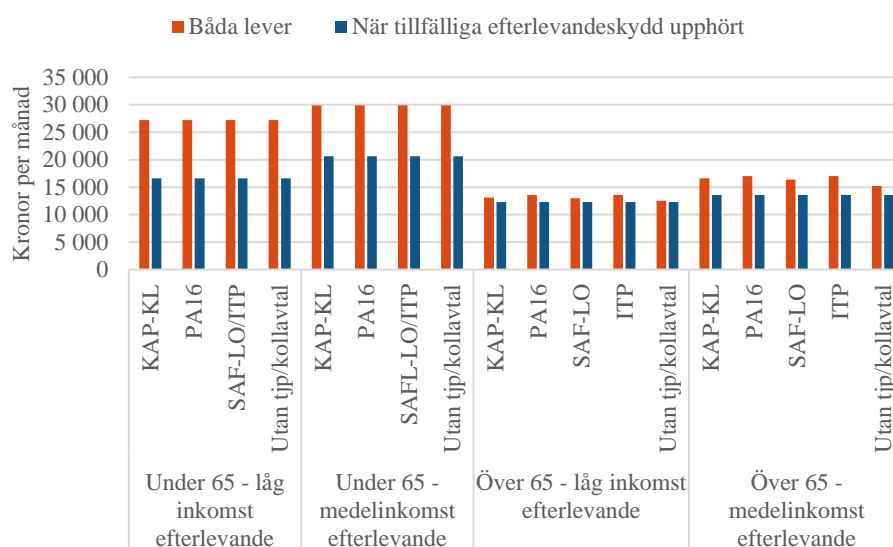


Källa: Egna beräkningar

Skillnaden mellan yngre och äldre förklaras framför allt av att de äldre hade låga hushållsinkomster även före dödsfallet och den relativa förändringen blir därför inte lika stor. Att de äldre typfallen får en höjd garantipension och bostadstillägg livsvarigt dämpar också fallet i ekonomisk standard. Detta kan jämföras med de yngre som inte har något livsvarigt efterlevandeskydd.

Figur 13 redovisar gruppernas ekonomiska standard före dödsfallet och när de tillfälliga efterlevandeskydden har upphört.

Figur 13 Ekonomisk standard per månad, före dödsfall och när tillfälliga efterlevandeskydd upphört



Källa: Egna beräkningar

Notera att yngre efterlevande med låg inkomst har högre ekonomisk standard än efterlevande pensionärer med medelinkomst.

Slutsatser

Kollektivavtalen ger ett bra tillfälligt standardskydd under arbetslivet, särskilt för efterlevande till anställda inom stat och kommun/landsting. Även TGL dämpar fallet i ekonomisk standard något för efterlevande till personer som omfattas av avtalspension SAF-LO och ITP.

Omställningspensionen som ges till alla efterlevande ger ett relativt stort skydd oavsett inkomst för den efterlevande. Beloppet ligger på cirka 5 500 kronor i månaden efter skatt.

De yngre har dock inget livsvarigt skydd. De äldre efterlevande får en höjd garantipension och bostadstillägg livsvarigt. För efterlevande pensionärer med låg inkomst innebär detta ett tillskott till ekonomin på 5 800 kronor i månaden efter skatt förutsatt att inget annat efterlevandeskydd betalas ut.

Den efterlevande pensionären med medelinkomst får ett mindre skydd på grund av en skarp inkomstprövning av bostadstillägget. Även garantipensionen höjs i mindre utsträckning än för efterlevande med låg

pension. Tillskottet till ekonomin blir 2 000 kronor i månaden efter skatt, förutsatt att inget annat efterlevandeskydd betalas ut.

Det bör dock noteras att beloppen för pensionärerna förutsätter att den efterlevande inte har några kapitalinkomster eller tillgångar³⁰ över 100 000 kronor då detta skulle minska bostadstillägget. Vi antar även en månatlig bostadskostnad på 5 000 kronor åren efter dödsfallsåret, en lägre bostadskostnad skulle ge ett lägre bostadstillägg.

Kortfattat om effekter för "otypiska" typfall

För att förenkla analysen har endast beräkningar gjorts för typfall där båda i paret antas befinna sig på samma sida av "65-årsgränsen". Vidare antas båda i paret arbeta (för de under 65) eller vara pensionärer (för de över 65). I verkligheten finns det dock par där den ena är pensionär och den andra förvärvsarbetar.

Efterlevande pensionär till avliden förvärvsarbetande

En pensionär som är gift med en förvärvsarbetande där den senare avlider får ingen omställningspension (förutsatt att den efterlevande har fyllt 65 år). Efterlevandeskyddet från TGL och tjänstepensionernas efterlevandeskydd betalas dock ut oavsett om den efterlevande är pensionär eller ej. Hur stort belopp på återbetalad tjänstepension som ges beror dock på hur lång tid tjänstepensionen har tjänats in för den avlidna förvärvsaktiva. Det bör även tilläggas att det endast är det statliga och kommunala tjänstepensionsavtalen som ger efterlevandepensioner som förval. Garantipensionen kommer att höjas till nivån för ogifta, vilket påverkar efterlevande med låg inkomstgrundad pension. Eftersom bostadstillägg beräknas på hushållets inkomster har pensionären sannolikt inte haft bostadstillägg så länge som partnern levde. När pensionären blir ensamstående kan den få rätt till bostadstillägg om den har låga inkomster, beroende på bostadskostnad och om det inte finns tillgångar som reducerar bort bostadstillägget. Efterlevandepensioner och TGL kommer att reducera beloppet, men avräkningen av bostadstillägget mot den efterlevandes inkomster och tillgångar sker inte till 100 procent.

Efterlevande förvärvsaktiv till avliden pensionär

Efterlevande förvärvsaktiv till en avliden pensionär har rätt till omställningspension, förutsatt att den efterlevande inte har fyllt 65 år. Finns återbetalningsskydd på tjänstepension fortsätter denna att betalas ut till efterlevande enligt vald uttagstid och månadsbelopp, dock som längst under 20 år efter att utbetalningarna påbörjades.

³⁰ Hit räknas också fritidsboenden, dock inte ägd permanentbostad.

7. Är 65-årsgränsen i omställningspensionen rimlig?

Pensionsmyndighetens uppdrag var att analysera hur 65-årsgränsen i omställningspensionen motiverades i lagstiftningens förarbeten och om motiven fortfarande är relevanta. Detta kapitel inleds i avsnitt 7.1 med utdrag ur förarbetena. Därefter analyseras de olika skälen som anges i förarbetena separat.

7.1 Analys av förarbetenas motiv till 65-årsgränsen

Ur förarbetena

I SOU 1987:55 *Efterlevandepension, Reformering av den allmänna försäkringens efterlevandeförmåner* motiveras 65-årsgränsen enligt följande i avsnittet om allmänna överväganden:

”De nya formerna av efterlevandepension bör utges enbart till män och kvinnor som *är yngre än 65 år*. Äldre efterlevande kommer framledes i regel att ha sin försörjning tryggad genom ålderspension från folk- och tilläggs pensioneringen. Reglerna för folkpension i form av ålderspension innebär dessutom att, om båda makarna varit pensionstagare, den efterlevande automatiskt får sin ålderspension höjd efter det att maken avlidit. Medan pensionen dittills beräknats såsom för gift pensionstagare omräknas den då till pension såsom för ensamstående. Möjligheterna att erhålla KBT³¹ kan också förbättras efter dödsfallet.”³²

Senare i utredningen utvecklas resonemanget vidare:

”[Vi anser] att det för rätten till omställningspension bör gälla en *övre åldersgräns vid 65 år*. [...] [R]edan gällande regler för ålderspension och kommunalt bostadstillägg [medför] en viss förbättring av den efterlevandes pensionsförmåner efter dödsfallet. Vidare torde omställningsproblemen i regel inte vara lika påtagliga för dessa äldre efterlevande som för yngre. Något behov av att anpassa arbetsförhållandena efter den förändrade situationen finns inte. Och man kan nog räkna med att det normalt inte heller föreligger samma behov för äldre efterlevande att förändra bostadsförhållandena som många gånger kan vara för handen beträffande efterlevande i yrkesaktiv ålder. Om inte annat så torde det särskilda bostadsstödet bidra till att ge efterlevande med ålderspension möjlighet att bo kvar i den tidigare bostaden. Ytterligare kan antas att ett dödsfall i yngre ålder ofta är mindre förutsebart och därigenom i högre grad leder till

³¹ KBT är förkortning för kommunalt bostadstillägg, stödet ersattes 1995 med det statliga bostadstillägget.

³² S. 158.

omställningsproblem för den efterlevande. För det fall makarna redan kommit upp i pensionsåldern får dödsfallet däremot anses vara något som de har att räkna med som en påtaglig realitet som inträffar förr eller senare.”³³

I regeringens proposition *Om reformering av den allmänna efterlevandepensionen m.m.* prop. 1987/88:171 framförs resonemang om åldersgräns för omställningspension utan någon större avvikelser från utredningens skrivningar.³⁴ Detta gäller även för Socialförsäkringsutskottets betänkande som behandlar regeringens proposition.³⁵

I samband med reformeringen av ålderspensionssystemet behandlades även efterlevandepensionen och hur denna skulle anpassas till det nya pensionssystemet. I dessa förarbeten fördes dock ingen principdiskussion angående åldersgränsen i omställningspensionen.³⁶

”Pensionärens försörjning tryggad genom pensionen.”

Statistisk analys: sker omställning avseende inkomst för yngre (50+) efterlevande utan barn?

Som anges ovan uttrycker lagstiftaren i förarbetena att pensionärer, till skillnad från yngre efterlevande, inte har något behov av att anpassa sin arbetssituation efter partners dödsfall. I de vidare resonemangen om omställningspensionen utbetalningstid anges följande:

”För att pensionen verkligen ska utgöra ett reellt stöd för den efterlevande att anpassa ekonomin, bostads- och arbetsförhållanden m.m. till den nya situationen bör tiden inte vara alltför kort. [...] Vi finner det alltså motiverat att omställningspension som huvudregel utges under en tid av ett år räknat från dödsfallet. Efter utgången av denna övergångstid torde man kunna räkna med att den efterlevande har anpassat sig till de nya förhållandena och har möjlighet att utan särskilt ekonomiskt stöd själv svara för sin försörjning på en tillfredsställande nivå.”³⁷

Pensionsmyndigheten har gjort en översiktlig studie av inkomstutvecklingen efter partners dödsfall hos efterlevande och jämfört denna med inkomstutvecklingen hos gifta. De gifta personerna utgör här en sorts ”kontrollgrupp” för att se om inkomsterna hos de efterlevande utvecklats sig annorlunda p.g.a. dödsfallet. Teorin, utifrån resonemangen i förarbetena, är att de efterlevande ska ha höjt sin inkomst mer än kontrollgruppen.

De studerade individerna är födda mellan 1957 och 1962 och eventuella barn ska vara myndiga, dessa krav har satts för att förbättra jämförbarheten mellan grupperna när det gäller deras livssituation. Inkomstutvecklingen definieras som förändringen i den studerade gruppens genomsnittliga pensionsgrundande inkomst (otakad) mellan 2013 och 2016. Bland gruppen

³³ S. 220-221.

³⁴ S. 56 och 63.

³⁵ SfU 1987/88:29.

³⁶ Se SOU 1998:120 *Efterlevandepension, en anpassning till det reformerade pensionssystemet*, s 219.

³⁷ SOU 1998:120 s. 217.

efterlevande dog partnern under 2014. Inkomsten 2016 är därför den inkomst de efterlevande har när omställningspension inte längre betalas ut. Vi jämförde inkomstutvecklingen hos efterlevande kvinnor med den för gifta kvinnor och inkomstutvecklingen hos efterlevande män med den för gifta män. Eftersom inkomstutvecklingen kan antas vara olika beroende på inkomstnivå delade vi upp de efterlevande och kontrollgruppen i olika inkomstgrupper. Vi skapade fyra inkomstgrupper med olika inkomstgränser för män och kvinnor.³⁸ För mer om studiens upplägg och definitioner, se bilaga 1.

När vi analyserar resultatet syns inget mönster som tyder på omställning hos efterlevande i termer av ökad inkomst efter dödsfallet. Tabell 8 visar skillnaden i procentenheter mellan inkomstutvecklingen för de efterlevande och inkomstutvecklingen för kontrollgruppen (positiva värden innebär en högre inkomstutveckling för efterlevande).

Tabell 9 Skillnad i inkomstutveckling under 2013-2016 hos efterlevande jämfört med kontrollgrupp (gifta), procentenheter

		Kvinnor	Män
<i>Inkomstgrupp</i>	1	-4,6	-21,4
	2	+5,7	-2,5
	3	-1,0	-2,5
	4	-2,1	-0,9

Källa: Personsmyndighetens datalager Pedal. Avser gruppernas genomsnittliga pensionsgrundande inkomst (otakad)

De efterlevande har för de flesta inkomstgrupper en lägre inkomstutveckling än kontrollgruppen. Skillnaden är störst för den lägsta inkomstgruppen, vilket vi ser för både män och kvinnor. De efterlevande männen har dock haft en särskilt svag inkomstutveckling jämfört med kontrollgruppen, drygt 21 procentenheter lägre inkomstökning under uppföljningsperioden. Den enda grupp efterlevande som har haft högre inkomstutveckling än motsvarande kontrollgrupp är kvinnorna i den näst lägsta inkomstgruppen (dvs. inkomstgrupp 2) med en nästan 6 procentenheter högre inkomstökning.

Det bör noteras att vi inte har beräknat den statistiska signifikansen i resultaten eller kontrollerat för andra bakgrundsfaktorer. Resultatet bör därför tolkas försiktigt. Vi har till exempel inte studerat eventuell

³⁸När det gäller inkomstgränserna vid grupperingen för kvinnorna utgick vi från kvartilerna för de efterlevande kvinnornas inkomster 2013. Dessa gränser användes även för grupperingen av de gifta kvinnorna och individerna tillhör samma inkomstgräns 2013 som 2016. Motsvarande gruppering gjordes för männen.

sjukskrivning för de olika grupperna eller övriga inkomster som inte är pensionsgrundande, såsom efterlevandepensioner.

Pensionsmyndighetens bedömning förarbetenas motiv

Pensionsmyndigheten instämmer i den bedömning som anges i förarbetena om att pensionärer generellt inte har något behov av omställningstid efter dödsfall när det gäller att förändra sin inkomst. Den omställning som det kan röra sig om för den efterlevande pensionären är ansökan om att ta ut hel pension istället för partiell eller att ta ut tjänstepension.

Vi ser dock problem med det motiv som anges i förarbetena om förvärvsaktivitas behov av omställningstid för att förändra sin inkomst. Som återges i avsnittet ovan anger lagstiftaren att den efterlevande efter ett år bör kunna svara för sin egen försörjning. Detta tolkar vi som att man syftar till efterlevande som tidigare, mer eller mindre, blivit försörjda av sin partner. Dessa efterlevande förutsätts på så vis ha behov av omställningstid för att börja arbeta, alternativt gå upp i arbetstid eller byta till ett mer välbetalt arbete.

Pensionsmyndigheten menar att detta motiv till omställningspension är problematiskt, både utifrån ett jämställdhetsperspektiv och utifrån den generella arbetslinjen som kan anses gälla för de allmänna välfärdssystemen och socialförsäkringen. Det bör visserligen vara få par som anpassar sin ekonomi och arbetslivslivsdeltagande utifrån omställningspensionens regler. Problemet är därför snarare av principiell karaktär; lagstiftaren bör inte utgå ifrån förhållanden hos förvärvsaktiva där den ena partnern, i någon mån, försörjer den andra. Vi vill dock vara tydliga med att det är just motivet om *omställningstid för efterlevande avseende inkomsten* som vi ifrågasätter i detta avsnitt. I förarbetena anges även andra motiv till att endast ge efterlevandepension till efterlevande i arbetsför ålder, dessa analyseras nedan. Det finns också ytterligare skäl till att ge efterlevandepensioner, oavsett ålder för den efterlevande, såsom att kompensera hushåll för förlorade skalfördelar och ett behov av omställningstid för att anpassa utgifter. Sådana motiv behandlas i avsnittet om slutsatser, 7.6. Notera även att i denna rapport analyseras endast omställningspension för par utan barn. När det gäller par med barn har den gruppen andra förutsättningar och vi ifrågasätter här inte dessa efterlevandes behov av omställningstid när det gäller anpassning av inkomst efter partners dödsfall.

I våra data ser vi vidare inte att yngre efterlevande ställer om sina inkomster efter dödsfallet. När vi studerar åldrarna 50+ utan barn ökar inte de efterlevande sin inkomst mer jämfört med kontrollgruppen. Vår studie tyder snarare på en svag inkomstutveckling för gruppen efterlevande, särskilt för dem med låga inkomster. Vi vet dock inte vad den svaga inkomstutvecklingen beror på och det behövs en mer djupgående studie för att säkerställa resultaten och förstå eventuella orsaker. Omställningspension utbetalades inte längre till de studerade individerna men det är möjligt att andra efterlevandeskydd som fortfarande betalas ut har gett vissa individer incitament att minska sin arbetstid och inkomst efter dödsfallet. Individer kan även ha minskat sina inkomster av andra orsaker, såsom sjukdom. *Om* gruppen är i behov av mer långvarigt ekonomiskt stöd bör sådant dock inte

ges inom ramen för det statliga efterlevandeskyddet som ska vara tillfälligt, utan genom andra åtgärder (se avsnitt 4.1 om lagstiftarens uttalade syften med den allmänna efterlevandepensionen).

”Efterlevande pensionärer har inte samma behov av att anpassa sitt boende som efterlevande i förvärsaktiv ålder”

Tidigare studier om äldres flyttbeteende

I rapporten *Äldres bostadsval och preferenser - en sammanställning av aktuell forskning* (Abramsson 2015) behandlas bland annat äldres flyttbeteende. I studien konstateras att äldre personer är mindre rörliga på bostadsmarknaden i jämförelse med yngre åldersgrupper. Det som i störst utsträckning påverkar äldre att flytta är att man blir ensamstående samt hög ålder. Ett generellt mönster är att män bor oftare kvar hela livet i småhus med en partner. Kvinnorna blir generellt äldre än männen och därmed oftare ensamstående vilket innebär, i enlighet med tidigare konstaterande, att de i högre uträkning bor i lägenhet.

Flyttningsbenägenheten hos äldre studeras även i rapporten *Äldres flyttningar och motiv till att flytta eller bo kvar* (Abramsson m.fl. 2014). Här återfinns förväntade samband såsom att en skilsmässa genererar en flyttning för åtminstone den ena parten samt en relativt sett högre flyttningsbenägenhet bland dem som blir änkor/änklingar jämfört med övriga grupper.

Pensionsmyndighetens Pensionsbeslutsundersökning 2018 visar att av de tillfrågade har änkor och änklingar flyttat till billigare boende i högre utsträckning än gifta (11 procent av de respektive 5 procent) inför sin pensionering. Andelen som svarar att man har ändrat sitt boende inför pensionering på ett annat sätt är 5 procent av änkor och änklingar respektive 6 procent av de gifta.

Statistisk analys: Flyttar efterlevande under 65-årsgränsen i högre utsträckning än efterlevande över 65-årsgränsen?

Pensionsmyndigheten har studerat flyttbeteendet hos efterlevande över och under 65 år. Teorin, utifrån resonemangen i förarbetena, är att de efterlevande under 65 år ska ha flyttat i högre utsträckning än de över 65 år. Se bilaga 1 för mer om studiens upplägg.

Vi har studerat andelen bland efterlevande som har flyttat inom två år efter partners dödsfall. Tabell 10 nedan redovisar resultaten.

Tabell 10 Andel flyttar hos efterlevande, procent

	Ålder för efterlevande vid dödsfall	
	60-63	65-68
Kvinnor	21,4	20,9
Män	15,8	16,2

Källa: Personsmyndighetens datalager Pedal

Vi ser att skillnaderna mellan åldersgrupperna är små och skiljer sig åt mellan män och kvinnor; de yngre kvinnorna flyttar i något högre utsträckning än de äldre medan de yngre männen däremot flyttar i något lägre utsträckning än de äldre. Skillnaderna mellan de olika åldersgrupperna är dock inte signifikanta, vare sig för män eller kvinnor. Vi har även studerat när i tid efter dödsfallet flytten ägde rum, även här ser vi inga signifikanta skillnader mellan åldersgrupperna.

Det kan dock noteras att en större andel av de efterlevande kvinnorna än de efterlevande männen har flyttat, vilket vi ser i de båda åldersgrupperna. Skillnaden i flytt hos efterlevande mellan könen är statistiskt säkerställd.

I sammanhanget kan nämnas att Pensionsmyndigheten även har studerat flyttar hos yngre efterlevande, dvs. under 65 års ålder, och jämfört med en kontrollgrupp (gifta) i samma åldersgrupp. Grupperna efterlevande och kontrollgruppen är samma som vid analysen av inkomstutvecklingen för efterlevande i avsnittet ovan. För efterlevande följde vi upp andel som hade flyttat inom en två årsperiod efter dödsfallet (som skedde någon gång under 2014). För kontrollgruppen följde vi upp andel som flyttat under 2015-2016. Vi såg att de efterlevande männen inte flyttade i högre utsträckning än männen i kontrollgruppen (12 procent jämfört med 15 procent). Däremot flyttade de efterlevande kvinnorna i signifikant högre utsträckning än kvinnorna i kontrollgruppen; 32 procent av de efterlevande kvinnorna flyttade jämfört med 15 procent av de gifta kvinnorna. Vi ser alltså en stor skillnad i flyttbeteende mellan efterlevande män och kvinnor även i denna studie. (För mer om studiens upplägg, se bilaga 1 "Flyttar yngre efterlevande efter dödsfallet?".)

Pensionsmyndighetens bedömning förarbetenas motiv

Pensionsmyndighetens studier tyder på att efterlevande över och under 65 år flyttar i lika hög utsträckning. Vi ser även att efterlevande kvinnor flyttar i högre utsträckning än män under uppföljningsperioden, vilket gäller både över och under 65 års ålder. Orsakerna till detta har inte undersökts närmre, men kan bero på att de efterlevande kvinnorna har lägre inkomster än de efterlevande männen och har ett större behov av att byta till ett billigare boende. Tidigare studier på området visar att flyttar hos äldre framför allt drivs av partners dödsfall och hög ålder.

Studierna stödjer således inte motiven som anges i förarbetena. Det bör även tilläggas att även om pensionärspar skulle ha anpassat sitt boende inför pensionering betyder inte det att man har anpassat det tillräckligt för att det ska vara möjligt för en efterlevande i paret att ensam bo kvar. En flytt kan bli nödvändig efter partners dödsfall, av ekonomiska eller av andra skäl.

"... annars har de rätt till bostadstillägg."

Statistisk analys: Hur stor andel efterlevande ansöker om bostadstillägg och beviljas efter dödsfallet?

Pensionsmyndigheten har studerat hur stor andel av efterlevande pensionärer som hade ansökt om bostadstillägg inom ett år efter dödsfallet

och sedan beviljats stödet, se tabell 11 (kvinnor) och tabell 12 (män) nedan. Efterlevande och partnern var folkbokförda på samma adress när dödsfallet skedde.³⁹

Tabell 11 Änkor (efterlevande kvinnor) som ansökt om bostadstillägg inom ett år efter partners dödsfall och sedan beviljats stödet, änkor med bostadstillägg sedan tidigare och änkor som ej sökt/ej beviljats bostadstillägg, andelar efter åldersgrupp

	Änkor som sökt och beviljats bostadstillägg (nya mottagare)	Änkor med bostadstillägg sedan tidigare (när maken levde)	Änkor som ej sökt/ej beviljats bostadstillägg	Nya mottagare som andel utav <u>dem</u> som <u>inte tidigare hade stödet</u>
65	10 %	5 %	85 %	11 %
66-67	15 %	4 %	81 %	16 %
68-69	16 %	6 %	78 %	17 %
70-74	21 %	6 %	73 %	22 %
75-79	20 %	8 %	72 %	22 %
80-84	18 %	10 %	72 %	19 %
>= 85	16 %	13 %	71 %	18 %
Totalt	18 %	9 %	73 %	20 %

Källa: Personsmyndighetens datalager Pedal

³⁹ Detta urvalskriterium användes eftersom syftet med analysen är att undersöka hur bostadstillägget fungerar som efterlevandeskydd för äldre med delad ekonomi (och boende). De efterlevande vars make bodde på annan adress före dödsfallet (vilket t.ex. inträffar om en eller båda i paret bor på serviceboenden) räknas redan som ensamstående vid beräkning av bostadstillägg. Det bör dock noteras att det är möjligt att vara folkbokförd på en adress och få bostadstillägg för en annan adress; undersökningen får därför en viss övertäckning avseende andelen änkor och änklingar som hade bostadstillägg sedan tidigare.

Tabell 12 Änklingar (efterlevande män) som ansökt om bostadstillägg inom ett år efter partners dödsfall och sedan beviljats stödet, änkor med bostadstillägg sedan tidigare och änkor som ej sökt/ej beviljats bostadstillägg, andelar efter åldersgrupp

	Änklingar som sökt och beviljats bostadstillägg	Änklingar med bostadstillägg sedan tidigare (när maken levde)	Änklingar som ej sökt/ej beviljats bostadstillägg	Nya mottagare som andel utav dem som inte tidigare hade stödet
65	3 %	2 %	95 %	3 %
66-67	5 %	2 %	93 %	5 %
68-69	5 %	5 %	91 %	5 %
70-74	7 %	3 %	90 %	7 %
75-79	8 %	5 %	88 %	8 %
80-84	6 %	5 %	89 %	6 %
>= 85	5 %	8 %	87 %	5 %
Totalt	6 %	5 %	89 %	6 %

Källa: Personmyndighetens datalager Pedal

Vi ser att andelen som fick bostadstillägg är något högre för de äldre efterlevande pensionärerna jämfört med yngre, vilket kan förklaras av att de äldre pensionärerna ofta har lägre inkomster än yngre. Detta beror bland annat på att de yngre kvinnorna har haft ett högre arbetslivsdeltagande än de äldre kvinnorna. Äldres tjänstepensioner är också ofta lägre än de yngres, vilket både är en följd av korta uttagstider och prisindexering av många tjänstepensioner. Att män generellt har högre inkomster än kvinnor förklarar att deras andel med bostadstillägg är lägre.

För nya mottagare av bostadstillägg redovisas i tabell 13 och 14 när i tid efter dödsfallet som den efterlevande ansökte om stödet.

Tabell 13 Antal månader efter partners dödsfall som efterlevande kvinnor ansökt om bostadstillägg och sedan beviljats stödet, andel per åldersgrupp

	0-6 månader	7-12 månader
65	76 %	24 %
66-67	90 %	10 %
68-69	85 %	15 %
70-74	89 %	11 %
75-79	87 %	13 %
80-84	85 %	15 %
>= 85	82 %	18 %
Totalt	86 %	14 %

Källa: Personmyndighetens datalager Pedal

Tabell 14 Antal månader efter partners dödsfall som efterlevande män ansökt om bostadstillägg och sedan beviljats stödet, andel per åldersgrupp

	0-6 månader	7-12 månader
65	100 %	0 %
66-67	90 %	10 %
68-69	69 %	31 %
70-74	89 %	11 %
75-79	90 %	10 %
80-84	86 %	14 %
>= 85	87 %	13 %
Totalt	88 %	12 %

Källa: Personsmyndighetens datalager Pedal

Vi ser att de flesta ansökt om bostadstillägg inom sex månader från makens dödsfall, med små skillnader mellan efterlevande män och kvinnor.

Statistisk analys: Hur förändras bostadstillägget när den ena maken avlider och hur förändras ekonomin för den efterlevande?

Pensionsmyndigheten har studerat par med bostadstillägg där den ena maken sedan har avlidit, för att undersöka hur nivån på bostadstillägget förändrades efter dödsfallet. Teorin som prövas är att bostadstillägget fungerar som efterlevandeskydd och därför höjs vid ena partners dödsfall.

De efterlevande har delats in i tre grupper:

- Grupp 1 har fått lägre bostadstillägg efter dödsfallet: en sänkning på mer än 100 kronor per månad
- Grupp 2 har oförändrat bostadstillägg/fått en sänkning på 100 kronor eller mindre/fått en höjning på 100 kronor eller mindre per månad
- Grupp 3 har fått ett högre bostadstillägg efter dödsfallet: en höjning på mer än 100 kronor per månad

I tabell 15 ser vi fördelningen mellan grupperna. Här studerar vi endast efterlevande som ej har flyttat efter dödsfallet.⁴⁰

⁴⁰ Efterlevande som bor kvar utgör 80 procent av den studerade populationen. Efterlevande som har flyttat är relativt få i antal och antalet personer inom respektive grupp blir därför olämpligt få för att göra statistisk analys. Att studera bostadstillägget för dem som bor kvar innebär även att vi inte behöver ta hänsyn till en eventuellt förändrad bostadskostnad i vår analys.

Tabell 15 Andel efterlevande kvinnor och män med lägre (grupp 1), oförändrad (grupp 2) och höjt (grupp 3) bostadstillägg efter partners dödsfall

	Sänkt	Oförändrat	Höjt
Kvinnor	39 %	17 %	43 %
Män	28 %	24 %	49 %

Källa: Personsmyndighetens datalager Pedal

En relativt stor andel av de efterlevande har alltså fått ett sänkt bostadstillägg jämfört med när maken levde. Pensionsmyndigheten har översiktligt studerat orsakerna till detta. Det visar sig vara svårt att isolera effekten på bostadstillägget som kommer av den förlorade hushållsinkomsten från den avlidne maken. När vi studerar kvinnor med minskat bostadstillägg är snittbeloppet på änkepension högre än för de med oförändrat eller höjt bostadstillägg, variationen är dock stor. I denna grupp är även åldern i genomsnitt något högre än för övriga grupper, vilket troligtvis har ett samband med nivån på änkepension som på grund av regelverket generellt är högre för äldre årskullar. Minskningen av bostadstillägget kan också bero på att en del av de efterlevande har fått annan efterlevandepension efter dödsfallet inom ramen för uppföljningstiden.

Vi har gått in och närmare analyserat tre av de studerade parens inkomster före och efter dödsfallet. För ett av paren minskade bostadstillägget efter dödsfallet. Mannen (den avlidne) hade haft efterlevandeskydd på sin premiepension och återbetalningsskydd på sin tjänstepension. När kvinnan övertar dessa inkomster efter dödsfallet leder detta till ett minskat bostadstillägg. Detta beror på att ett större belopp nu hamnar över fribeloppsgränsen än vad som var fallet när maken levde. Detta trots att fribeloppsgränsen höjs när kvinnan blev ensamstående.

För samtliga tre par ökade dock den ekonomiska standarden för den efterlevande efter makens dödsfall. Detta beror på att hushållsinkomsten var liten redan före dödsfallet (annars hade paren inte haft rätt till bostadstillägg). Bostadstillägget blir i princip lika stort för ett enpersonshushåll som tvåpersonshushåll vid låga hushållsinkomster. Bostadstillägget överkompenserar på det viset för ensamståendes högre försörjningsbörda, en slutsats som dras även av Grundskyddsutredningen (Ds 2018:8).⁴¹ Den efterlevandes disponibla inkomst efter betald bostadskostnad var dock relativt låg efter dödsfallet och två av de efterlevande byter senare till ett billigare boende. Detta ökade deras inkomst efter betald bostadskostnad, men sänker deras bostadstillägg något och med det även deras ekonomiska standard. Att bostadskostnaden påverkar måttet

⁴¹ Se sid. 115.

ekonomisk standard på detta vis är en tidigare konstaterad begränsning med måttet.⁴²

Pensionsmyndighetens bedömning förarbetenas motiv

Vi ser ovan att bostadstillägget fyller en funktion som efterlevandeskydd för många pensionärer. Av de studerade efterlevande kvinnorna var det 18 procent som sökte bostadstillägg inom ett år och beviljades stödet. 9 procent hade redan bostadstillägg med sin make före dödsfallet. För efterlevande män var motsvarande andelar 6 procent (nya mottagare) och 5 procent (hade stödet tidigare). De flesta ansökte om stödet inom sex månader efter dödsfallet.

Det bör dock noteras att redovisningen inte visar hur lång tid efter dödsfallet som stödet betalas ut för första gången. Vid försenad handläggning betalas stödet ut retroaktivt med utgångspunkt från ankomstdatum för ansökan. Idag kan det ta upp till 15 veckor att få ett beslut om bostadstillägg. För en efterlevande med små ekonomiska marginaler kan en sen utbetalning, om än retroaktiv, därför innebära ekonomiska problem. Denna ekonomiska situation bör gälla för flertalet mottagare av bostadstillägg, då stödet har relativt skarp inkomstprövning. Långa handläggningstider för bostadstillägget minskar därför stödets funktion som efterlevandeskydd. Detta kan ställas i relation till omställningspensionen som betalas ut automatiskt efter en makes dödsfall.

Det bör även noteras att bostadstillägget inte täcker hela bostadskostnaden utan det finns ett bostadskostnadstak på 5 600 kronor per månad. För kostnader utöver det ges inget bostadstillägg.⁴³ I januari 2018 hade 34 procent av pensionärerna med bostadstillägg en bostadskostnad över taket.⁴⁴ Vidare täcker bostadstillägget inte omkostnader för en flytt, något som är aktuellt för många efterlevande (se föregående avsnitt).⁴⁵

Vi konstaterar dock att bostadstillägget förbättrar ekonomin för efterlevande pensionärer med låga inkomster. I vissa fall blir den ekonomiska standarden till och med högre än när maken levde. Detta gäller för par där båda har låga inkomster. Ett högt bostadstillägg förutsätter dock en hög bostadskostnad.

⁴² Pensionsmyndigheten (2018b), s. 4.

⁴³ Bostadstillägget ersätter 96 procent av bostadskostnader upp till 5 000 kronor per månad och 70 procent av bostadskostnader mellan 5 001-5 600 kronor per månad. Därutöver ges ett "konsumtionsstöd" inom bostadstillägget motsvarande 340 kronor per hushåll som inte har en koppling till bostadskostnadsnivån. Särskilt bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd täcker bostadskostnader upp till 6 200 kronor och säkerställer en skälig levnadsnivå efter betald bostadskostnad. Som skälig levnadsnivå räknas 5 634 kronor per månad (2018) ensamstående och 4 590 kronor per månad (2018) för sammanboende. Våra typfall i kapitel 6, en efterlevande med som lägst garantipension i egen inkomst, har dock inte rätt till äldreförsörjningsstöd vid en hyra på 6 200 kronor eftersom den disponibla inkomsten efter betald bostadskostnad överstiger skälig levnadsnivå.

⁴⁴ Ds 2018:8 s. 119.

⁴⁵ En flytt kan även innebära ytterligare konsekvenser avseende bostadstillägget, vid flytt från en ägd bostad. Det kan innebära att bostadstillägget reduceras av bostadens förmögenhetsvärde (taxeringsvärdet) eller eventuell kapitalvinst vid försäljning av bostaden.

Den disponibla inkomsten efter pensionären har betalat hyran kan därför vara relativt låg.

Det finns emellertid betydande principiella och praktiska skillnader mellan bostadstillägget och omställningspensionen. Det senare är ett ej inkomst- och förmögenmögenhetsprövat efterlevandeskydd som inte heller beaktar boendekostnaden. Många som skulle ha rätt till ett sådant efterlevandeskydd har inte rätt till bostadstillägg eftersom de har för god ekonomi för att få stödet. Bostadstilläggets skarpa inkomstprövning skulle kunna betraktas som en orättvis skillnad mellan skyddet för yngre och äldre efterlevande.

”Dödsfall hos äldre är mer förutsägbara.”

Pensionsmyndighetens bedömning förarbetenas motiv

I avsnitt 5.1 redovisades antalet nyblivna änkor och änklingar för olika åldrar. Vi ser en ökning i takt med efterlevandes ålder. Procentuellt sett sker en stor ökning från 60-64 år jämfört med 65-69 för både män och kvinnor. *Antalet* nyblivna änkor och änklingar är dock betydligt större för de äldre årskullarna, för kvinnorna är det flest som blir änkor i åldern 75-79 år och för männen i åldrarna 85+.

Pensionsmyndigheten instämmer i förarbetenas bedömning att dödlighet är mer förutsägbart för äldre än för personer mitt i livet. Men medvetenhet och planering kring dödsfall inom ett par sker sannolikt gradvis med åldern, vilket strider mot att ha en skarp gräns i lagstiftningen. Med en ökad medellivslängd är 65 år idag längre ifrån den förväntade tiden för dödsfall än vad den var i slutet på 1980-talet när regelverket omställningspensionen föreslogs. Pensionsmyndigheten anser dock att det är problematiskt att lagstiftaren ställer krav på att par över en specifik ålder ska ha förberett sig för ett dödsfall och inte ställa samma krav för par under denna åldersgräns. Detta problem finns kvar även om man ändrar åldersgränsen till exempelvis 75 år eller äldre.

7.2 Analys av typfallsberäkningarna med avseende på åldersgränsen

I kapitel 6 analyserades efterlevandeskyddet före och efter 65 års ålder (för arbetande under 65 år och pensionärer över 65 år). Vi såg att för en efterlevande pensionär med låg inkomst blev skyddet i nivå med omställningspensionen. Pensionärens skydd i form av garantipension och bostadstillägg betalades även ut livsvarigt. Skyddet förutsätter dock att den efterlevande inte hade några övriga tillgångar och en bostadskostnad motsvarande 5 000 kronor i månaden. Vidare bör det noteras att garantipensionen kan upphöra vid utlandsflytt och bostadstillägget kan upphöra vid förändrad bostadskostnad och förändrad ekonomi.

För den efterlevande pensionären med medelinkomst blev skyddet cirka 2 000 kronor i månaden, på grund av inkomstprövningen i bostadstillägget och att höjningen av garantipensionen endast blev marginell. Detta kan

jämföras med omställningspensionen som inte inkomstprövas och ger cirka 5 500 kronor netto per månad (i ett år).

Pensionsmyndigheten konstaterar att även om grundskyddet för pensionärer ger ett relativt gott skydd för de äldre med låga inkomster är det statliga skyddet betydligt sämre för en efterlevande pensionärer med medelinkomst jämfört med yngre efterlevande. Dessutom täcker de äldres skydd endast en given bostadskostnad och kan inte användas för att ställa om boendet i form av flytt med mera. (Se även avsnitt 7.1 ovan.) Sådana utgifter behöver den äldre efterlevande med medelinkomst täcka med sin egen inkomst, en inkomst som dessutom ligger *lägre* än den för de yngre efterlevande typfallen med låg inkomst.

De yngre efterlevande under 65 år har vidare ett relativt gott skydd genom kollektivavtalen. Vissa blir till och med ”överkompenserade” efter dödsfallet. Det är troligtvis det vi ser när vi studerar omställningspensionens fördelningseffekter i avsnitt 7.4 nedan. Staten betalar med andra ord ut betydande belopp omställningspension till personer som redan har höga inkomster.

När utbetalning av de tillfälliga skydden har upphört blir fallet i ekonomisk standard jämfört med standarden före dödsfallet större för de yngre jämfört med de äldre. I absoluta nivåer hamnar de yngre efterlevande ändå på högre nivåer i ekonomisk standard än de äldre. Att fallet blir stort beror på att den avlidne maken hos de yngre efterlevande hade en relativt hög inkomst; även om vi räknar på en medelinkomst för en arbetande är denna betydligt högre än pensionärernas inkomster.

Sammanfattningsvis bedömer Pensionsmyndigheten att resultatet av typfallsberäkningarna *inte* stödjer en 65-årsgräns i omställningspensionen.

7.3 Är efterlevande en ekonomiskt svag grupp? Tidigare studier

Typfallen i kapitel 6 visar inte hur den ekonomiska standarden faktiskt ser ut hos efterlevande. I *Ekonomisk standard för efterlevande* från 2003 redovisas inkomststatistik hos efterlevande och andra grupper av dåvarande Riksförsäkringsverket.⁴⁶ I tabell 16 nedan visas skillnaden i inkomststandard mellan ensamstående änkor/änklingar utan barn jämfört med dels övriga ensamstående utan barn dels sammanboende utan barn. Jämförelserna görs för olika åldersgrupper. Ett indexvärde under (över) 100 innebär att gruppen har en lägre (högre) median disponibel inkomst per konsumtionsenhet (ekonomisk standard) jämfört med ensamstående änka/änkling.

⁴⁶ Riksförsäkringsverket(2003).

Tabell 16 Index för ekonomisk standard för olika åldersgrupper och hushållstyper

	Ensamstående änka/änkling	Övriga ensamstående utan barn	Sammanboende utan barn
18–64 år	100	82	115
65–74 år	100	99	121
75– år	100	100	109

Måttet visar att inom samma åldersklass har ensamstående efterlevande en högre median ekonomisk standard än övriga ensamstående utan barn. Däremot har ensamstående efterlevande lägre median ekonomisk standard än sammanboende utan barn.

En begränsning med statistiken ovan är att den är relativt gammal. Till exempel bör utfasningen av änkepengionen påverka måttet. Vidare görs ingen uppdelning på kön. Statistiken säger inte heller något om i vilken utsträckning efterlevandepensioner påverkar den ekonomiska standarden för de efterlevande. Pensionsmyndigheten har inte prioriterat en ny motsvarande studie för det här uppdraget.

I Pensionsmyndighetens förstudie om änkepension från 2016⁴⁷ studerades pensioner och pensionsprognoser för efterlevande kvinnor. När det gäller efterlevande pensionärer utan änkepension var deras allmänna pensionsinkomst ungefär på samma nivå som för övriga ensamstående (skilda och ogifta). De gifta kvinnorna hade lägre pension än de ensamstående, både inkomstgrundad pension och garantipension. För de yngre årskullarna närmar sig de dock gifta kvinnorna de ensamstående när det gäller inkomstgrundad allmän pension.⁴⁸

Pensionsprognosen ger en indikation om den pensionsgrundande inkomsten för olika grupper. Förstudien visade en liten skillnad i pensionsprognos mellan gifta, skilda och änkor för födda 1950–1960, ogifta hade dock en betydligt lägre pensionsprognos. För de yngre årskullarna var antalet efterlevande relativt få och resultatet svårtolkat.⁴⁹

Tidigare studier tyder alltså inte på att efterlevande har en relativt svag ekonomi. Resultaten ovan ska dock tolkas med viss försiktighet. Riksförsäkringsverkets studie är relativt gammal och Pensionsmyndighetens förstudie om änkepengionen behandlade inte efterlevande mäns pensioner

⁴⁷ Pensionsmyndigheten (2016a).

⁴⁸ Ibid s. 16-17.

⁴⁹ Ibid s. 22. Observera att i pensionsprognosen ingår inkomstpension/tilläggs pension, premiepension och garantipension.

och pensionsprognoser. Ingen av studierna visade heller den efterlevandes inkomst i samband med dödsfallet.

7.4 Effekter av att avskaffa 65-årsgränsen

Kostnads- och fördelningseffekter av att avskaffa 65-årsgränsen

Fördelningseffekter av dagens omställningspension

Pensionsmyndigheten har använt mikrosimuleringsmodellen Fasit för att beräkna fördelningseffekter av dagens omställningspension. Hit räknas omställningspension och garantipension till omställningspension. Vi har inte inkluderat den förlängda omställningspensionen som ges till efterlevande med barn. Observera att här ingår samtliga mottagare av omställningspension, även efterlevande med barn.

Tabell 17 nedan visar hur omställningspensionen fördelas mellan kvinnor och män.

Tabell 17 Omställningspensionens fördelningseffekter, män och kvinnor

	Nettoeffekt (mnkr)	Andel av den totala summan
Kvinnor	270	68 %
Män	130	32 %
<i>Totalt</i>	<i>400</i>	<i>100 %</i>

Källa: Egna beräkningar

Vi ser att 68 procent, motsvarande 270 miljoner kronor, går till kvinnorna. Tabell 18 nedan visar hur omställningspensionen fördelas mellan olika åldersgrupper.

Tabell 18 Omställningspensionens fördelningseffekter, åldersgrupper

		Nettoeffekt (mnkr)	Andel av den totala summan
Ålder	0-19	0	0 %
	20-35	50	13 %
	36-64	345	86 %
	65-85	5	1 %
	86-	0	0 %
	Totalt	400	100 %

Källa: Egna beräkningar

Hela 86 procent återfinns i åldrarna 36–64 år. Att vi ser en marginell andel i gruppen 65-85 år som tar del av omställningspensionen beror på att vissa efterlevande 64 åringar är 65 år vid årets slut. Det finns även personer över 65 år som bor i samma hushåll som någon med omställningspension.

Tabell 19 nedan visar hur omställningspensionen fördelas mellan olika inkomstdeciler i befolkningen. Befolkningen delas in i 10 lika stora grupper där de 10 procenten av befolkningen som har lägst ekonomisk standard utgör decilgrupp 1 och de 10 procenten med den högsta ekonomiska standarden utgör decilgrupp 10.

Tabell 19 Omställningspensionens fördelningseffekter, inkomstdeciler

		Nettoeffekt (mnkr)	Andel av den totala summan
Inkomstdecil	1	5	1 %
	2	20	5 %
	3	10	2 %
	4	40	10 %
	5	10	3 %
	6	15	4 %
	7	35	8 %
	8	60	15 %
	9	100	26 %
	10	105	26 %
	Totalt	400	100 %

Källa: Egna beräkningar

Vi ser att 67 procent hamnar i de tre högsta inkomstgrupperna. Att omställningspensionen träffar så högt i inkomstfördelningen kan tyckas märkligt. Omställningspension betalas generellt ut till ensamstående efterlevande, med eller utan barn. Dessa grupper har en högre försörjningsbörda än sammanboende vuxna, vilket generellt drar ner den ekonomiska standarden för dessa hushåll. En viktig förklaring till fördelningen är att de allra flesta efterlevande är i åldern 36-64 år vilket presenterades i tabell 18 och att det finns ett samband mellan ålder och vilken inkomstgrupp personerna tillhör. En annan teori är att andra efterlevandepensioner (tillfälligt) drar upp de efterlevandes ekonomiska standard, vilket vi ser i avsnitt 6.3 där typfallsberäkningarnas resultat redovisas. I 6.3 antar vi vidare att TGL sprids ut över flera år, i verkligheten kommer beloppet som en klumpsumma under dödsfallsåret.

Finansiella effekter och fördelningseffekter av att avskaffa 65-årsgränsen i omställningspensionen (approximation)

Pensionsmyndigheten har gjort en uppskattning av de finansiella effekterna och fördelningseffekterna av en avskaffad 65-årsgräns, det vill säga att det även betalas ut omställningspension till efterlevande över 65 år. Eftersom det saknas uppgift i Fasit om vilka som är nyblivna efterlevande har vi gjort en approximation genom att utgå från antalet nyblivna efterlevande för män och kvinnor i olika åldrar från SCB:s statistik. Vi har slumpmässigt fördelat

ut detta antal personer bland ensamstående och tilldelat dem en omställningspension.

Ett problem med detta förfarande när det gäller att skatta effekter är om de nyblivna efterlevande har andra inkomstnivåer än övriga ensamstående. I avsnitt 7.3 redogörs för studier av inkomsten hos änkor/änklingar och andra ensamstående. Riksförsäkringsverkets studie från 2003 visar på små skillnader mellan grupperna sett till åldrarna över 65 år. Studien är dock relativt gammal och behöver inte överensstämma med dagens förhållanden. Pensionsmyndighetens förstudie av kvinnors allmänna pensionsinkomst visar dock också på relativt små skillnader mellan olika grupper ensamstående. En motsvarande studie gjordes inte för männen. På grund av osäkerheten när det gäller träffsäkerheten i vår metod bör uppgifterna nedan ses som ungefärliga. SCB:s statistik inbegriper vidare endast änkor, änklingar och efterlevande till registrerade partners. Vi har dock inte uppgift om efterlevande till sambos med gemensamma barn över 65 år, en grupp som också har rätt till omställningspension (se avsnitt nedan om övriga konsekvenser av en avskaffad åldersgräns). Detta innebär en underskattning av kostnaden och effekten av en avskaffad 65-årsgräns.

Beloppen på omställningspensionen har beräknats schablonmässigt där männen får en omställningspension beräknad utifrån kvinnornas genomsnittliga ålderspension och kvinnorna får en omställningspension beräknad utifrån männens genomsnittliga ålderspension. För männen innebär det 8 076 kronor per månad, som är garantinivån för omställningspensionen, och kvinnorna tilldelas 8 400 kronor per månad.

I tabell 20 redovisas den finansiella effekten av att ge omställningspension även till efterlevande över 65 år.

Tabell 20 Finansiella effekter av en avskaffad 65-årsgräns i omställningspensionen

	Miljoner kr
Staten	-2 450
Kommunerna	800
Hushållen	1 650

Källa: Egna beräkningar

Vår uppskattning visar på en kostnad för staten motsvarande cirka 2,5 miljarder kronor. Av detta ökar hushållens inkomster med nästan 1,7 miljarder kronor, 0,8 miljarder kronor går till kommunerna genom skatt.

När det gäller individerna visar våra beräkningar att cirka 25 000 personer skulle få en ökad årsinkomst netto med omkring 32 600 kronor i genomsnitt. Fördelningen mellan män och kvinnor visas i tabell 21 nedan.

Tabell 21 Fördelningseffekter av en avskaffad 65-årsgräns i omställningspensionen, män och kvinnor

	Nettoeffekt (mnkr)	Andel av den totala summan
Kvinnor	1 080	66 %
Män	570	34 %
Totalt	1 650	100 %

Källa: Egna beräkningar

Liksom för dagens omställningspension tillfaller en större andel kvinnorna, dock är andelen något lägre än för omställningspensionen under 65 (se tabell 17).

I tabell 22 redovisas fördelningseffekter per åldersgrupp.

Tabell 22 Fördelningseffekter av en avskaffad 65-årsgräns i omställningspensionen, åldersgrupper

Ålder	Total nettoeffekt (mdkr)	Andel av den totala summan
65-85	1 290	78 %
86-	360	22 %
Totalt	1 650	100 %

Källa: Egna beräkningar

Den största inkomstökningen sker i gruppen mellan 65-85 år, vilket beror på att det är i dessa åldrar flest blir efterlevande (se avsnitt 5.1).

I tabell 23 redovisas slutligen fördelningseffekter för olika inkomstdeciler.

Tabell 23 Fördelningseffekter av en avskaffad 65-årsgräns i omställningspensionen, inkomstdeciler

		Nettoeffekt (mdkr)	Andel av den totala summan
Inkomstdecil	1	135	8 %
	2	220	13 %
	3	485	29 %
	4	220	13 %
	5	265	16 %
	6	160	10 %
	7	40	2 %
	8	60	3 %
	9	35	2 %
	10	30	2 %
	<i>Totalt</i>	<i>1 650</i>	<i>100 %</i>

Källa: Egna beräkningar

Till skillnad från dagens omställningspension träffar denna efterlevandepension lågt i inkomstfördelningen. De fem lägsta inkomstgrupperna beräknas få omkring 80 procent av den totala ökningen av nettoinkomsterna med 1,65 miljarder kronor.

Övriga konsekvenser av en avskaffad åldersgräns

Sambos med barn

Idag får sambos som har (haft) gemensamma barn omställningspension om partnern avlider. Övriga sambos har inte rätt till omställningspension. För familjer där barnen har vuxit upp bör dock livssituationen i stort vara densamma som för sambopar utan barn. Att endast de som har haft gemensamma barn har rätt till omställningspension blir problematiskt utifrån ett principiellt perspektiv. Detta problem finns redan idag men blir större om man avskaffar åldersgränsen i omställningspensionen. Vi kommer då se situationer där par som har levt hela livet tillsammans utan att gifta sig vara utan omställningspension, samtidigt som andra ogifta äldre par ges en (generös) omställningspension vid partners dödsfall.

Efterlevandelivräntor

Om lagstiftaren gör någon förändring i åldersgränsen för omställningspension behöver även reglerna för efterlevandelivräntorna förändras.

7.5 Riktålder i ålderspensionssystemet och åldersgräns i omställningspensionen

Grundskyddet inom ålderspensionen träder in från 65 års ålder och är ett motiv till 65-årsgränsen i omställningspensionen (se avsnitt 7.1). En 65-årsgräns i omställningspensionen är dock problematisk i ett pensionssystem med valfri pensionsålder som ska uppmuntra till ett förlängt arbetsliv.

Pensionsmyndigheten har tidigare föreslagit att åldersgränsen för omställningspensionen bör följa riktåldern för ålderspensionssystemet. I Pensionsmyndighetens rapport *Konstruktion av riktålder* framför vi att åldersgränsen för omställningspension bör flyttas fram så att förmånen kan beviljas längst till och med månaden innan den efterlevande uppnår sin fastställda riktålder.

Omställningspensionen beräknas idag utifrån den avlidnes antagna inkomstpension till och med det år personen skulle följt 64 år samt delningstalet för den årskull som vid året för dödsfallet fyllde 65 år. Med en ökad medellivslängd och högre delningstal vid 65 års ålder innebär detta, allt annat lika, en lägre omställningspension över tid. För att undvika detta bör delningstalet enligt Pensionsmyndigheten beräknas utifrån den årskull som vid året för dödsfallet uppnådde riktåldern, och den antagna inkomstpensionen beräknas intjänas fram till året före riktåldern.⁵⁰

Pensionsmyndigheten vill dock betona att vi i rapporten *Konstruktion av riktålder* inte prövade åldersgränsen i omställningspensionen i ett vidare perspektiv. Förslagen i den rapporten ska ses som nödvändiga följdändringar av införandet av en riktålder, med syftet att regelverket även fortsättningsvis ligger i linje med intentionerna för gällande system.

7.6 Slutsatser

Det saknas tillräckliga skäl för en 65-årsgräns i omställningspensionen

Pensionsmyndigheten har analyserat och prövat de motiv som anges i förarbetena till nuvarande regelverk och finner inte tillräckligt stöd för en åldersgräns i omställningspensionen.

När det gäller att anpassa sin inkomst efter dödsfall anser Pensionsmyndigheten, i enlighet med förarbetena, att den efterlevande pensionären inte är i behov av omställningstid. Vi ifrågasätter dock det motiv som anges i förarbetena om att efterlevande förvärvsaktiva har behov

⁵⁰ Se s.37-38.

av omställningstid av sin inkomst för att klara en egen försörjning efter partners dödsfall. Pensionsmyndigheten anser att behovet och omställningspensionen snarare bör handla om att ge möjlighet att ställa om utgifter än inkomster. Efterlevande som behöver ställa om sina inkomster kan anses ha möjlighet att själva ta detta ansvar. Pensionsmyndigheten menar vidare att lagstiftaren inte bör anpassa skyddet för efterlevande utifrån förhållanden hos förvärvsaktiva där den ena partnern försörjer den andra.

I förarbetena anges att äldre efterlevande inte bör ha samma behov av att förändra sin bostadssituation som yngre efterlevande. Vi ser dock samma flyttfrekvens hos efterlevande (strax) över och under 65- årsgränsen. Efterlevande kvinnor flyttar i högre utsträckning än efterlevande män för samtliga studerade åldrar. Att inte ge efterlevande över 65 omställningspension för omställning av sin bostadssituation missgynnar därför särskilt kvinnor. I förarbetena anges bostadstillägget som efterlevandeskydd. En relativt stor andel efterlevande söker och får bostadstillägg. Men stödets funktion som efterlevandeskydd brister ur flera perspektiv. Stödet kan inte användas för tillfälliga utgifter som uppstår i samband med en flytt.

Ett annat problem med bostadstillägget är att det kräver en ansökan, till skillnad från omställningspensionen som betalas ut automatiskt efter dödsfallet. Dessutom finns det en lång handläggningstid som kan slå hårt för efterlevande med små ekonomiska marginaler. Bostadstillägget har också ett tak för högsta bostadskostnad vilket innebär att stödet inte täcker kostnader över detta tak.

Till skillnad från bostadstillägget har omställningspensionen inte heller någon inkomstprövning. Bostadstilläggets skarpa inkomstprövning skulle kunna betraktas som en orättvis skillnad mellan skyddet för yngre och äldre efterlevande. Typfallsberäkningarna visade att för en efterlevande pensionär med låg inkomst blev det totala skyddet (garantipension och bostadstillägg) i nivå med omställningspensionen, givet en bostadskostnad motsvarande 5 000 kronor i månaden och avsaknad av övriga tillgångar. För den efterlevande pensionären med medelinkomst landade skyddet på cirka 2 000 kronor i månaden.

Det bör noteras att pensionärens skydd i form av garantipension och bostadstillägg betalas ut livsvarigt, medan den arbetandes efterlevandeskydd alltid betalas ut under en begränsad period. Som grundtrygghet fungerar stödet till ensamstående pensionärer relativt väl. Men som efterlevandeskydd vid en omställningsperiod fungerar det sämre.

I förarbetena anges även att dödsfall hos äldre är mer förutsägbara än hos yngre. Pensionsmyndigheten instämmer i detta, men anser att det är problematiskt att lagstiftaren ställer krav på att par över en specifik ålder ska ha förberett sig för ett dödsfall och inte ställa samma krav för par under denna åldersgräns.

Vad gäller omställningspensionens inkomstfördelning visar Pensionsmyndighetens fördelningsanalys att dagens omställningspension i stor utsträckning betalas ut till efterlevande med höga inkomster. De höga

inkomsterna består sannolikt av andra tillfälliga efterlevandepensioner, såsom TGL som betalas ut dödsfallsåret. Samma resultat ser vi även i våra typfallsberäkningar; en del av de yngre efterlevande under 65 år blir "överkompenserade" och får en högre ekonomisk standard efter dödsfallet jämfört med när maken levde. Att ge äldre efterlevande omställningspension, en grupp som saknar det skydd som kollektivavtalen ger, är betydligt mer träffsäkert utifrån ett fördelningsmässigt perspektiv.

Två alternativ: avskaffa 65-årsgränsen eller avskaffa omställningspension till efterlevande utan barn

Pensionsmyndigheten menar att lagstiftaren antingen bör avskaffa 65-årsgränsen och ge omställningspension till alla efterlevande oavsett ålder. Alternativt bör staten inte ge omställningspension till någon efterlevande som inte har barn under 18 år. Nedan redogörs för argumenten för respektive alternativ.

Skäl för att avskaffa omställningspension till efterlevande utan barn
Samhället ser annorlunda ut idag än vid tidpunkten för när efterlevandepensioner infördes. Då var det vanligaste att man gifte sig och var gifta tills den ena i paret avled, och mannen försörjde kvinnan. Efterlevandepensionernas ursprungliga syfte var att skydda dessa hemmafruar (genom änkepension). Behoven av efterlevandeskydd har förändrats sedan dess. Nu har kvinnor en hög sysselsättningsgrad med inkomster som har närmat sig männens. Samlevnadsformerna har också förändrats, många är sambor, och man skiljer sig både mitt i livet och senare.

Att leva i tvåpersonshushåll innebär att man drar nytta av stordriftsfördelar, främst genom att man delar på boendekostnaden. Frågan är vad det finns för skäl för staten att skydda efterlevande som har förlorat sina stordriftsfördelar och befinner sig i samma situation som övriga ensamstående? Det kan anses rimligt att ansvaret för att skapa goda ekonomiska förutsättningar för den efterlevande läggs på paren själva och inte på det allmänna. Till exempel kan det noteras att två personer inte större utrymme än en person enligt definitionen för trångboddhet.

Som beskrivs i avsnitt 4.1 ska dagens efterlevandepensioner undvika att särbehandla efterlevande, gruppen ska likställas med exempelvis fränskilda. Efterlevande sambos utan barn har idag inget skydd men kan antas hamna i en liknande situation som efterlevande gifta utan barn. Att även skydda efterlevande sambor utan barn skulle dock vara väldigt svårt eller till och med omöjligt rent administrativt. Vidare kan också skilda möta samma problem som efterlevande. De kan bli lämnade i en lägenhet med hög hyra och behöva hitta billigare boenden. Mot denna omställning finns inget statligt skydd.

Pensionsmyndighetens uppskattning av kostnaden för att ge omställningspension till efterlevande över 65 år visar på en kostnad ungefär 2,5 miljarder kronor per år. Detta kan ställas i relation till dagens kostnad på omställningspension som motsvarar knappt 400 miljoner kronor per år. Att ge omställningspension till efterlevande över 65 år skulle därmed innebära

en ökning med mer än 600 procent av statens utgifter för efterlevandepensioner.

Andra aspekter som bör beaktas är att efterlevandepensioner ger omfördelningseffekter (från ensamstående till sammanboende) och att dagens omställningspension tycks träffa högt upp i inkomstfördelningen (som vi ser i 7.4). Världsbanken har i ett ”working paper” analyserat problemen med de omfördelningseffekter som allmänt finansierade efterlevandepensioner ger. Författaren framför att finansieringen istället kan ske inom familjen, till exempel genom en minskad ålderspension. Allmänna medel kan då istället användas för fattigdomsbekämpning; ekonomiska stöd bör enligt rapporten baseras på inkomst snarare än civilstånd (dvs. att efterlevande inte bör gynnas framför andra grupper).⁵¹

Dagens efterlevandepensioner ska enligt lagstiftaren ha tyngdpunkt på efterlevande (med) barn. De medel som idag används för omställningspension till efterlevande utan barn skulle kunna omfördelas till efterlevande med barn. Till exempel kan ett avskaffande av omställningspension användas till att höja barnpensionerna.

Förutom kostnaden för efterlevandepension bör man även se till vilka principer som bör gälla för socialförsäkringen. Socialförsäkringen i Sverige är idag uppbyggd kring individ och inte familj. Kvinnor och män ses i Sverige sedan 1970-talet som individuellt ansvariga för sin försörjning.⁵²

Ett annat problem med omställningspensionen, om 65-årsgränsen ska avskaffas, är att stödet, förutom till gifta, även skulle ges till äldre sambor med barn. Som beskrivs i avsnitt 7.4 skulle vi få se par som har levt hela livet tillsammans utan att gifta sig vara utan omställningspension, samtidigt som andra ogifta äldre par, med uppvuxna barn, ges en (generös) omställningspension vid partners dödsfall.

Skäl för omställningspension till efterlevande utan barn (och en avskaffad 65-årsgräns)

Bostadens kostnad är central när det gäller efterlevandes situation. Det kommer att uppstå, och uppstår redan idag, situationer där den efterlevande inte har råd att bo kvar i det tidigare gemensamma boendet. Efterlevande, till skillnad mot skilda, blir ensamma med bolån som kan kräva omställningstid att minska till en hanterlig kostnad (genom bostadsbyte). Ett bostadsbyte kan också vara kostsamt och tidskrävande, och är troligtvis särskilt ansträngande för någon som har förlorat sin partner genom dödsfall. Utan efterlevandeskydd eller annat ekonomiskt stöd under en omställningstid kan den efterlevande hamna i en utsatt situation. Detta problem bör öka i takt med hushållens ökade belåningsgrad. Att par som har råd väljer dyrare boenden än vad de skulle ha råd med som ensamma efterlevande är vidare förståeligt; dödsfall är obehagliga att tänka på och något som få sannolikt planerar för, mitt i livet eller senare.

⁵¹James (2009)

⁵²Se t.ex. SOU 2005:66 s. 130.

Det skydd som kollektivavtalen ger omfattar vidare inte alla arbetande. Även om arbetsgivare kan teckna liknande försäkringar kommer en del efterlevande att stå utan efterlevandeskydd om staten inte betalar ut någon omställningspension. Dessutom kan sjukdom minska möjligheten att teckna privata försäkringar, vilket riskerar att slå hårdast mot hushåll med redan ansträngd ekonomi.

Lågstanivåer för inkomsten garanteras visserligen genom ekonomiskt bistånd för yngre och äldreförsörjningsstödet/grundskyddet i pensionssystemet. För yngre efterlevande utan andra efterlevandeskydd skulle det dock kunna innebära ett kraftigt fall i ekonomisk standard om omställningspension uteblir. Det finns sannolikt en förväntan hos efterlevande att få ett skydd som innebär att den ekonomiska standarden är ungefär densamma som när den avlidne fortfarande levde, åtminstone under en övergångsperiod.

Efterlevandepensioner skyddar gifta pars levnadsstandard vid dödsfall. En statlig efterlevandepension kan motiveras, förutom med de skäl som anges ovan, genom att samhället bör uppmuntra giftermål eftersom parternas försörjningsansvar avlastar det offentliga.⁵³ Sambor har valt att inte gifta sig och bör ur det perspektivet därför inte få samma skydd vid partners dödsfall, såvida de inte har barn.

Omställningspension löser inte problemet med låga pensioner

I uppdraget till Pensionsmyndigheten att genomföra denna analys av efterlevandeskyddet anges som bakgrund ”de förändringar som skett i frågan om medellivslängd och utträde från arbetslivet och mot bakgrund av ojämställdheten på arbetsmarknaden och dess effekter på pensionerna”.

Pensionsmyndigheten uppfattar Socialdepartementets uppdrag som att analysen av efterlevandeskyddet ska göras mot bakgrund av att pensionerna inte har blivit så höga som lagstiftaren hade förväntat sig vid införandet av det nya pensionssystemet. Här avses dels att medellivslängden ökat mer än förväntat och att den inte har kompensrats av en högre pensionsålder. Vidare finns det fortfarande en skillnad mellan kvinnor och mäns förvärvsinkomster under arbetslivet som senare skapar skillnad i pensionsinkomster.

Generösa änkepensioner som tidigare kompenserat för äldre kvinnors låga egna pensioner avskaffades i början av 1990-talet. Kvinnors låga pensioner är dock fortfarande ett stort problem ur ett jämställdhetsperspektiv och ensamstående kvinnor löper hög risk för att leva under relativt låg ekonomisk standard i sin ålderdom.⁵⁴ Änkepensionen avskaffades dock för att den bedömdes som både dyr och otidsenlig. Vidare skulle en tillfällig omställningspension inte avhjälpa problemet med kvinnors låga pensioner; den låga inkomsten för dessa kvinnor är livsvarig.

⁵³ Se t.ex. Bonnet och Hourriez (2012).

⁵⁴ Ds 2018:8 s. 69.

Om pensionsinkomsterna bedöms som för låga bör detta enligt Pensionsmyndigheten åtgärdas inom ålderspensionssystemet och inte efterlevandepensionen. För dagens pensionärer är det grundskyddet som ska ge långsiktig försörjning och trygghet till äldre med låg inkomstgrundad pension.

Bilaga 1. Specifikation för de statistiska analyserna (avsnitt 7.1)

Sker omställning avseende inkomst för yngre (50+) efterlevande utan barn?

Studerad population och definitioner:

Efterlevande (379 individer)

- Har blivit änka, änklings eller efterlevande partner mellan 201401 och 201412
- Har varit gift eller registrerad partner i minst 5 år innan hen blev efterlevande.
- Folkbokförd i Sverige mellan 201301 och 201612
- Efterlevande ska vara vid liv tom 201612
- Om partner hade levat skulle hen vara max 60 år vid 201612
- Eventuella barn ska vara myndiga innan 201301
- Efterlevande ska vara född efter 195612 men före 196301 (som yngst 50 år 201301 och som äldst 60 år 201612)

Kontrollgruppen (2339 individer)

- Har varit gift eller registrerad partner mellan 201301 och 201612
- Har varit gift eller registrerad partner i minst 5 år innan 201401
- Folkbokförd i Sverige mellan 201301 och 201612
- Personen ska vara vid liv tom 201612
- Partnern ska vara max 60 år vid 201612
- Personen ska vara gifta tom 201612. (Ej skild, efterlevande etc.)
- Eventuella barn ska vara myndiga innan 201301
- Personen ska vara född efter 195612 men före 196301 (som yngst 50 år 201301 och som äldst 60 år 201612)

Per kön beräknas kvartil 1, median och kvartil 3 för efterlevandes pensionsgrundande inkomst 2013. Dessa bildar 4 inkomstklasser. Kontrollgruppen får samma inkomstgränser. Individen tillhör samma inkomstklass 2013 som 2016.

Studerat mått

Inkomstutvecklingen för respektive grupp beräknas som procentuell förändring av medelvärdet mellan 2013 och 2016.

Flyttar yngre efterlevande (50+) efter dödsfallet?

Studerad population och definitioner:

Efterlevande (379 individer)

- Har blivit änka, änkling eller efterlevande partner mellan 201401 och 201412
- Har varit gift eller registrerad partner i minst 5 år innan hen blev efterlevande.
- Folkbokförd i Sverige mellan 201301 och 201612
- Efterlevande ska vara vid liv tom 201612
- Om partner hade levat skulle hen vara max 60 år vid 201612
- Eventuella barn ska vara myndiga innan 201301
- Efterlevande ska vara född efter 195612 men före 196301 (som yngst 50 år 201301 och som äldst 60 år 201612)

Kontrollgruppen (2339 individer)

- Har varit gift eller registrerad partner mellan 201301 och 201612
- Har varit gift eller registrerad partner i minst 5 år innan 201401
- Folkbokförd i Sverige mellan 201301 och 201612
- Personen ska vara vid liv tom 201612
- Partnern ska vara max 60 år vid 201612
- Personen ska vara gifta tom 201612. (Ej skild, efterlevande etc.)
- Eventuella barn ska vara myndiga innan 201301
- Personen ska vara född efter 195612 men före 196301 (som yngst 50 år 201301 och som äldst 60 år 201612)

Studerat mått

Med flytt menas flytt inom landet. Endast en flytt per person undersöks.

För efterlevande har vi studerat 1 och 2 nedan och jämfört med kontrollgruppen. Det är endast marginella skillnader i resultaten av 1 och 2.

1. Hur stor andel av populationen har flyttat inom 24 månader efter partners dödsfall?
2. Hur stor andel av populationen har flyttat fr.o.m. datumet för partners dödsfall t.o.m. 201612?

För kontrollgruppen har vi studerat:

3. Hur stor andel har flyttat fr.o.m. 201501 t.o.m. 201612?

Flyttar efterlevande under 65-årsgränsen i högre utsträckning än efterlevande över 65-årsgränsen?

Studerad population och definitioner:

- Har blivit änka, änklings eller efterlevande partner mellan 201401 och 201412
- Har varit gift eller registrerad partner i minst 5 år innan hen blev efterlevande.
- Folkbokförd i Sverige mellan 201301 och 201612
- Efterlevande ska vara vid liv tom 201612
- Eventuella barn ska vara myndiga innan 201301
- Under 65: 60-63 år när hen blev efterlevande.
- Över 65: 65-68 år när hen blev efterlevande.

Studerat mått

Med flytt menas flytt inom landet. Endast en flytt per person undersöks.

Eventuell flytt studeras från och med datumet personen blev efterlevande och 24 månader framåt.

Hur stor andel av efterlevande pensionärer fick bostadstillägg efter partners dödsfall?

Studerad population och definitioner:

- Tid för dödsfallet = då efterlevandes partner avled
- Partner = maken som dog
- Har blivit änka, änklings eller efterlevande partner mellan 201607 och 201706
- Paret har varit gifta eller registrerad partners innan dödsfallet
- Både efterlevande och partnern ska vara folkbokförda i Sverige vid senaste boendet vid dödsfallet.
- Efterlevande och partnern ska vara registrerad på samma adress när dödsfallet skedde
- Efterlevande ska vara folkbokförd i Sverige mellan 201607 och ett år efter dödsfallet.
- Efterlevande ska leva t.o.m ett år efter dödsfallet
- Efterlevande ska vara 65 år eller äldre vid dödsfallet
- Partner ska vara 65 år eller äldre vid dödsfallet
- Efterlevande ska ha tagit ut hel pension mellan 201607 och 201706.

Studerat mått

Andel efterlevande som fick bostadstillägg inom ett år från partners dödsfall. Detta innebär att de som fick bostadstillägg senare än 12 månader efter dödsfallet räknas som att de inte fick bostadstillägg.

Hur förändras bostadstillägget när den ena maken avlider?

Studerad population och definitioner:

- Tid för dödsfallet = då efterlevandes partner avled
- Partner = maken som dog
- Har blivit änka, änklings eller efterlevande partner mellan 201607 och 201706
- Paret har varit gifta eller registrerad partners innan dödsfallet
- Den efterlevande har ej gift om sig inom ett år efter dödsfallet
- Den efterlevande och partnern ska ha sökt och beviljats bostadstillägg ihop innan dödsfallet
- Den efterlevande ska vara folkbokförd i Sverige mellan 201607 och ett år efter dödsfallet.
- Den efterlevande ska vara vid liv ett år efter dödsfallet
- Efterlevande ska vara 65 eller äldre vid dödsfallet
- Partner ska vara 65 eller äldre vid dödsfallet

Studerat mått

Vi studerar förändring i nivån på bostadstillägget från nivån vid dödsfallet till nivå efter dödsfallet. Förändringen ska ha skett upp till 12 månader efter dödsfallet. Har efterlevande fått beslut om ändrad bostadstillägg senare än 12 månader efter dödsfallet så räknas personen som att den inte fått ändrat bostadstillägg. Det är beslutsdatumet som används och inte faktiskt utbetalningsdatum (i majoriteten av fallen är det ingen skillnad). Skillnaden i bostadstillägg beräknas som förändring i hushållets bostadstillägg, dvs. om den efterlevande före dödsfallet hade BT1 kr och efter dödsfallet BT2 kr beräknas förändringen som $BT2 - 2 * BT1$, eftersom det var ett par som hade bostadstillägg tillsammans innan dödsfallet.

De efterlevande delas först in utifrån om de har flyttat sedan dödsfallet:

- Flytt: Efterlevande har flyttat mellan datumet för dödsfallet och ett år framåt.
- Ej flytt: Efterlevande har ej flyttat mellan datumet för dödsfallet och ett år framåt.

Därefter görs en gruppindelning utifrån förändring i bostadstillägg:

- Grupp 1: Individer vars bostadstillägg sänkts med mer än 100 kr enligt nytt beslut.
- Grupp 2: Individer vars bostadstillägg sänkts med max 100 kr eller höjts med max 100 kr enligt nytt beslut och individer där inget nytt beslut har fattats.
- Grupp 3: Individer vars bostadstillägg höjts med mer än 100 kr enligt nytt beslut.

Vi studerar även nivån på den första änkepensionen som ges till (en del av) de efterlevande kvinnorna (alla är inte berättigade).

Bilaga 2. Beräkning av omställningspension

Det beräkningsunderlag som Pensionsmyndigheten använder för att bestämma hur stor omställningspensionen blir motsvarar i princip den avlidnes allmänna pension i form av antagen inkomstpension. Detta underlag är inte fullt ut detsamma som visas i de prognoser och besked som den avlidna kan ha fått om sin egen inkomstpension från till exempel det orange kuvertet eller Min pension.

Den avlidnes pensionsgrundande inkomster för de fem sista åren före dödsfallet har stor betydelse för hur stor den antagna pensionsbehållningen kan bli. Har den avlidne pensionsunderlag för minst tre av de fem sista åren före dödsfallet så kan vi beräkna en antagen pensionsbehållning.

De pensionsunderlag som finns för dessa fem år räknas om för att kompensera för värdeförändringen. Efter omräkningen har alla pensionsunderlag värdet som om de tjänats in det år dödsfallet inträffade. Det högsta och lägsta pensionsunderlaget tas bort. På de pensionsunderlag som är kvar räknar Pensionsmyndigheten fram ett medelvärde. Sedan fastställs en antagen pensionsrätt som är 18,5 procent av det medelvärdet. Pensionsmyndigheten räknar med att den avlidne kunde ha tjänat in den antagna pensionsrätten varje år från och med det år dödsfallet inträffade till och med det år han eller hon skulle ha fyllt 64 år. Summan av pensionsrätterna för de åren är den antagna pensionsbehållningen. Den avlidnes pensionsbehållning delas med det delningstal som gäller för 65-åringar dödsfallsåret. Det ger ett belopp som motsvarar hans eller hennes antagna inkomstpension, vilket sedan utgör det underlag som Pensionsmyndigheten använder för att bestämma hur stor omställningspensionen blir.

Om den avlidna bara har pensionsunderlag i Sverige för ett eller två av de fem sista åren kan fortfarande en antagen pensionsbehållning beräknas om han eller hon under dessa år även har tjänat in pension i ett annat land inom EU/ EES eller i Schweiz. I beräkningen får de utländska åren samma värde som de svenska åren.

Räkneexempel I

Den avlidne var född 1970 och avled 2018. Pensionsbehållningen var vid dödsfallet 1 450 000 kronor.⁵⁵ Delningstalet för personer som fyller 65 år 2018 är 16,85.

⁵⁵ Pensionsbehållningen beräknad för efterlevandepension är summan av de pensionsrätter för inkomstpension beräknade enligt 61 kap. 5, 6 och 9 §§ SFB som den avlidne kan tillgodoräknas till och med 31 december året före dödsfallet, dock längst till och med det år den avlidne skulle fyllt 64 år. Pensionsrätterna beräknas som om det för den avlidne tillgodoräknats endast pensionsrätt för inkomstpension och som om denna pensionsrätt var 18,5 procent av pensionsunderlaget. (82 kap. 9 och 10 §§ SFB)

Pensionsunderlag (efter omräkning till dödsfallsårets värde med inkomstindex⁵⁶):

2016: 150 000 kronor

2015: 210 000 kronor

2014: 200 000 kronor

2013: 160 000 kronor

2012: 100 000 kronor

Det högsta och lägsta pensionsunderlaget tas bort. Beräkna medelvärdet av övriga:

$$150\,000 + 200\,000 + 160\,000 = 510\,000$$

$$510\,000 / 3 = 170\,000 \text{ kronor}$$

Antagen pensionsrätt:

$$170\,000 \times 18,5\% = 31\,450 \text{ kronor}$$

Det är 17 år från och med 2018 till och med året den avlidne skulle ha fyllt 64 år. Antagen pensionsbehållning:

$$31\,450 \times 17 = 534\,650 \text{ kronor}$$

Den avlidnes pensionsbehållning samt antagna pensionsbehållning:

$$1\,450\,000 + 534\,650 = 1\,984\,650 \text{ kronor}$$

Den avlidnes antagna pension:

$$1\,984\,650 / 16,85 = 117\,783 \text{ kronor}$$

Omställningspensionen blir $55\% \times 117\,783 = 64\,781$ kronor per år = 5 398 kronor per månad. Detta ger en total efterlevandepension på 8 076 kronor per månad varav garantipension till omställningspension på $8\,076 - 5\,398 = 2\,678$ kronor per månad.

Räkneexempel II: omställningspension för våra typfall

Den avlidne var född 1960 och avled 2018. Lönen året för dödsfallet motsvarande 32 400 kronor per månad. Personen började arbeta vid 23 års ålder. Inkomsten har följt den generella inkomstutvecklingen i samhället (inkomstindex).

Pensionsbehållningen vid dödsfallet var 2 43 0037 kronor.⁵⁷ Vi antar att personen avled vid 58 års ålder, de pensionsrätter som ingår i pensionsbehållningen är de som tjänades in från 23 till och med 57 års ålder.

⁵⁶ Vid beräkningen av antagandeinkomsten tas inte hänsyn till den årliga arvsvinsttilldelningen och minskningen av förvaltningskostnader (82 kap. 19 § (SFB)).

⁵⁷ Skattning utifrån Pensionsmyndighetens tumregler för pensionsberäkningar, ett årligt pensionsunderlag motsvarande $32\,400 \times 12$ under 35 år där 18,5 procent av pensionsunderlaget antas gå till

I typfallsexemplet har vi antagit att inkomsten följer inkomstindex, vilket innebär att det antagna pensionsunderlaget blir $32\,400 * 12 * 0,93 = 361\,584$ kronor. Antagen pensionsrätt blir då $361\,584 * 0,185 = 66\,893$ kronor.

Det är 7 år från och med 2018 till och med året den avlidne skulle ha fyllt 64 år. Antagen pensionsbehållning blir då:

$$66\,893 * 7 = 468\,251 \text{ kronor}$$

Den avlidnes pensionsbehållning samt antagna pensionsbehållning:

$$2\,430\,037 + 468\,251 = 2\,898\,288 \text{ kronor}$$

Den avlidnes antagna årliga pension:

$$2\,898\,288 / 16,85 = 172\,005 \text{ kronor}$$

Omställningspensionen blir $55\% * 172\,005 \text{ kronor} = 94\,603 \text{ kronor per år}$, dvs. 7 884 kronor per månad.

inkomstpensionen. Vi antar arvsvinster på 4 procent per år samt förvaltningskostnader på 0,2 procent per år.

Bilaga 3. Errata

Efter att rapporten publicerades för första gången den 30 november 2018 har ett fel upptäckts avseende de finansiella effekterna av en avskaffad 65-årsgräns i omställningspensionen.

Den felaktiga uppskattningen som presenterades i avsnitt 7.4 visade att cirka 138 000 nyblivna efterlevande skulle få rätt till omställningspension vid en avskaffad 65-årsgräns. Rätt uppskattning är dock att cirka 25 000 nyblivna efterlevande skulle få rätt till omställningspension. Felet fick även följdeffekten att utgifterna för staten och inkomsterna för kommunerna och hushållen, som presenterades i tabell 20, uppskattades med felaktiga belopp.

Rätt uppskattning visar på en kostnad för staten motsvarande 2,45 miljarder kronor (tidigare felaktigt 6,7 miljarder kronor). Av detta ökar hushållens inkomster med 1,65 miljarder kronor (tidigare felaktigt 4,5 miljarder kronor), 0,8 miljarder kronor går till kommunerna genom skatt (tidigare felaktigt 2,2 miljarder kronor).

I tabell 21 och 22 presenteras vidare hur hushållens ökade inkomster fördelar sig mellan män och kvinnor och mellan åldersgrupper. Dessa två tabeller har följaktligen också uppdaterats med den rätta uppskattningen. Nettoeffekten för *kvinnor* uppskattas till 1 080 miljoner kronor (tidigare felaktigt 2 797 miljoner kronor) vilket motsvarar 66 procent av den totala summan (tidigare felaktigt 63 procent). Nettoeffekten för *män* uppskattas till 570 miljoner kronor (tidigare felaktigt 1 635 miljoner kronor) vilket motsvarar 34 procent av den totala summan (tidigare felaktigt 37 procent).

Nettoeffekten för åldersgruppen *65 till 85 år* uppskattas till 1 290 miljoner kronor (tidigare felaktigt 3 567 miljoner kronor) vilket motsvarar 78 procent av den totala summan (tidigare felaktigt 80 procent). Nettoeffekten för åldersgruppen *86 år och äldre* uppskattas till 360 miljoner kronor (tidigare felaktigt 865 miljoner kronor) vilket motsvarar 22 procent av den totala summan (tidigare felaktigt 20 procent).

Den felaktiga uppskattningen av kostnaden för staten är förutom i avsnitt 7.4 också rättad i avsnitt 7.6 där uppgiften nämns i slutsatserna.

Referenser

Författningar

Socialförsäkringsbalken (2010:110).

Offentligt tryck

Ds. 2018:8, *Översyn av grundskyddet för pensionärer - Inriktning för ett nytt grundskydd.*

Prop. 1987/88:171 *Om reformering av den allmänna efterlevandepensionen m.m.*, bet. Sfu 1987/88:29, protokoll 1987/88:138.

SOU 1987:55 *Efterlevandepension – reformering av den allmänna försäkringens efterlevandeförmåner*, S 1984:03.

SOU 1998:120 *Efterlevandepension, en anpassning till det reformerade pensionssystemet*, S 1996:04.

SOU 2005:66 *Utvecklingen av den ekonomiska jämställdheten*, N 2004:07.

SOU 2015:21 *Mer trygghet och bättre försäkring*, S 2010:04.

Övrigt offentligt material

ISF (2018) *Vem får avsättningar till tjänstepension? En analys av tjänstepensionernas täckningsgrad baserad på deklarationsuppgifter*, Rapport 2018:15.

Pensionsmyndigheten (2016a), *Förstudie: Vad innebär utfasningen av änkepensionen för kvinnliga pensionärs ekonomi?*, PID150274, VER 2016-202, 2016-06-29.

Pensionsmyndigheten (2016b), *Kommenterad statistik – efterlevandepension till vuxna*, PID153664, 2016-12-22.

Pensionsmyndigheten (2018a), *Skyddet till efterlevande inom tjänstepensionen, valen och valbeteendet*, VER 2017-248, 2018-01-08.

Pensionsmyndigheten (2018b), *Äldre med låga inkomster*, PID164187, 2018-06-04.

Pensionsmyndigheten (2018c), *Konstruktion av riktålder*, PID166439, VER 2018-96, 2018-10-31.

Riksförsäkringsverket (2003), *Ekonomisk standard för efterlevande*, RFV Analyserar 2003:2.

Övriga källor

Bonnet, C. och Hourriez, J-M (2012), *Gender equality in pensions: what role for rights accrued as a spouse or a parent?*, Institut national d'études démographiques, vol. 67, 123-146.

Creutzer, A. (2015), *Efterlevande – skyddad eller skyddslös*, Allmänna änke- och pupillkassan.

James, E. (2009), *Rethinking survivor benefits*, Världsbanken, Social protection and labor discussion paper no. 0928.

www.pensionsmyndigheten.se