



2025-07-25  
S2025/01375

Socialdepartementet

## Tillsättande av en arbetsgrupp för att utforma mål och direktiv inför en översyn av grundskyddet inom ålderspensionssystemet

### Beslut

Regeringskansliet (Socialdepartementet), beslutar att tillsätta en arbetsgrupp som ska ta fram underlag inför en kommande utredning om ett reformerat grundskydd. Arbetsgruppen ska ingå som en del av Pensionsgruppens (S 2007:F) uppdrag och vara en del av Regeringskansliet. Deltagare i arbetsgruppen ska vara Johannes Hagen och Hannes Nilsson. Johannes Hagen ska leda arbetsgruppens arbete. Pensionsgruppens sekreterare, Stefan Oscarson, bistår i arbetsgruppens arbete.

Arbetsgruppens underlag ska bestå av följande delmoment:

- En övergripande analys som belyser de problem som finns med nuvarande grundskydd inom ålderspensionssystemet.
- Förslag till inriktning för grundskyddet och vilka grupper det bör riktas till. I detta ligger också att definiera mätmetoder för att kunna identifiera grupperna.
- Förslag till mål för ett grundskydd som så långt möjligt är träffsäkert, kostnadseffektivt och enkelt att förstå.
- Förslag till direktiv till en särskild utredare som ska ges i uppdrag att ta fram ett eller flera konkreta förslag för ett reformerat grundskydd.

Varje del i uppdraget redovisas till Pensionsgruppen, som också fungerar som styrgrupp för arbetet. Uppdraget ska slutredovisas till Regeringskansliet (Socialdepartementet) och till Pensionsgruppen (S 2007:F) senast den 15 juni 2026.

Kostnaderna ska belasta utgiftsområde 1 Rikets styrelse, anslaget 4:1 Regeringskansliet m.m., anslagsposten 1 Till Regeringskansliets disposition, budgetramen 6 Socialdepartementet.

### **Bakgrund och motiv för en översyn**

Grundskyddet kompletterar den inkomstgrundade pensionen och finansieras genom statens budget. Det består i första hand av garantipension, bostadstillägg, särskilt bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd. Även inkomstpensionstillägget finansieras dock av statens budget och är utformat för att komplettera den inkomstgrundade pensionen. I en analys av grundskyddet behöver därför även inkomstpensionstillägget inkluderas.

Grundskyddet beräknas under 2025 uppgå till 54 miljarder kronor. Beloppsmässigt är det en mindre del (11,5 procent) av hela den allmänna pensionen. Omkring 1,6 miljoner pensionärer eller 72 procent av kollektivet får dock del av grundskyddet. Den breda träffbilden innebär att beloppen som betalas ut i många fall är relativt små men eftersom betydande delar av grundskyddet betalas ut till pensionärer med begränsade ekonomiska förutsättningar så har grundskyddet för många en stor betydelse för den ekonomiska standarden. Den breda träffbilden innebär också försvagade drivkrafter till arbete och respektavstånd. Det är därför angeläget att grundskyddet är träffsäkert och kostnadseffektivt och tillräckligt enkelt konstruerat så att det når fram till dem med störst behov av stöd.

Kopplingen till den inkomstgrundade pensionen är också central. Dels för att grundskyddet är en utfyllnad där den inkomstgrundade pensionen är basen och styr grundskyddet, dels för att nivån på de olika delarna är direkt avgörande för drivkrafterna till arbete och det så kallade respektavståndet.

Grundskyddets nuvarande fem förmåner är alla inkomstprövade men de har olika inkomstbegrepp och de inkomstprövas på olika sätt. Det beror på att de olika förmånerna har tillkommit vid olika tillfällen för att uppnå ett vid tillfället visst syfte. På så sätt går det att säga att de olika förmånerna har olika mål, men något uttalat mål finns inte för någon av förmånerna och än mindre för grundskyddet i sin helhet. Utan mål är det också svårt att utvärdera grundskyddet. Någon heltäckande översyn av helheten har heller inte gjorts.

Eftersom måttstockarna för fördelning av de olika grundskydden är olika är det svårt att veta om grundskyddet är träffsäkert eller inte. Det försvårar även debatten om pensionärernas ekonomiska situation. Det är också svårt att förenkla grundskyddet och göra det mer träffsäkert utan att först bestämma syftet med grundskyddet.

Samtidigt innebär de skilda sätten för inkomstprövning att det är osäkert om träffbilden för dem som får grundskydd är rimlig. Garantipensionen prövas till exempel bara mot inkomstgrundad allmän pension, vilket innebär att den även kan betalas ut till pensionärer som har betydande andra inkomster eller förmögenhet eller lever i ett hushåll med god ekonomi. Andra förmåner prövas mot hushållets hela ekonomi, vilket innebär att en person med liten inkomst ändå kan bli utan grundskydd till följd av att hushållet har en god inkomst. Till följd av den nuvarande konstruktionen med delvis motstridiga motiv blir träffbilden otydlig och det går inte att utesluta att pengarna till grundskyddet inte bara går till dem med störst behov. Inte heller det har sammantaget analyserats eller utvärderats.

Grundskyddet har kritiserats för att vara svårt att förstå. Pensionsmyndigheten och Riksrevisionen har i olika studier också konstaterat att det särskilt för bostadstillägget sannolikt finns ett inte obetydligt mörkertal, dvs. att alla som har rätt till stöd inte får det, vilket delvis har förklarats med komplexiteten i regelverket.

### **Närmare om uppdraget**

Pensionsgruppen (S 2007:F) är enig om att ta fram alternativ för ett reformerat grundskydd i syfte att uppnå bättre effektivitet, träffsäkerhet och en enklare konstruktion. Inför en sådan översyn behöver ett förberedande arbete genomföras för att definiera problemen och staka ut inriktning och mål för ett reformerat grundskydd. Arbetsgruppens uppdrag kan delas in i fyra delar:

#### **En övergripande analys och beskrivning av brister och förtjänster i grundskyddet**

Arbetsgruppens analys och beskrivning av brister och förtjänster i grundskyddet ska ge en samlad bild av hela grundskyddet. Vid genomförandet av uppdraget i denna del kan arbetsgruppen utgå från de partiella analyser av grundskyddet som tidigare har gjorts inom och utanför Regeringskansliet. Arbetsgruppen ska särskilt fokusera på att identifiera

systemproblem, risken för felaktiga utbetalningar och bidragsbrott samt motstridiga eller motverkande egenskaper mellan grundskyddets olika delar. Mot bakgrund av Pensionsgruppens överenskommelse om mer jämställda pensioner ska även grundskyddets betydelse för jämställda pensioner belysas.

### **Inriktningen för ett nytt grundskydd**

Med utgångspunkt i analysen av grundskyddet ska arbetsgruppen ta fram förslag på inriktning för vilka som bör omfattas av grundskyddet och hur grupperna kan definieras. Nuvarande förmåner i grundskyddet har delvis olika syften och det finns förmåner som prövas mot egen inkomst och förmåner som prövas mot hushållsinkomst. Träffbilderna för dessa förmåner är därmed beroende av civilstånd och hur inkomsterna fördelar sig i hushållet. I uppdraget ligger också att lämna förslag på möjliga definitioner av ekonomisk utsatthet och hur detta kan mätas.

### **Mål för grundskyddet**

Utifrån förslaget om inriktning och vilka grupper som bör omfattas av grundskyddet ska arbetsgruppen lämna förslag på ett eller fler mål för grundskyddet. Målen bör så långt som möjligt preciseras och konkretiseras så att det är möjligt att följa upp och utvärdera dem.

### **Förslag till direktiv till en utredning**

Arbetsgruppen ska med utgångspunkt i genomförd analys och vägval ta fram förslag till direktiv till en särskild utredare som ska ges i uppdrag att ta fram ett eller flera konkreta förslag för ett reformerat grundskydd med beaktande av arbetsgruppens arbete och Pensionsgruppens slutsatser. En central uppgift för utredaren kommer att vara analysen av förslagets konsekvenser för individer, jämställdheten, pensionssystemet, statens budget, måluppfyllelsen, drivkrafterna till arbete och respektavståndet.

### **Arbetsformer och redovisning**

Arbetet ska ske i samråd med Pensionsgruppen och varje delmoment ska särskilt redovisas till Pensionsgruppen.

Uppdraget ska slutredovisas till Regeringskansliet (Socialdepartementet) och Pensionsgruppen senast den 15 juni 2026 i den form som Regeringskansliet (Socialdepartementet) bestämmer.

Utdrag till

Statsrådsberedningen/Gransk  
Regeringskansliets förvaltningsavdelning  
Arbetsgruppen (S 2007:F)  
Johannes Hagen  
Hannes Nilsson  
Stefan Oscarson  
Johanna Campos S/SAM