

Bostadstillägg för pensionärer – ett randomiserat informations- experiment

nr 5 2018 årgång 46

Många äldre med låga inkomster ansöker inte om bostadstillägg för pensionärer trots att de kan ha rätt till det. En viktig fråga är därför hur man kan få fler berättigade att ansöka. Vi har tillsammans med Pensionsmyndigheten genomfört ett randomiserat informationsexperiment riktat till populationen av potentiellt berättigade pensionärer. Ungefär var tionde pensionär som fick ett brev (behandlingsgruppen) ansökte om bostadstillägg inom fyra månader jämfört med drygt en av hundra som inte fick ett brev (kontrollgruppen). Andelen avslag i behandlingsgruppen var dock något högre.

Diskussionen kring underutnyttjande av bostadstillägg för pensionärer har duggat tätt i media den senaste tiden. Ett högt underutnyttjande innebär att många berättigade pensionärer går miste om en förmån som kan vara helt avgörande för ekonomin. Det kan också leda till att bostadstillägget inte omfördelar resurser på det sätt man hade i åtanke från början. En viktig fråga är därför hur man kan få fler berättigade att ansöka.

I denna artikel rapporterar vi resultatet av ett randomiserat informationsexperiment riktat till populationen av potentiellt berättigade pensionärer, som ännu inte ansökt om bostadstillägg. Experimentet genomfördes i samarbete med Pensionsmyndigheten, som också stod som avsändare på breven.

Resultatet visar att enkla informationsbrev om bostadstillägg för pensionärer hade en kraftig effekt på ansökningsbenägenheten. Av de ca 10 000 pensionärer som fick ett brev skickade mellan 9,9 och 12,1 procent in en ansökan under de närmsta månaderna. Ansökningsgraden i kontrollpopulationen var bara 1,4 procent. Brevet som behandlade vanliga missuppfattningar om bostadstillägg hade störst effekt (12,1 procents ansökningsgrad) och var signifikant skild från basbrevet (9,9 procents ansökningsgrad). Den högre ansökningsbenägenheten kommer emellertid med en kostnad i form av en lägre andel beviljade ansökningar bland de pensionärer som fick breven. Beviljandegraden i kontrollgruppen var ca 70 procent och endast 50 procent i behandlingsgrupperna, men totalt sett hade breven ändå en betydande positiv ekonomisk effekt. Vi uppskattar att de som ansökte, tack vare breven, i genomsnitt ökade sin månatliga inkomst från den allmänna pensionen med ungefär tio procent.

Vår studie relaterar till en forskningslitteratur kring underutnyttjandet av sociala förmåner (*incomplete take-up*). Förutom att kartlägga omfattning- en av underutnyttjandet i olika sammanhang har den här litteraturen ägnat

**PER ENG-
STRÖM, ESKIL
FORSELL,
JOHANNES
HAGEN OCH
ARNALDUR
STEFANSSON**

Per Engström är docent i national- ekonomi och uni- versitetslektor vid Uppsala universitet. per.engstrom@ nek.uu.se

Eskil Forsell är tidigare doktorand i natio- nalekonomi vid Upp- sala universitet och Handelshögskolan i Stockholm, men är numera anställd på Spotify. eskil.forsell@ gmail.com

Johannes Hagen är universitetslektor i nationalekonomi vid Internationella Handelshögskolan i Jönköping. johannes. hagen@ju.se

Arnaldur Stefansson är doktorand i national- ekonomi vid Uppsala universitet. arnaldur.stefansson@ nek.uu.se

sig åt att försöka förstå orsakerna till att många inte ansöker om förmåner de kan ha rätt till och hur man kan få fler (berättigade) att ansöka.¹ Vår studie är på ett metodologiskt plan lik en amerikansk studie av Bhargava och Manoli (2015). De fann att enkla informationsutskick och påminnelser hade en signifikant positiv effekt på sannolikheten att ansöka om EITC (*Earned Income Tax Credit*), den amerikanska motsvarigheten till Sveriges jobbskatteavdrag. I linje med detta fann en finsk studie av Matikka och Paukkeri (2018) att ett informationsutskick om Finlands nya garantipension från 2011 ökade ansökningsgraden. Utskicket i den finländska studien var dock inte randomiserat, vilket försvårar tolkningen av effekten.

1. Kort om bostadstillägg för pensionärer

Sveriges pensionssystem har två huvudsakliga komponenter, ett allmänt pensionssystem och ett tjänstepensionssystem för arbetstagar vars arbetsgivare är knuten till ett visst tjänstepensionsavtal. Den allmänna pensionen är den viktigaste källan till pensionsinkomster, och uppgår till 50–80 procent av en persons totala pensionsinkomst. Denna andel stiger typiskt med individens inkomstnivå på grund av progressiviteten i den allmänna pensionen (Hagen 2017).

Bostadstillägg för pensionärer är en komponent i det grundläggande trygghetssystemet i det svenska pensionssystemet. Bostadstillägget är en behovsprövad förmån som riktar sig till pensionärer med låga inkomster/förmögenheter. Bostadstillägget ökar med boendekostnaden upp till 5 600 kr.²

Den maximala ersättningen är 5 560 kr (ensamstående) och 2 780 kr (sammanboende och per person). Den genomsnittliga ersättningen per månad är ca 2 400 kr. Bostadstillägg är vanligare bland kvinnor än män (20 respektive 8 procent). Detta speglar det faktum att kvinnor i genomsnitt har lägre pensioner.

Tidigare studier har visat att många går miste om bostadstillägget. Riksrevisionen beräknar att medan 30–35 procent av Sveriges pensionärer sannolikt är berättigade är det bara 15 procent som får bostadstillägg (Riksrevisionen 2013). Exakt hur många som är berättigade är svårt att räkna ut, eftersom rätten till bostadstillägg även baseras på sådant som myndigheterna inte kan observera, t ex individens/hushållets förmögenhet och boendekostnader.

För att ta reda på skälen till den låga sökbenägenheten lät Försäkringskassan år 2007 SCB skicka ut en enkät till potentiellt berättigade icke-

¹ Se Currie (2006) för en översikt. De vanligaste orsakerna till att många inte ansöker om förmåner de kan ha rätt till är att de saknar information, att det är för kostsamt att inhämta information, att regelsystemet eller ansökningsförfarandet är för komplext, eller att det finns ett stigma kring behovsprövade förmåner.

² Det högsta möjliga bostadstillägget är 96 procent av individens bostadskostnader upp till 5 000 kr och 70 procent av boendekostnaden upp till 5 600 kr, plus ett tillägg på 340 kr. När det är två sökande gäller hälften av beloppen och ett tillägg på 170 kr.

sökande (Försäkringskassan 2007). Resultaten från enkäten visade att omkring hälften av de icke-sökande inte kände till förmånens existens. Detta tyder på att ett informationsbrev, oavsett formulering, sannolikt kommer att få stor inverkan på ansökningsgraden. Undersökningen visade också att en tredjedel av de som kände till förmånen felaktigt trodde att de automatiskt diskvalificerades eftersom de var husägare. En betydande andel trodde också att de diskvalificerades för att de hade för hög inkomst och/eller förmögenhet. Sådana missuppfattningar tyder på att inramningen av ett informationsbrev, särskilt med avseende på kriterierna för berättigande, kan påverka ansökningsbenägenheten. Den låga ansökningsgraden kan också bero på stigma kring behovsprövade förmåner, vilket är svårt att utvärdera utifrån ovan nämnda enkätstudie.

2. Experimentets utformning

Urval

Urvalet för experimentet drogs i maj 2016, tre månader före informationsbrevens skickades ut. Urvalskriterierna valdes för att fånga äldre som med hög sannolikhet är berättigade till bostadstillägg, men av någon anledning ännu inte ansökt om förmånen. Individerna i urvalet uppfyllde följande villkor i maj 2016.

För det första är pensionärerna minst 65 år (ett krav för att vara berättigad). För det andra är pensionärerna registrerade som ogift (singel, skild eller änklings).³ Denna begränsning motiveras av det faktum att mer än 90 procent av de beräknade berättigade individerna, som inte ansökt, består av singelhushåll (Riksrevisionen 2013). För det tredje har pensionärerna börjat ta ut 100 procent av sin allmänna pension (ett krav för att vara berättigad) vilken max får uppgå till 10 833 kr (den genomsnittliga allmänna pensionen år 2016 var 12 300). För det fjärde begränsades urvalet till de pensionärer som inte ansökt om bostadstillägg under de två föregående åren.

Det slutliga urvalet består av 90 758 personer, efter att ett mindre antal individer fallit bort på grund av dödsfall och databegränsningar.⁴ Av dessa mottog 9 534 ett brev, hädanefter betecknat som behandlingsgruppen och de återstående 81 224 betecknas hädanefter som kontrollgruppen.

Utskick

Fyra typer av brev skickades ut, ungefär till 2 500 personer vardera. 2 000 brev skickades varje vecka (vecka 35 till vecka 39 år 2016), dvs omkring 500 av varje brevtyp varje vecka. Brevens skickades ut veckovis för att undvika ett för Pensionsmyndigheten alltför stort antal inkomna ansökningar på en och samma gång.

³ Vi kan inte utesluta ogifta sambor. Knappt tio procent av ansökningarna under experimentet hade två sökande.

⁴ Se Engström m fl (2018) för en mer detaljerad beskrivning.

Informationen i det enklaste brevet, som vi refererar till som basbrev, återgavs i de övriga tre breven med ett litet tillägg som relaterade till hypotesen vi ville testa. För den exakta utformningen av de olika brevtyperna, se Engström m fl (2018). Två ansökningsblanketter (för en respektive två sökande) bifogades i varje brev.

Basbrevet informerade om att många pensionärer som är berättigade till bostadstillägg inte har ansökt om det och att mottagaren skulle kunna vara en av dem. Vidare innehöll det enkel information om t ex inkomstnivå för berättigande, var man ansöker och hur förmånen utbetalas. Brevets rubrik var ”Har du hört talas om bostadstillägg?”.

Det s k *Mytbrevet* hade, förutom informationen i basbrevet, också information som syftade till att korrigera för utbredda myter om bostadstillägg. Brevet förklarade att ersättningen inte beror på vilken typ av bostad den sökande bor i (hyresrätt, bostadsrätt eller villa) eller bostadsvärdet; att de med låg inkomst kan ha en viss förmögenhet och fortfarande vara berättigade till ersättningen; att de som delar bostad med andra kan vara berättigade och att vissa livsförändringar som relaterar till boendesituationen, inkomst eller civilstånd, kan påverka berättigandet. Syftet med mytbrevet var också att minska det eventuella stigma kring behovsprövade förmåner. Rubriken på detta brev var: ”280 000 pensionärer får bostadstillägg i dag – är du också berättigad?”.

Tumregelbrevet visade tre exempel på möjlig ersättningsnivå vid tre olika kombinationer av inkomst och förmögenhet. Syftet med detta brev var att göra kriterierna för inkomster och förmögenhet mer transparenta. Tidigare studier har visat att en stor andel av den berättigade icke-mottagande populationen har dålig uppfattning om hur mycket inkomst och förmögenhet man kan ha och fortfarande vara berättigad (Riksrevisionen 2013).

Slutligen redovisade *Tabellbrevet* nio hypotetiska kombinationer av inkomst och förmögenhet och motsvarande bostadstillägg. Brevet liknade alltså *Tumregelbrevet* men innehöll mer detaljerad information. Både tumregelbrevet och tabellbrevet hade samma rubrik som basbrevet, dvs ”Har du hört talas om bostadstillägg?”.

Data

De data vi analyserar kommer direkt från Pensionsmyndigheten. Vi inkluderar ansökningar som registrerades hos Pensionsmyndigheten mellan 1 september och 31 december 2016. I genomsnitt fattade Pensionsmyndigheten ett beslut inom en dryg månad.

För alla individer i det slutliga urvalet har vi information om ålder, kön, civilstånd, bosättningsort och pension från den allmänna pensionen. Det finns ytterligare information för dem som sökt bostadstillägg. Denna information är relaterad till kriterierna för att få bostadstillägg och inkluderar tjänstepension, olika inkomsttyper, samboendestatus och bostadskostnader.

Tabell 1
Beskrivande statistik

	Hela urvalet	Kontrollgrupp	Behandlingsgrupp				
			Alla	Basbrev	Myter	Tumregler	Tabell
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Kvinna	0,729 (0,444)	0,728 (0,444)	0,735 (0,441)	0,725 (0,447)	0,747 (0,435)	0,748 (0,434)	0,72 (0,449)
Ålder	75,9 (8,7)	75,9 (8,7)	75,8 (8,8)	75,9 (8,7)	75,9 (8,8)	75,7 (8,7)	75,8 (8,8)
Allmän pension	8 532 (2 280)	8 527 (2 281)	8 576 (2 270)	8 556 (2 268)	8 566 (2 219)	8 610 (2 314)	8 572 (2 279)
N	90 758	81 224	9 534	2 378	2 348	2 421	2 387

Anm: Tabellen visar genomsnitt och standardavvikelser (inom parantes) separerat efter behandlingsstatus. Kolumn 1 visar hela urvalet, kolumn 2 visar pensionärer som inte fick ett brev, kolumn 3 visar pensionärer som fick ett brev och kolumn 4–7 visar pensionärer som fick ett bas-, myt-, tumregel-, och tabellbrev. Allmän pension redovisas i kr.

Källa: Engström m fl (2018).

Tabell 1 rapporterar sammanfattande statistik separerat på behandlingsstatus. Som förväntat är majoriteten i urvalet kvinnor (ca 73 procent). Medelåldern är 76 år och den genomsnittliga månatliga allmänna pensionen är ca 8 500 kr. Skillnaderna mellan behandlingsgruppen och kontrollgruppen är små men i vissa fall statistiskt signifikanta. I relation till de behandlingseffekter vi rapporterar nedan är emellertid skillnaderna mellan grupperna försumbara.⁵ Det enda som skiljer grupperna åt är alltså om de fått ett brev eller inte och, om de fått ett brev, vilket innehåll brevet hade.

3. Resultat

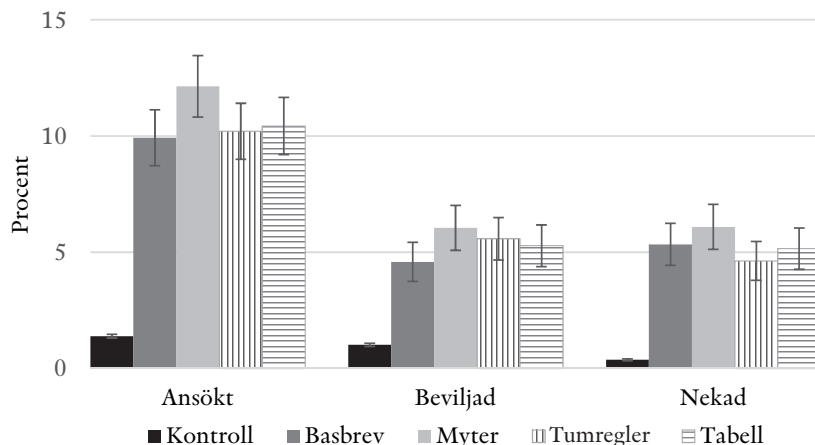
Ansökningsbenägenhet och beviljandegrad

Figur 1 visar andelen pensionärer med inlämnad, beviljad och nekad ansökan uppdelat på behandlingsgrupp. Det är tydligt att breven hade en kraftig effekt på andelen som ansökte om förmånen och även på andelen beviljade ansökningar. Skillnaderna mellan de olika brevytyperna är emellertid mindre. Ansökningsgraden är störst bland pensionärer som får *Mytbrevet*, men relativt konstant i övriga brevytyper. Samma mönster gäller för beviljandegraden.

I tabell 2 redovisar vi studiens huvudresultat, dvs huruvida brevutskicket påverkade ansökningsgrad och beviljandegrad. Våra huvudresultat kommer från linjära sannolikhetsmodeller för utfallen inlämnad ansökan (utfallsvariabeln är ett om ansökan lämnats in och noll om den inte lämnats in) respektive beviljad ansökan (utfallsvariabeln är ett om ansökan beviljats

⁵ Se Engström m fl (2018) för en mer detaljerad analys.

Figur 1
Andel sökande med
inskickad, beviljad
respektive nekad
ansökan, uppdelat på
behandlingsstatus



Ann: De små svarta staplarna visar standardavvikelsen för respektive andel.

Källa: Engström m fl (2018).

och noll om den inte beviljats). Utfallen är multiplicerade med 100 för att kunna tolka skattningarna i procentenheter.

Den första respektive tredje kolumnen redovisar den generella effekten av att få något av breven på ansökningsgraden och beviljandegraden. Som synes är effekterna mycket stora: dryga nio procentenheter för ansökningsgraden och dryga fyra procentenheter för beviljandegraden. Detta ska jämföras med en ansökningsgrad på endast 1,39 procent och en beviljandegrad på endast 1,02 procent i kontrollgruppen. Ansökningsgraden ökar alltså med knappa 700 procent och beviljandegraden med dryga 400 procent som en effekt av brevutskicken. Effekten av brevutskicken är alltså stor, men sker från en initialt låg nivå.

Men det följer också från dessa siffror att andelen beviljade ansökningar, givet en ansökan, är betydligt lägre i den behandlade gruppen. Brevet får med andra ord en större andel att söka utan att vara berättigade. Den betingade beviljandegraden (dvs andelen av de som sökt som också beviljas) är 73 procent i kontrollgruppen och endast 50 procent i behandlingsgruppen (Engström m fl 2018). Det är alltså en mycket stark självselektion bland de som söker för egen maskin, dvs utan att ha fått ett informationsbrev. Detta är en kostnad, både för individerna som söker i onödan och för Pensionsmyndigheten som måste lägga ner utredningsresurser på fler sökande. Denna kostnad bör tas i beaktande när man överväger riktade informationskampanjer i stor skala.

En detaljerad analys av orsaken till avslag finns i Engström m fl (2018). Den visar att de sökande i behandlingsgruppen har samma pensionsinkomster, både i allmän pension och tjänstepension, som de sökande i kontrollgruppen. Det som förklarar den högre andelen avslag är i stället att de sökande i behandlingsgruppen har betydligt högre förmögenhet.

Tabell 2
Brevens effekter på
ansökningsgrad och
beviljandegrad

	Ansökningsgrad		Beviljandegrad	
	(1)	(2)	(3)	(4)
Fick brev	9,28*** (0,32)		4,36***	
Myter		2,21** (0,91)		1,47** (0,65)
Tumregler		0,39 (0,87)		1,02 (0,63)
Tabell		0,51 (0,87)		0,70 (0,63)
R ²	0,036	0,014	0,013	0,011
N	90 758	9 534	90 758	9 534
Urval	Alla	Behandlade	Alla	Behandlade

Anm: Effekten av att få brev på ansöknings- och beviljandegrad. De beroende variablerna är multiplicerade med 100. Samtliga skattningar har kön, ålder och allmän pension som kontrollvariabler. Heteroskedasticitetsrobusta standardfel inom parentes. *** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$.

Källa: Engström m fl (2018).

Spelar innehållet i breven någon roll?

I den andra respektive fjärde kolumnen i tabell 2 redovisar vi separata skattningar av de separata brevtypernas effekter på ansökningsgrad och beviljandegrad. Urvalet begränsas nu till experimentgruppen och basbrevet utgör referensgruppen. Skattningarna ska alltså tolkas som den specifika effektens avvikelse från basbrevet i procentenheter.

I denna analys är skillnaderna betydligt mindre. Vi kan först notera att alla tre brevtyper gav större punktskattningar än basbrevet. Det enda brev som skiljer ut sig med signifikant (5 procentsnivån) högre effekt än basbrevet är Mytbrevet som har 2,21 (ansökningsgrad) respektive 1,41 (beviljandegrad) procentenheter högre effekt än basbrevet. Detta tyder på att enkla exempel med fokus på vanliga missuppfattningar kan vara ett effektivt verktyg för att få berättigade personer att ansöka om bostadstillägg.

Effekten på pensionärernas ekonomiska situation

Vi har även skattat effekten på den ekonomiska situationen hos de sökande. Först har vi analyserat storleken på de beviljade bostadstilläggen i de båda grupperna. I linje med att de sökande i behandlingsgruppen har högre förmögenhet finner vi att de också beviljas lägre bostadstillägg: i genomsnitt 1 735 kr respektive 2 380 kr i månaden. Den totala effekten på behandlingsgruppens ekonomi är trots detta substantiell. I en instrumentvariabelanalys, där huruvida man har ansökt eller inte instrumenteras med behandlingsstatus (om man fått ett brev eller inte), finner vi att de som sökte på

grund av breven i genomsnitt höjde sin månatliga inkomst med ca 750 kr, vilket motsvarar nästan tio procent av den allmänna pensionen i denna grupp.⁶

Betydelsen av kön, ålder och nivå på den allmänna pensionen

Avslutningsvis så har vi också studerat heterogena effekter baserat på kön, ålder och allmän pension. Det enda signifikanta resultatet är att äldre (80+) pensionärer reagerar betydligt kraftigare på breven än de relativt unga pensionärerna. Behandlingseffekten är knappt 50 procent högre för de äldre jämfört med de yngre: 12,6 procentenheters effekt jämfört med 8,6 procentenheters effekt. Den höga ansökningsgraden hos de äldre kommer inte till priset av lägre beviljandegrad – den är i stället marginellt högre i den äldre gruppen. Effekten på beviljandegrad är 6,9 procentenheter för de äldre och 4,6 procentenheter för de yngre. Det finns dock inget tydligt mönster vad gäller hur olika grupper reagerar på de olika typerna av brev.

4. Slutsats

I den här artikeln har vi rapporterat resultatet från ett randomiserat informationsexperiment som utfördes i samarbete med Pensionsmyndigheten. Syftet med experimentet var att undersöka om enkla informationsbrev påverkade benägenheten att ansöka om bostadstillägg för pensionärer – en förmån som enligt Riksrevisionen (2013) länge kantats av ett brett underutnyttjande. Vi följde också upp hur många av de sökande som beviljades bostadstillägg. De närmare 10 000 breven skickades ut till potentiellt berättigade pensionärer (ensamstående garantipensionärer) i september 2016.

Vi drar två policy slutsatser utifrån resultatet. För det första kan vi konstatera att informationsutskick kan vara ett effektivt sätt att få fler att ansöka om bostadstillägg. Mer än var tionde pensionär som fick ett brev ansökte om bostadstillägg inom fyra månader jämfört med en av hundra i kontrollgruppen. Brevens hade stor betydelse för pensionärernas ekonomi. De som sökte på grund av breven höjde sin månatliga inkomst med ca 750 kr, vilket motsvarar tio procent av den allmänna pensionen i denna grupp. Ett sätt att hålla nere kostnaderna för ett mer omfattande utskick vore att inkludera motsvarande information i det årliga orange kuvertet som Pensionsmyndigheten skickar ut. Vi vill dock understryka vikten av att bättre kunna bedöma vem som har rätt till bostadstillägg än vad som är fallet i dag, innan ett sådant utskick görs. Vår analys visar att detta till största delen handlar om att utesluta pensionärer med för höga förmögenheter.

Vår andra slutsats är att den enskilt viktigaste förklaringen till att många berättigade går miste om bostadstillägget sannolikt är att de inte är med-

⁶ Vid första anblick kan man tycka att detta skulle gå att enkelt räkna ut som medelvärden av bostadstillägget bland alla som ansökt i den behandlade gruppen. Problemet är emellertid att vissa sökande i behandlingsgruppen skulle sökt även om de inte fått brevet. Det är detta problem man löser med hjälp av instrumentvariabelanalysen.

vetna om dess existens, eller hur man ansöker om det. Detta eftersom den huvudsakliga effekten på ansökningsgraden kom från att få ett brev överhuvudtaget, oavsett vad som stod i det. Då varje utskick innehöll en ansökningsblankett kan vi dock inte utesluta att effekten till viss del kan ha berott på minskade transaktionskostnader. Utskicken kan också ha fungerat som en slags påminnelse, eller *nudge*, om att ansöka.

Bhargava, S och D Manoli (2015), "Psychological Frictions and the Incomplete Take-up of Social Benefits: Evidence from an IRS Field Experiment", *American Economic Review*, vol 105, s 3489–3529.

Currie, J (2006), "The Take-Up of Social Benefits", i Auerbach, A, D Card och J M Quigley (red), *Poverty: The Distribution of Income and Public Policy*, Russell Sage, New York.

Engström, P, E Forsell, J Hagen och A Stefansson (2018), "Increasing the Take-Up of the Housing Allowance among Swedish Pensioners: A Field Experiment", uppsats, SSRN, www.ssrn.com/abstract=3172271.

Försäkringskassan (2007), *Mörkertalet och*

BTP, Försäkringskassan dnr 39635-2007, Stockholm.

Hagen, J (2017), "Pension Principles in the Swedish Pension System", *Scandinavian Economic History Review*, vol 65, s 28–51.

Matikka, T och T Paukkeri (2018), "Does Sending Letters Increase the Take-Up of Social Benefits? Evidence from a New Benefit Program", manuskript, VAT Institute for Economic Research.

Riksrevisionen (2013), *Bostadstillägg och äldre försörjningsstöd till pensionärer – när förmånerna fram?*, RiR 2013:7, Riksrevisionen, Stockholm.

REFERENSER