

Pensionsmyndighetens kontrollverksamhet

1 Uppdraget

Pensionsmyndigheten ska enligt myndighetens regleringsbrev för verksamhetsåret 2012 redovisa hur myndigheten arbetar med kontrollrutiner och hur myndigheten avser att utveckla arbetet framöver för att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs. I redovisningen ska framgå vilka förmåner som är särskilt viktiga ur kontrollrutinsynpunkt, samt hur Pensionsmyndigheten arbetar med dessa. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Socialdepartementet) senast den 1 oktober 2012.

2 Sammanfattning

Pensionsmyndighetens kontrollverksamhet redovisas utifrån fyra perspektiv, nämligen

- Kontroll ur en legitimitets- och rättssäkerhetsaspekt
- Kontroll och attityd/normpåverkan
- Kontroll ur ett kvalitetsperspektiv
- Kontroll som process

Under respektive perspektiv beskrivs nuvarande verksamhet och hur den kommer att utvecklas.

I promemorian redogörs för att bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd är särskilt viktiga ur kontrollsynpunkt. Det konstateras också att det inom denna pensionsförmån krävs uppgifter som är svåra eller omöjliga att kontrollera. Ett särskilt problem som uppmärksammas är pensionärer som flyttat utomlands utan att anmäla detta.

Pensionsmyndigheten saknar dock tillräcklig kunskap om felens omfattning och orsaker. Av redovisningen framgår också att det i handlägningsprocesserna saknas systematiska arbetssätt för att värdera risker och genomföra kontroller. En ny kontrollstrategi är därför under framtagande. Enligt denna ska vi arbeta förebyggande för att se till att så mycket som möjligt blir rätt från början. Dessutom ska risken för upptäckt öka när det gäller de avsiktliga felen.

Vår strävan är att det ska vara lätt att göra rätt och svårt att göra fel.

3 Disposition

I ett inledande bakgrundsavsnitt beskrivs nuvarande arbetssätt vad gäller kontrollverksamhet och behovet av en ny kontrollstrategi. I avsnitt 5 anges vilka grundläggande definitioner och utgångspunkter för kontroll som vi använder.

I avsnitt 6 redogörs för en uppskattning av felutbetalningarnas storlek. I avsnitt 7 redogörs för nuvarande arbete utifrån fyra olika perspektiv samt hur kontrollverksamheten ska utvecklas framöver. Därefter anges i avsnitt 8 vilka områden som ansetts särskilt viktiga att kontrollera. Slutligen i avsnitt 9 beskrivs ett arbete som har påbörjats utifrån en ny kontrollstrategi.

2012-09-26

4 Bakgrund

I pensionshandläggningen utförs en mängd olika kontroller. De kan antingen skötas helt manuellt eller med olika grader av IT-stöd. I de fall kontrollen sker manuellt gör handläggarna i samband med beslutsfattandet en individuell prövning av varje enskilt ärende. Handläggarna har pensionsamordnare till sin hjälp vid svåra bedömningar. Det finns dock ärenden som sorteras ut och handläggs av särskilda medarbetare. Det gäller vid misstanke om brott, ärenden som avser personer med skyddade identiteter, och för vissa svårare ärenden när det gäller bostadstillägg.

Detta arbetssätt har dock sina brister. Vi har visserligen definierat utredningsskyldigheten i våra processer samt ställt upp som krav att uppgifter ska vara styrkta. Men vi har inget systematiskt arbetssätt när det gäller att värdera risker, det vill säga bedöma vilka typer av ärenden och målgrupper vi behöver lägga mer granskningstid på, eller vilka ärenden och målgrupper som vi inte alls behöver granska närmare. Vad som ska kontrolleras och hur djupt kontrollerna ska göras i ett ärende avgörs i mångt och mycket av den enskilde handläggaren och dennes chef och beror ofta på den tid som finns för detta med hänsyn till ärendemängden.

Vi har heller inte tillräcklig kunskap om hur stora felen är och vad de beror på. Pensionsmyndigheten genomförde 2010 studier av omfattningen av felaktiga utbetalningar. Arbetet gjordes inom ramen för det samverkansuppdrag¹ som leddes av Ekonomistyrningsverket i syfte att utveckla metoder för redovisning av resultat av arbetet mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Uppskattningarna avgränsades till att gälla vad som har betalats ut för mycket och omfattade även det så kallade mörkertalet. Studierna bygger på antaganden och resultaten ligger inom osäkra intervall. Skattningarna är alltså mycket osäkra.

En rimlig hypotes är att en överväldigande majoritet av pensionärerna vill göra rätt. Denna hypotes bekräftas också av omfattningsstudierna. Felen bedöms som relativt små avseende ålderspension och efterlevandepension, och något större avseende bostadstillägg vilket är naturligt då möjliga felkällor är betydligt fler avseende bostadstillägg än i övriga processer. I samtliga processer bedöms de oavsiktliga felen stå för merparten av alla fel – det vill säga fel som beror på krångel, svårigheter att fylla i blanketter eller fel som myndigheten själv gör.

Forskning visar att det är människors upplevelser som påverkar deras beteenden när det gäller viljan att göra rätt. Upplevelsen av vilka sociala normer som gäller i samhället, den upplevda rättvisan, upplevelsen av hur andra gör samt vilka möjligheter som finns att fuska. Forskning visar också att hur en myndighet utför sina uppgifter spelar stor roll för viljan att göra rätt. Viljan att göra rätt ökar om den enskilde har förtroende för den handläggande myndigheten, vilket i sin tur i stor utsträckning drivs av det bemötande man får från myndigheten. Viljan att göra rätt försvagas också om enskilda medborgare misstänker att andra fuskar och inte blir upptäckta. En myndighet som vill bli framgångsrik måste alltså göra det enklare att göra rätt samt vara bra på att hjälpa enskilda medborgare för att vinna förtroende och därmed ökad vilja att göra rätt. Men man måste också kunna visa att den som försöker fuska kommer att upptäckas. En ny kontrollstrategi är under framtagande där Pensionsmyndigheten ska arbeta förebyggande för att se till att så mycket som möjligt blir rätt från början, samt åstadkomma en starkare vilja att göra rätt och en ökad risk för upptäckt när det gäller avsiktliga fel. Det kräver olika typer av åtgärder baserade på fakta om de fel som görs. Det handlar om förenklingar, ett bemötande som bygger förtroende samt träffsäker och effektiv kontroll av avsiktliga fel utifrån en riskhantering.

¹ Regeringsbeslut (Fi2009/2137) Samverkansuppdrag om utveckling av metoder för och redovisning av resultat av arbetet mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Ekonomistyrningsverket slutredovisade uppdraget den 22 februari 2012 genom en för de i projektet deltagande myndigheterna gemensam skrivelse (ESV 2012-6, Dnr 10-152/2009) till regeringen.

2012-09-26

5 Definitioner och utgångspunkter

Fel kan göras i handläggningen och resultera i felaktiga beslut. Detta kan bero på att pensionsspararen eller pensionären lämnat oriktiga uppgifter (avsiktligt eller oavsiktligt) eller på att handläggaren gör fel (avsiktligt eller oavsiktligt). Felaktiga beslut leder oftast till felaktiga utbetalningar. Korrekta beslut kan också leda till felaktiga utbetalningar om andra belopp än de som beslutats betalas ut (avsiktligt eller oavsiktligt). Med felaktiga utbetalningar avses alla utbetalningar där för mycket eller för litet utbetalats. Därutöver finns det så kallade mörkertalet inom bostadstillägg, det vill säga att det kan finnas pensionärer som har rätt till förmånen men av någon anledning inte har ansökt om den. Det är emellertid oklart hur stort mörkertalet ser ut idag.

Med kontroller avses förebyggande och upptäckande insatser som leder till att risker för felaktiga beslut och utbetalningar i pensionsprocesserna minskar.

6 Hur ser det ut idag?

Pensionsmyndigheten bildades år 2010 och tog då över all hantering av pensioner och pensionsrelaterade förmåner från Försäkringskassan och Premiépensionsmyndigheten. Under år 2011 utbetalades cirka 264 miljarder kronor (mdkr) i pensioner och pensionsrelaterade förmåner. Av dessa utgör allmän ålderspension cirka 240 mdkr (inklusive garantipension 18,4 mdkr), efterlevandepension cirka 15 mdkr, bostadstillägg inklusive äldreförsörjningsstöd cirka 8 mdkr, frivillig pension cirka 39 miljoner kronor (mnkr) och sjömanspension cirka 600 tusen kronor. Under år 2011 gjordes totalt nära 24 miljoner utbetalningar inom de pensionsförmåner som myndigheten ansvarar för. Utbetalningarna görs av Försäkringskassan på uppdrag av Pensionsmyndigheten.

6.1 Hur bedömer vi felens omfattning

Pensionsmyndigheten har medverkat i de omfattningsstudier som leddes av Ekonomistyrningsverket 2010, och som bygger på antaganden om felaktiga utbetalningar. Samtliga fel ligger inom det osäkerhetsintervall som experterna bedömt och skattningar av fel är generellt mycket osäkra. Det så kallade mörkertalet ingick i bedömningarna men redovisades inte explicit. I studien gjordes dessutom en avgränsning av vad som avses med felaktiga utbetalningar till att endast gälla vad som utbetalats för mycket.

Av bilderna 1-3 nedan framgår experternas fördelning av felen mellan avsiktliga fel från allmänheten, oavsiktliga fel från allmänheten och oavsiktliga fel från myndigheten.

Experternas sammanvägda bedömning av för mycket utbetald ålderspension var 0,07 procent av totalt utbetalt belopp, vilket motsvarade 165 mnkr år 2010. Experternas sammanvägda bedömning av för mycket utbetald efterlevandepension var 0,41 procent av totalt utbetalt belopp, vilket motsvarade 70 mnkr.

Pensionsmyndigheten bedömde även inom samma uppdrag tillsammans med Försäkringskassan omfattningen av felutbetalningar avseende bostadstillägg till pensionärer och personer med sjuk- och aktivitetsersättning. Experternas sammanvägda bedömning var att 7,6 procent av totalt utbetalt belopp utgjordes av felaktiga utbetalningar, vilket motsvarade 908 mnkr 2010. Någon uppdelning av hur stor del av felen som avser utbetalningar från Försäkringskassan respektive Pensionsmyndigheten har inte gjorts.

När det gäller bostadstillägg har Pensionsmyndigheten i årsredovisningen 2011 gjort en egen uppskattning av de ekonomiska konsekvenserna av de fel vi upptäckt. Av de totala utbetalningarna under året har vi uppskattat att de felaktiga utbetalningarna har uppgått till 0,5 procent för mycket respektive 0,4 procent för litet vilket motsvarar drygt 40 mnkr respektive knappt 30 mnkr.

Båda dessa mätningar innehåller stora osäkerheter.

Bild 1. Bedömd omfattning av felaktiga utbetalningar 2010 i miljoner kronor för ålderspension, fördelade mellan avsiktliga fel från allmänheten, oavsiktliga fel från allmänheten och oavsiktliga fel från myndigheten.

Ålderspension

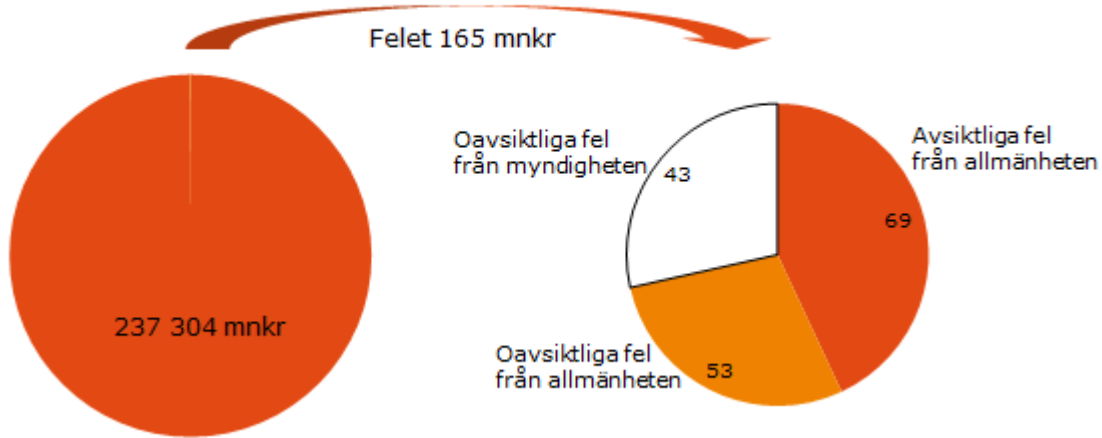
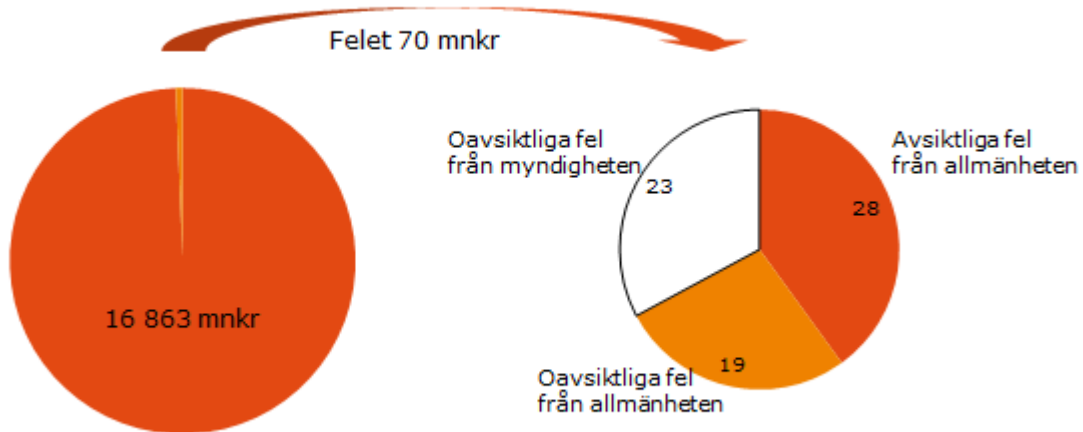


Bild 2. Bedömd omfattning av felaktiga utbetalningar 2010 i miljoner kronor för efterlevandepension, fördelade mellan avsiktliga fel från allmänheten, oavsiktliga fel från allmänheten och oavsiktliga fel från myndigheten.

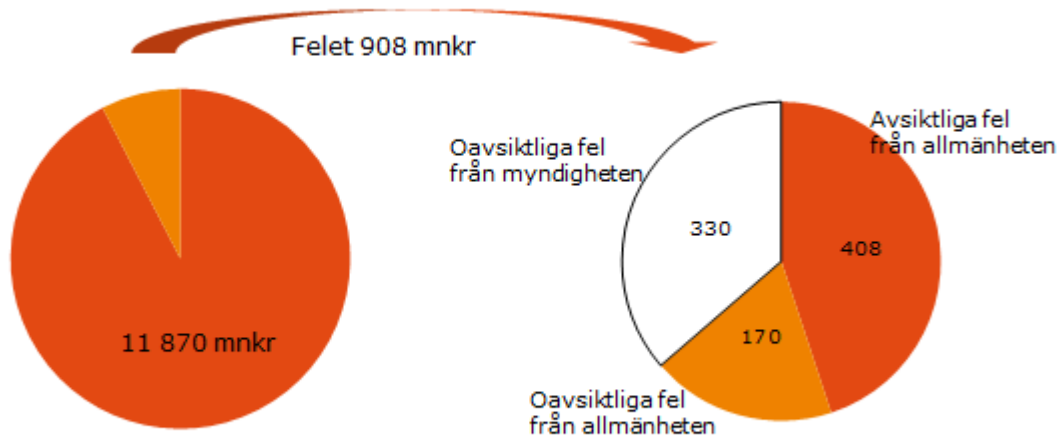
Efterlevandepension



2012-09-26

Bild 3. Bedömd omfattning av felaktiga utbetalningar 2010 i miljoner kronor för bostadstillägg till pensionärer och personer med sjuk- och aktivitetsersättning, fördelade mellan avsiktliga fel från allmänheten, oavsiktliga fel från allmänheten och oavsiktliga fel från myndigheten.

Bostadstillägg



Obs: Här ingår även bostadstillägg till personer med sjuk- och aktivitetsersättning som Försäkringskassan betalar ut. Våra utbetalningar av bostadstillägg för pensioner ligger på 7 404 mnkr.

7 Olika perspektiv på kontroll

Ur myndighetens perspektiv finns olika aspekter att beakta vid utformningen av kontroller. Dess effekter avgörs av vad som kontrolleras (vem och när), hur kontrollen utförs och hur den kommuniceras. Här redogörs för kontroll utifrån fyra olika aspekter.

- Kontroll ur en legitimitets- och rättssäkerhetsaspekt
- Kontroll och attityd/normpåverkan
- Kontroll ur ett kvalitetsperspektiv
- Kontroll som process

7.1 Kontroll ur legitimitets- och rättssäkerhetsaspekt

Ett perspektiv att se på kontroll är att upprätthålla pensionssystemets legitimitet och trovärdighet samt att säkerställa att pensionssparare och pensionärer behandlas rättsäkert.

Det finns med dagens regelsystem situationer som är svåra eller omöjliga att kontrollera och som därför kan ge utrymme för fusk. Saknas kontrollmöjligheter kommer legitimiteten för regelsystemen att urholkas och risken för felaktigheter öka över tiden. Det är också viktigt att alla som vill göra rätt ska veta, att de som begår avsiktliga fel löper en avsevärd risk att bli upptäckta. Ytterst är det ett politiskt ställningstagande att avgöra hur omfattande och ingående ett kontrollsystem får vara för att inte uppfattas som integritetskränkande och polisiärt.

7.2 Kontroll och attityd/normpåverkan

En aspekt av kontroll är hur den påverkar normer och beteenden. Attityd- och normpåverkan sker inte bara genom myndighetens egen kommunikation med och information till allmänheten. Påverkan sker också genom den bild som ges av media och andra aktörer. Forskning visar att det är människors upplevelser som påverkar deras beteenden. Avgörande är upplevelsen av vilka sociala normer som gäller i samhället, den upplevda rättvisan, upplevelsen av hur andra gör samt vilka möjligheter som finns att fuska. Forskning visar

2012-09-26

också att hur en myndighet utför sina uppgifter spelar stor roll för viljan att göra rätt. Viljan att göra rätt ökar om den enskilde har förtroende för den handläggande myndigheten, vilket i sin tur i stor utsträckning avgörs av det bemötande man får från myndigheten. Viljan att göra rätt försvagas också om enskilda medborgare misstänker att andra fuskar och inte blir upptäckta. En myndighet som vill bli framgångsrik måste alltså göra det enklare att göra rätt samt vara bra på att hjälpa enskilda medborgare för att vinna förtroende och därmed ökad vilja att göra rätt. Men man måste också kunna visa att den som försöker fuska kommer att upptäckas.

Detta mer sammansatta sätt att se på kontroll är en av delarna i den nya kontrollstrategi som Pensionsmyndigheten nu tar fram.

7.3 Kontroll ur ett kvalitetsperspektiv

Från och med år 2011 har myndigheten etablerat en ny modell för systematisk uppföljning av kvalitet. Modellen består bland annat av en årlig kontroll- och kvalitetsplan som reglerar manuella eftererkontroller, i syfte att mäta och följa kvaliteten i ärendehandläggningen samt att upptäcka felaktiga utbetalningar. Planen är en del av Pensionsmyndighetens samlade åtgärder för god styrning och kontroll.

Kvalitetskontrollerna är uppdelade mellan kontinuerliga kvalitetskontroller och riktade kvalitetskontroller. De insatser som anges i kontrollplanen är sådana som görs utöver de maskinella och manuella kontroller/utredningsmoment som i olika omfattning ingår i den ordinarie handläggningen.

Syftet med den kontinuerliga kvalitetskontrollen är att på processnivå mäta och följa rättstillämpningen och ta fram underlag för utvärdering och åtgärder för att säkerställa att lagstiftningen tillämpas på ett enhetligt och korrekt sätt. Den kontinuerliga kvalitetskontrollen sker genom att ett slumpmässigt urval ärenden tas fram och granskas varje månad utifrån fastställda kvalitetskriterier. Processerna som granskats under året är ålderspension nationell, ålderspension internationell, ålderspension utland, premiepension, efterlevandepension nationell, efterlevandepension utland, bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd, omprövningar, återkrav samt kundmöte i telefon. Rättsenheten gör kontrollerna avseende omprövningar och omprövningsenheten gör kontrollerna för övriga processer. Det slumpmässiga urvalet är 28 ärenden per förmån och månad utifrån de beslut som fattats och den information som lämnats under föregående månad förutom för processen bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd där 72 ärenden granskas varje månad samt processen efterlevandepension utland där 25 ärenden granskas varje månad.

Vid sidan av de kontinuerliga kontrollerna ger de riktade kontrollerna oss en god möjlighet att mer tematiskt eller fördjupat kontrollera kvaliteten i (delar av) själva tillämpningen men också hur väl tillämparen (dvs. de enskilda handläggarna) förstår och använder de olika regelverken. Ett av syftena med de riktade kontrollerna är att upptäcka brister som inte framkommer i den kontinuerliga kvalitetskontrollen. I det sammanhanget ger även omprövningsverksamheten vissa resultat som beskriver hur väl de kvalitativa kraven på handläggningen uppfyllts. Detsamma gäller i en mer begränsad omfattning processföringsverksamheten avseende förmånerna där domstolarna uttalar sig om och säkrar kvaliteten genom sina domar.

Här kan nämnas att det pågår ett arbete med att utveckla modellen utifrån de brister och problem (felorsaker) som upptäcks i kontrollerna. Felorsakerna behöver viktas innan de kan läggas till grund för slutsatser och eventuella åtgärder. Målet för arbetet är att löpande kunna föreslå och vidta de åtgärder som bäst och mest effektivt tar hand om de viktigaste felorsakerna och riskerna i förmånshandläggningen.

Utfallet av de kontinuerliga och riktade kvalitetskontrollerna ska också på ett strukturerat sätt kunna läggas till grund för den bedömning av kvaliteten i handläggningen som myndigheten ska göra i samband med årsredovisningen och i andra sammanhang.

2012-09-26

7.4 Kontroll som process

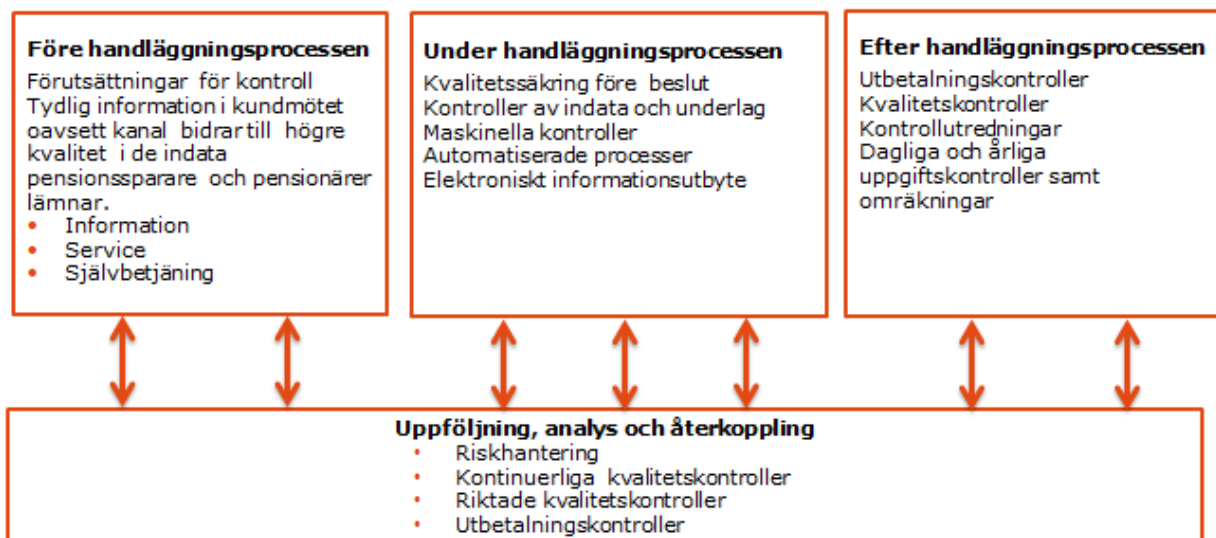
Myndigheten fokuserade 2011 på att etablera ett systematiskt arbetssätt för kvalitetsuppföljningar och utbetalningskontroller. Även kontrollutredningsverksamheten har varit prioriterad. Dessa insatser är kvalitetsuppföljningar och efterkontroller och begreppet ”kontroll” kan därför lätt associeras endast med de kontroller som sker i efterhand.

Kontroll bör istället ses som en aspekt i hela beslutsprocessen: från information, genom hela beslutskedjan, fram till efterkontroller som är en nödvändig del för att säkerställa att de genomförda kontrollerna i processen har lett till att slutresultatet blev rätt. Kontroller kan alltså vara förebyggande eller upptäckande aktiviteter som leder till att risker/kritiska moment i Pensionsmyndighetens processer minskas.

Nedan följer en beskrivning av pågående och planerat arbete utifrån tre faser (se bild 4), nämligen det arbete som sker före, under respektive efter de olika pensionernas handlägningsprocesser. Dessutom visar bilden den uppföljning, analys och återkoppling av risk- och kontrollarbetet som sker till respektive fas.

Uppdelningen har valts för att visa hur olika delar i kontrollarbetet förhåller sig till varandra i en tänkt process. I praktiken kan flera av dessa delar ske parallellt.

Bild 4 Kontroll som process



7.4.1 Före handlägningsprocessen

Med ambitionen att det ska bli rätt från början pågår ett arbete med förenklingar i arbetssätt, regelverk och interna rutiner. Dessutom planeras en målgrupps- och individanpassning av informationen utifrån pensionsspararnas och pensionärens situation. Dessa insatser handlar främst om att förebygga fel och minska de oavsiktliga felen både från allmänhet och från myndigheten. Utveckling och användning av självbetjäningstjänster är också viktiga förutsättningar för att minska de oavsiktliga felen och ett sätt för den enskilde att kunna överblicka sina ärenden och få rätt information.

Under våren 2012 lämnade myndigheten tio förslag på författningsändringar till regeringen². Förslagen kommer om de beslutas innebära förenklingar både för pensionssparare och pensionärer och för myndigheten. Parallellt med arbetet med förenklingsförslagen utvecklades också en process och en rutin för

² Framställning om ändringar i vissa av socialförsäkringsbalkens bestämmelser samt i förordning (1962:521) om frivillig pensionsförsäkring hos Pensionsmyndigheten (Dnr VER 2012-117).

2012-09-26

arbetet med regelutveckling utifrån idéer lämnade från medarbetare i hela organisationen. Ytterligare förslag till författningsändringar kommer att lämnas till regeringen i oktober månad 2012.

Den strategiska inriktningen för kontrollarbetet är att öka fokus på det proaktiva arbetet för att beslut och utbetalning ska bli rätt från början. Fokus ska ligga på att på ett så tidigt stadium som möjligt identifiera risker för olika typer av (avsiktliga och oavsiktliga) fel som kan uppstå under ärendenas gång. Det förebyggande arbetet bedöms även påverka viljan hos pensionärer och pensionssparare att göra rätt för sig och bidra till mindre behov av efterkontroller.

7.4.2 Under handlägningsprocessen

Handlägningsprocesser

Pensionsmyndigheten arbetar processororienterat och handläggningen finns beskriven i handlägningsprocesser. I samtliga handlägningsprocesser ingår utrednings- och kontrollmoment som ska säkerställa att det finns tillräckligt beslutsunderlag och korrekt information i ärendet. Vid genomgång av processerna i detta avseende har emellertid konstaterats att det inte finns något systematiskt arbetssätt när det gäller att värdera risker, det vill säga kunskap om vilka typer av ärenden och målgrupper vi behöver lägga mer granskningstid på, och vilka ärenden och målgrupper som vi inte alls behöver granska närmare. Vad som ska kontrolleras och hur djupt man ska kontrollera ett ärende avgörs i mångt och mycket av den enskilde handläggaren och dennes chef samt det tidsutrymme som ärendemängden för tillfället tillåter.

Myndigheten har som tidigare nämnts beslutat att en ny kontrollstrategi ska tas fram och läggas till grund för ett nytt systematiskt kontrollarbete. Kontrollerna bör prioriteras utifrån riskanalyser och utformas så att de svarar mot rätt nivå. Kontroller bör inte göras mer omfattande, tidskrävande eller ingående än vad förhållandena i de olika processerna kräver.

Här kan nämnas att det pågår ett arbete med att fastställa nyckelkontroller, det vill säga de kontroller som mest effektivt identifierar bruttorisker (t ex felaktiga beslut och utbetalningar, på grund av avsiktliga eller oavsiktliga fel).

Nyckelkontroller är identifierade i följande processer.

- Allmän ålderspension (exklusive premiepension)
- Utbetalningar
- Bostadstillägg (återstår anpassning till processen att bevilja bostadstillägg tills vidare)
- Intjänande
- Fondadministration
- Change- and release (IT-process)
- Teknik- och systemadministrativa behörigheter (IT-process)
- Behörighetsprocessen

Det kvarstår ett ganska omfattande arbete med att implementera alla nyckelkontroller fullt ut. Vissa kontroller ska dessutom införas i Försäkringskassans system enligt beställning från oss. Utöver detta planeras fortsatt arbete med identifiering av nyckelkontroller inom inköpsprocessen, efterlevandepension och premiepension.

IT-utveckling

Pensionsmyndigheten bedriver ett intensivt utvecklingsarbete i syfte att förenkla och automatisera de processer som idag är manuella. Detta minskar risken för felaktig handläggning, beslut och utbetalning. Sedan tidigare är i princip all intern informationshämtning automatiserad mellan de olika produkterna. Inom bostadstillägg har under de senaste åren pågått ett arbete i syfte att automatiskt hämta in information från

externa aktörer som taxeringsinformation från Skatteverket och pensionsbelopp från olika tjänstepensionsbolag. Här kan nämnas att inom kort kommer Pensionsmyndigheten att hämta in uppgifterna om 90 procent av bostadstilläggstagarnas tjänstepensioner automatiskt. I samband med implementeringen av bostadstilläggsbeslut tillsvidare utvecklas nya funktioner för att kontrollera och upptäcka eventuella felaktigheter i de underlag som utbetalningen grundar sig på.

Den framtida inriktningen är att öka antalet automatiserade kontroller bland annat genom att implementera de nyckelkontroller som nu håller på att identifieras. Vidare ska arbete med dataanalyser och mönstersökning i systemen kunna identifiera högriskärenden för fel.

7.4.3 Efter handläggningsprocessen (under utbetalningstid)

Manuella kontroller som lagts efter eller utanför de ordinarie handläggningsprocesserna är den kontinuerliga utbetalningskontrollen och kontrollutredningsverksamheten. Det görs också dagliga och årliga maskinella uppgiftskontroller i registren för att förhindra felaktiga utbetalningar. De kontinuerliga och riktade kvalitetskontrollerna beskrivs i avsnitt 7.3.

Utbetalningskontroller

Syftet med utbetalningskontroller³ är att felaktiga utbetalningar ska förebyggas eller upptäckas. Kontrollen ska säkerställa att samtliga utbetalningar går till rätt mottagare och att beloppet är rimligt inom aktuell förmån. Kontrollen ska förhindra oegentliga utbetalningar och kompensera för att endast en person normalt är involverad i ett utbetalningsärende.

Vid utbetalningar av höga belopp finns krav på dubbelattest för samtliga utbetalningar. Hanteringen följs sedan upp i den kontinuerliga utbetalningskontrollen.

Utbetalningskontrollen utförs av särskilda handläggare i Karlstad utan egna uppdateringsmöjligheter i våra system.

Den kontinuerliga utbetalningskontrollen kompletteras med dataanalyser för att upptäcka oegentligheter samt oavsiktliga fel både från allmänheten och från myndigheten. Analyserna innebär att man på ett strukturerat och systematiskt tillvägagångssätt samlar in, bearbetar och analyserar stora mängder data. Till exempel kontrolleras enskilda höga utbetalningar, dubbla utbetalningar till samma konto samt om fler pensionärer uppgetts ha samma bankkonto. Dessutom görs kontroller av bankkontonas tillhörighet. Dataanalyserna har under det år de pågått redovisats månadsvis via rapporter från Försäkringskassan och analyserats av särskilda handläggare i Visby. Det återstår dock att formalisera och utveckla detta arbete vidare. Även den kontinuerliga utbetalningskontrollen är föremål för revideringar under hösten 2012.

För utbetalningar av en pensionsförmån utomlands får det krävas bevis om att rätten till förmånen består. Detta sker genom att Pensionsmyndigheten årligen skickar ut levnadsintyg till svenska pensionärer utomlands. Den som får intyget kan välja mellan att söka upp svensk ambassad, svenskt konsulat, svenska kyrkan, utländsk socialförsäkringsinstitution, notarius publicus, utländsk polismyndighet eller utländsk registerförande befolkningsmyndighet. Om Pensionsmyndigheten inte inom 105 dagar efter det att det första årliga levnadsintyget skickades ut får in ett korrekt ifyllt levnadsintyg stoppas utbetalningen.

För pensionärer bosatta i USA, Finland, Danmark, Norge och Tyskland hämtas uppgifterna in genom ett elektroniskt informationsutbyte av personuppgifter. Vi arbetar med att koppla fler länder till det elektroniska utbytet, bland annat pågår planering för utbyte med England. Det elektroniska utbytet innebär en enklare administration både för myndigheten och för pensionärerna.

³ Se Riktlinjer för utbetalningskontroll av pensioner och pensionsrelaterade förmåner (Dnr VER 2010-219).

Det elektroniska utbytet ger snabbare aviseringar av dödsfall för utlandsboende pensionärer jämfört med att skicka ett levnadsintyg på papper. Dessutom kan försäkringsbolag ta del av tjänsten så att pensionären inte behöver lämna levnadsintyg till fler utbetalare. Bolagen behöver alltså inte skicka sitt intyg till pensionären utan istället prenumerera på uppgifterna från oss. Vi arbetar också för att få fler bolag att ansluta sig till tjänsten. I dag prenumererar åtta försäkringsbolag på tjänsten.

I samarbete med Försäkringskassan har rutinerna för utbetalning förändrats genom att flytta fram sista dag för handläggning och beslut närmare datum för månadsutbetalning i de månader där det är möjligt. Att datum för beslut och utbetalning ligger nära varandra minskar felkällorna och beräknas att medföra minskat antal felaktiga utbetalningar och återkrav på sikt då tidsfaktorn är en av de största orsakerna till felaktiga utbetalningar vid dödsfall. Det kan konstateras att för perioden januari till och med augusti månad har antalet aviseringar om felaktiga utbetalningar i samband med dödsfall minskat från drygt tiotusen stycken 2011 till knappt sextusen stycken (44 %) 2012. Det felaktigt utbetalda beloppet har för motsvarande period minskat från 93 mnkr 2011 till 53 mnkr (44 %) 2012.

Dagliga och årliga uppgiftskontroller samt omräkningar

Det genomförs både dagliga (personuppgiftsfil från Skatteverket) och årliga kontroller (exempelvis uppgifter om tjänstepensioner) av uppgifter i myndighetens olika register. Dessa aviseras genom elektroniska impulser, som genererar maskinella omräkningar av utgående pensioner och förhindrar felutbetalningar. Impulser till vissa system kan inte tas om hand maskinellt och skrivs därför ut på papper. Inom program ärendehantering pågår ett arbete med att styra om impulsrapporterna från papper till fil och att automatisera ärenden. Detta innebär ett effektivare och säkrare sätt att ta hand om impulser, som signalerar omräkningar av utgående pensioner. Därmed minskar eventuella felaktiga utbetalningar.

Kontrollutredningar

Inom myndigheten finns även kontrollutredningsverksamheten som handlägger ärenden som rör misstanke om brott. I en kontrollutredning utreds misstankar om pensionären avsiktligt har lämnat felaktiga uppgifter eller på annat sätt försökt få ersättning utan att ha rätt till det. Nästan alla kontrollutredningar har sitt ursprung i anonyma anmälningar från allmänheten. Impulser till utredningar lämnas även internt utifrån manuella eller maskinella kontroller i handläggningen samt från Polisen och andra myndigheter enligt lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

Arbetet med kontrollutredningar utförs av särskilda handläggare i Halmstad. Under 2012 har dessutom utredningar som övertogs av Försäkringskassan i samband med myndighetsövergången slutförts med hjälp av extra personal.

Ett arbete pågår med att utveckla rutiner för hur arbetet med kontrollutredningar ska bedrivas. Samverkan med andra myndigheter är central för att nå framgång i komplicerade utredningar. Utformningen ska ha sin utgångspunkt i den kontrollstrategi som håller på att utarbetas.

7.4.4 Uppföljning, analys och återkoppling

I enlighet med vad som redogjorts för ovan pågår arbete både före, under och efter handlägningsprocesserna för att åtgärda felaktiga beslut och utbetalningar.

Tre gånger om året görs en fördjupad uppföljning. I denna uppföljning görs en statusrapportering av samtliga mål, mått och strategiska aktiviteter. Vi gör också en särskild uppföljning av risker samt uppdaterad bedömning av riskvärden. Vidare följs beslutade kontrollaktiviteter särskilt noga.

Utbetalningskontrollen har både inslag av uppföljning och en mer konkret kontrollfunktion. För att föra ut den kunskap som utbetalningskontrollen ger, sammanställs varje månad en resultatrapport. De ansvariga cheferna tar ställning till resultaten och avgör vilka åtgärder som krävs.

Den kunskap som byggs upp inom kontrollutredningsverksamheten används också för att utveckla arbetet mot felaktiga beslut och utbetalningar.

Uppföljning av kvaliteten görs genom kontinuerliga och riktade kontroller. Kvalitetskontrollerna beskrivs särskilt i avsnitt 7.3. Resultaten återkopplas både i muntlig och i skriftlig form till berörda i organisationen.

Även om det idag sker uppföljningar och återföring av resultat är detta ett område som behöver utvecklas vidare. Utifrån riskanalyser och återkoppling av denna i organisationen kan kontrollkapaciteten utnyttjas mer effektivt. Utifrån detta kan vi ta beslut om vad som ska och vad som inte ska kontrolleras.

8 Vilka områden har ansetts som särskilt viktiga ur kontrollsynpunkt

Vi saknar i stor utsträckning kunskap om vilka områden som är särskilt viktiga. Hittills har följande områden ansetts som viktiga att kontrollera då risken för fel kan anses vara stor.

Bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd är de pensionsförmåner som är svårast att kontrollera. Detta grundar sig på att det är lätt att göra fel när det gäller uppgifter om boende, bostadskostnader, inkomster och förmögenhet. Särskilt svårkontrollerat är dessa för pensionärer, som flyttar utomlands utan att anmäla detta eller har inkomst och förmögenhet i annat land.

Det kan också nämnas att det finns risk för felaktiga utbetalningar av olika pensionsförmåner på grund av felaktiga uppgifter eller bedömningar om civilstånd. Att förhindra felaktig utbetalning av garantipension vid flyttning från Sverige förutsätter också att Pensionsmyndigheten aviseras om utvandringen och kan bedöma rätten till förmånen.

8.1.1 Felutbetalningar på grund av livshändelser som inte anmäls och är svåra att kontrollera

Flyttar utomlands

Pensionären meddelar inte flyttning till utlandet, vilket påverkar rätten till bostadstillägg, äldreförsörjningsstöd och garantipension.

Beträffande flyttning från Sverige får Pensionsmyndigheten aviseringar om detta endast i de fall som pensionären anmäler detta i vederbörlig ordning till Skatteverket. Om en sådan anmälan görs kan utskick av levnadsintyg och maskinellt informationsutbyte av personuppgifter ske. Saknas en sådan anmälan kan inga kontroller göras vilket medför risk för felaktiga utbetalningar.

Pensionsmyndigheten saknar kunskap om varför flyttningar utomlands inte anmäls. Detta bör vara ett problem för fler myndigheter och organisationer. Det är därför väsentligt med ett ökat samarbete med bland annat Skatteverket vid denna typ av händelse.

Avlider utomlands

För pensionärer som bor utomlands utan att ha anmält utvandring finns risk att ett dödsfall över huvudtaget inte kommer till svenska myndigheters kännedom. Samtliga pensioner riskerar därför att fortsatt utbetalas efter dödsfallsmånaden.

Ändrar civilstånd

Pensionären lämnar felaktiga eller utelämnar uppgifter om sammanboende (inom eller utanför Sverige) som påverkar bostadstillägget, tilläggs- och garantipensionen.

Samma problemställning uppstår för pensionärer, som bosatt sig utomlands utan att ha anmält detta, och där byter civilstånd. Tilläggs- och garantipension kan då betalas ut antingen med ett för högt eller för lågt belopp i förhållande till det verkliga civilståndet.

En persons civilstånd har betydelse vid beräkning av bostadstillägget. Beräkningen av bostadstillägget för en gift person eller en person som likställs som gift utgår från halva hyran på vardera maken och hälften av den gemensamma inkomsten. Beräkningen av bostadstillägget för en ogift person eller person som jämställs med ogift utgår från varsin hyra och från separata inkomster. Civilståndet har således vad avser bostadstillägget betydelse både för reduceringsinkomsten och för bostadskostnadsberäkningen.

Förutom problem med uppgifter om sammanboende (inom eller utanför Sverige) och anmälningsskyldighet vid byte av civilstånd vid bosättning utomlands är bedömningarna av civilstånd i vissa enskilda ärenden svåra att göra.

Myndigheten har påbörjat en genomgång av vissa skillnader i regelverk mellan allmän ålderspension och bostadstillägg till pensionärer när det gäller civilstånd, omräkningstidpunkter m.m. Om genomgången visar att behov av ändrade regler finns, kommer myndigheten att återkomma i denna fråga. På längre sikt bör det vara möjligt att förenkla reglerna inom allmän ålderspension genom att göra pensionerna civilståndsberoende.

8.1.2 Felutbetalningar på grund av felaktiga eller utelämnade uppgifter som är svåra att kontrollera

Storleken på bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd påverkas bland annat av bostadskostnaden, förmögenhet och/eller inkomst av tjänst.

Om en pensionär delar bostad med någon (exempelvis inneboende) ska bostadskostnaden reduceras. Det kan i vissa fall vara svårt att utreda om en pensionär hyr ut rum i sin lägenhet till någon annan. Genom en manuell kontroll av lägenhetsnumret finns vissa möjligheter, men det förekommer att detta register inte är uppdaterat. En orsak härtill kan vara att den inneboende inte är folkbokförd på pensionärens adress eller att alla uppgifter i fastighetsregistret i dagsläget inte är kvalitetssäkrade.

Förmögenhetsskatten avskaffades från taxeringsåret 2008. Kontrolluppgiftsskyldigheten rörande tillgångar och skulder m.m. slopades från 2009. Istället infördes en särskild lag om förmögenhetsberäkningen vid vissa förmåner, däribland bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd. Förmögenhetens storlek har betydelse bl.a. för inkomstberäkningen när det gäller det s.k. förmögenhetstillägget (ett tillägg till årsinkomsten vid större förmögenhetstillgångar). Uppgifter om förmögenhet registreras dock inte längre hos Skatteverket varför det saknas en central myndighet där uppgifterna kan kontrolleras. Om Pensionsmyndigheten misstänker att en sökande har förmögenhet som inte redovisats på ansökan kan visserligen en förfrågan göras hos en bank eller annan penningförvaltande institution men det är inte möjligt att kontrollera alla ansökningar mot banker om man inte känner till vilken bank pensionären har placerat sin förmögenhet.

När det gäller utländska tillgångar kan dessa bestå av exempelvis förmögenhetstillgångar i form av bankkapital eller fastighetsinnehav. Det finns ingen möjlighet att kontrollera sådana tillgångar då dessa uppgifter inte registreras i utlandet så att de är lätt sökbara vid en förfrågan. Om en uppgift ska kunna kontrolleras krävs i så fall att myndigheten har kännedom om vilken bank förmögenheten finns på. Flertalet länder saknar dessutom centrala register över fastighetsinnehav, varför inte heller sådana uppgifter kan kontrolleras. Det finns ingen lagstadgad skyldighet för utländska banker att besvara eventuella förfrågningar från svenska myndigheter.

9 Hur vill vi arbeta framöver?

Av föregående kapitel framgår att Pensionsmyndigheten saknar tillräcklig kunskap om felens omfattning och orsaker för att vi både ska kunna välja lämpliga åtgärder och prioritera bland dessa. Det är ett arbete som vi avser att starta.

2012-09-26

Vi kommer att arbeta utifrån en kontrollstrategi som utgår från riskanalyser och en tilltro till pensionärernas vilja att göra rätt. Grunden för efterkontrollerna är riskanalyser baserade på fakta och kunskap om bl.a. pensionärernas inkomst- och bostadsförhållanden samt fakta om felens storlek och orsaker. Efterkontroller ska göras där risken för fel är störst men även utifrån slumpmässiga urval. Syftet med efterkontrollerna är såväl att skapa preventiva effekter och avskräcka avsiktligt fel och fusk, som att stärka viljan att göra rätt hos det stora flertalet som vill göra rätt, t.ex. i samband med ansökan om bostadstillägg.

Kontrollstrategin ska utgå från

- att de flesta vill göra rätt för sig,
- behovet av kunskap om felen och dess orsaker,
- behovet av systematisk analys av risker och riskbeteenden,
- att åtgärda fel utifrån dess orsaker och
- att kontrollverksamheten behöver specialiseras.

Vi ska därför förenkla våra arbetssätt i syfte att underlätta för pensionärerna att förstå och göra rätt. Vi ska utgå från ett kundperspektiv och vår erfarenhet av att det finns vinster med att förenkla våra egna regelverk och vår kommunikation med den enskilde pensionären inför en ansökan, under handläggningen och efter beslut. Det ska exempelvis vara tydligt redan vid första ansökan vilka krav som gäller vid ändrade förhållanden. Vår uppgift är att underlätta för pensionärerna att göra rätt och på så sätt minska risken för oavsiktliga fel. Sedan finns det också avsiktliga fel. Åtgärderna här handlar främst om kontroll, återkrav och i vissa fall även åtalsanmälningar.

Processer och rutiner till stöd för våra medarbetare behöver utformas så att risken för både oavsiktliga och avsiktliga fel reduceras så långt som möjligt. Vi ska använda de möjligheter som finns att öka kvaliteten genom automatisk informationsinhämtning från källan. Vi ska använda automatiska processer och kontroller så långt som möjligt och som det bedöms kostnadseffektivt. Vi ska förenkla våra regler och våra arbetssätt så att det resulterar i bättre kvalitet och snabbare hantering samtidigt som det underlättar för pensionärerna. Kontrollerna bör bedrivas specialiserat av vissa personalgrupper och resten av handläggningsstyrkan ska ägna sig åt att handlägga ärenden med utgångspunkten att vi redan fångat felen, vilket kommer att resultera i snabbare handläggning av de flesta ärenden och därmed nöjdare pensionärer.

Risikanalyser och kontroller ska utformas på ett effektivt och ändamålsenligt sätt så att vi kan säkerställa att vi har en betryggande kvalitet i våra processer. Riskanalyserna ska vara strukturerade och genomföras på ett metodiskt sätt samt dokumenteras och ingå som underlag i beslut om vilka kontroller vi ska göra.

Grunden för kontrollerna är riskanalyser baserade på fakta och kunskap om bland annat felens storlek och orsaker. Kontroller ska genomföras där risken för fel är störst och där felen är systematiska men även utifrån slumpmässiga urval. Kontrollen kommer att hitta och åtgärda de avsiktliga felen, men det är inte det huvudsakliga syftet. Det är att skapa preventiva effekter så att felen inte upprepas eller blir ännu fler. Att åtgärda avsiktliga fel är också viktiga för alla som vill göra rätt som förväntar sig att de som begår avsiktliga fel löper en avsevärd risk att bli upptäckta. Det bidrar till att stärka legitimiteten för pensionssystemet och ökar viljan att fortsätta vilja göra rätt. De som planerar att begå avsiktliga fel ska också bli avskräckta från att försöka, eftersom det finns en avsevärd risk för att felen upptäcks, beloppen återkrävs och att man löper risk att bli åtalsanmäld. Kontrollinsatser som syftar till att förhindra felaktiga utbetalningar förordas framför till exempel efterkontroller och återkrav.

Vår strävan är att det ska vara lätt att göra rätt och svårt att göra fel.