

Finansdepartementet

SOU 2020:35 Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, Fi2020/02668/BATOT

Pensionsmyndighetens remissvar

Pensionsmyndigheten tillstyrker i huvudsak utredningens förslag. Följande kommentarer lämnas på förslagen i kapitel 5–13 och på konsekvensanalysen i kapitel 14 i betänkandet.

Ett effektivare system för statliga utbetalningar - ett system med transaktionskonto (avsnitt 5.1)

Pensionsmyndigheten tillstyrker förslaget om ett införande av ett system med transaktionskonto för statliga utbetalningar från välfärdssystemen, då det enligt vår uppfattning innebär betydande fördelar för staten och effektiviteten i välfärdssystemen att inrätta en samordnad utbetalningsfunktion under en ny myndighet.

Pensionsmyndigheten konstaterar dock att ett införande av systemet med transaktionskonto och överföringen av ansvar för register avseende utbetalningskonto till den nya myndigheten skulle medföra att ett antal större utvecklingsaktiviteter behöver genomföras inom Pensionsmyndigheten. Aktiviteterna omfattar bl.a. utveckling och anpassning av IT-system för att tillgängliggöra information om förmånsbeslut, möjliggöra mottagande och hantering av information om genomförda granskningar kring misstänkta felutbetalningar samt koppling till nya tjänster för att hämta information avseende konton och utbetalningar. Vidare innebär förslagen att Pensionsmyndigheten måste avveckla webbtjänster och blanketthantering samt justera och anpassa funktionaliteten avseende tjänsten Mina sidor. Pensionsmyndigheten vill även framhålla att kostnaden för dessa utvecklingsaktiviteter i sammanhanget är svårbedömda utifrån den information som framkommer i utredningen. En preliminär finansiell bedömning är att utvecklingskostnaden för Pensionsmyndigheten skulle hamna runt 10 – 30 mnkr. Till detta tillkommer de utvecklingskostnader som uppstår hos Försäkringskassan som Pensionsmyndigheten behöver medfinansiera.

www.pensionsmyndigheten.se

PensionsmyndighetenBox 38190
100 64 Stockholm**Telefon**

0771-771 771

E-post

registrator@pensionsmyndigheten.se

Org.nr

202100-6255

Välfärdsutbetalningar och skatteutbetalningar ska omfattas av transaktionskontot (avsnitt 5.2)

Pensionsmyndigheten anser att utredningens förslag om att myndigheter som är anslutna till systemet med transaktionskonto ska ha rätt att föreskriva eller fatta beslut om att vissa utbetalningar kan lämnas utanför systemet är väl avvägt. Förslaget ger berörda myndigheter möjlighet, om än i begränsad omfattning, att själva styra över vilka utbetalningar som ska omfattas av kontot. Vårt ställningstagande grundar sig dock i antagandet om att Försäkringskassan fortsatt kommer vara den myndighet som administrerar Pensionsmyndighetens utbetalningar.

Betalningsförordningen behöver inte ändras men vissa andra följdändringar krävs (avsnitt 5.2.1)

Pensionsmyndigheten anser inte att inrättandet av Myndigheten för utbetalningskontroll ska innebära att Pensionsmyndighetens utbetalningar flyttas direkt från Pensionsmyndigheten till Myndigheten för utbetalningskontroll. Den utbetalningstjänst som Pensionsmyndigheten idag köper från Försäkringskassan innehåller betydligt fler tjänster och funktioner än den funktionalitet för överföring till kunds utbetalningskonto som den nya myndigheten kommer att stå för. Försäkringskassan utför inom ramen för tjänsten mer omfattande och komplicerade uppgifter inom utbetalningsprocessen så som olika skatteberäkningar, avdragshantering och redovisning till Skatteverket och Statens Servicecenter som inte ryms inom uppdraget för den nya myndigheten. En lösning där Pensionsmyndigheten ska skicka utbetalningsuppdrag direkt till Myndigheten för utbetalningskontroll kommer kräva att Pensionsmyndigheten själva utvecklar mycket av den funktionalitet som Försäkringskassan levererar idag. Dessa anpassningar skulle för Pensionsmyndigheten bli mycket omfattande och tidskrävande och gå långt över de kostnader som beskrivs i kapitel 14.2.1 kopplat till byte av bank. En förutsättning för att Pensionsmyndigheten ska kunna övergå till lösningen med transaktionskonto inom den tidsperiod som förs fram i utredningen är därför att Försäkringskassan fortsatt administrerar Pensionsmyndighetens utbetalningar och sköter överföringen av skapade utbetalningsuppdrag till Myndigheten för utbetalningskontroll.

Givet vårt ställningstagande avseende fortsatt samverkan med Försäkringskassan och möjligheten att undanta vissa betalningar från systemet med transaktionskonto, så är Pensionsmyndighetens uppfattning att det också fortsättningsvis måste finnas rättsliga och tekniska förutsättningar för att kunna administrera utbetalningar via Försäkringskassan.

Myndigheter och enskilda ska ha åtkomst till uppgifter i transaktionskontosystemet (avsnitt 5.3.1)

Pensionsmyndigheten konstaterar att utredningen inte ger ett tydligt svar på var den enskilde ska kunna ta del av uppgifterna kopplat till transaktionskontot. Om intentionen med förslaget är att detta ska ske via Mina sidor hos de beslutande myndigheterna kommer det att krävas en ansenlig utvecklingsinsats hos Pensionsmyndigheten, speciellt med tanke på kravet att även vårdnadshavare, förvaltare och ombud ska kunna ta del av uppgifterna elektroniskt. Om den nya myndigheten kommer tillhandahålla en egen Mina sidor-funktion kopplat till

transaktionskontot blir det istället en mindre anpassning för Pensionsmyndigheten. En tänkbar lösning är då att kunden länkas vidare från Pensionsmyndighetens funktion till den tjänst som tillhandahålls av Myndigheten för utbetalningskontroll.

Pensionsmyndigheten vill, med koppling till ovanstående, framföra att vi saknar medborgar- och konsumentperspektivet i utredningens förslag. Vi anser att det i betänkandet inte framgår eller klarläggs hur inrättandet av en ny myndighet, ett gemensamt transaktionskonto samt genomförande av kontroller och granskningar skapar ett mervärde och verksamhetsnytta utifrån medborgares olika behov. Pensionsmyndigheten anser att dessa perspektiv behöver tydligt och genomgripande omhändertas i det fortsatta lagstiftningsarbetet och i det praktiska arbetet vid ett eventuellt inrättande av den nya myndigheten.

Utbetalningar ska ske till mottagarens konto (avsnitt 5.5)

Pensionsmyndigheten konstaterar att det i utredningen framhålls att den nya myndigheten enbart kommer ta ansvar för att hålla information om utbetalningskonto i de fall där utbetalning ska ske till kundens eget konto. Det skulle innebära att Pensionsmyndigheten respektive Försäkringskassan fortsatt behöver lagra en del av informationen avseende utbetalningskonto, kopplat till de fall där utbetalningen ska gå till någon annan än den enskilde, t.ex. en ställföreträdare eller kommun. Enligt Pensionsmyndighetens bedömning finns det en risk att en sådan hantering blir komplicerad, både för den enskilde och för de beslutande myndigheterna. Pensionsmyndigheten förslår därför att den nya myndigheten tar ansvar för att lagra all information om den som är betalningsmottagare och dess kontoinformation, oavsett om betalningsmottagaren är den enskilde själv eller någon annan.

Tillgodohavande som inte kan betalas ut ska fortsatt vara registrerat på transaktionskontot (avsnitt 5.7)

Pensionsmyndigheten vill klargöra att då premiepensionen inte omfattas av 107 kap. 12 § socialförsäkringsbalken, måste tillgodohavanden på transaktionskontot i form av premiepension återföras till den enskildes premiepensionskonto i de fall de inte kunnat utbetalas. Hantering för hur detta ska gå till behöver utarbetas tillsammans med den nya myndigheten.

Krav på myndigheter som ansluts till systemet med transaktionskonto (5.10)

Pensionsmyndigheten anser inte att några problem föreligger med att den nya myndigheten är föreskrivande kring teknik- och säkerhetskrav enligt det som utredningen föreslår. Denna bedömning utgår dock från att den befintliga lösningen med Försäkringskassan som primär utbetalningsleverantör för Pensionsmyndigheten fortsatt kommer att gälla, samt att anslutningen sker stegvis med hänsyn tagen till kostnader och parallellt pågående projekt och utvecklingsaktiviteter på berörda myndigheter.

Transaktionskontosystemet bör på sikt kunna omfatta fler statliga utbetalningar (avsnitt 5.13)

Pensionsmyndigheten ställer sig positiv till utredningens förslag att Riksgäldskontoret får i uppdrag att göra en analys av förutsättningar för ytterligare myndigheter att

ansluta till systemet med transaktionskonto. I analysen bör det tydligt framgå hur en anslutning av fler myndigheter eventuellt påverkar de myndigheter som redan är anslutna.

Betalningar i kris och krig (avsnitt 5.14)

Utredningen hänvisar och ansluter sig till de överväganden och förslag som lämnas i SOU 2019:46, En ny riksbankslag. Eftersom den nya myndigheten också ska genomföra utbetalningar i kris och krig (se avsnitt 14.4 i detta betänkande) behöver emellertid ansvaret mellan den nya myndigheten och bl.a. Pensionsmyndighetens ansvar för utbetalningar i krigssituationer belysas närmare. Idag regleras bl.a. Pensionsmyndighetens och Försäkringskassans sätt för utbetalning av vissa förmåner i krig och krigsfara i 117 kap. socialförsäkringsbalken. I den fortsatta beredningen av nuvarande förslag bör det därför lämnas närmare överväganden om vad som ska gälla för utbetalningar vid kris och krig och vilka eventuella effekter det har för berörda myndigheter mot bakgrund av regleringen i 117 kap. socialförsäkringsbalken. Det ska också påpekas att Pensionsmyndigheten i sitt remissyttrande över nämnda betänkande och i andra sammanhang^[1] har påtalat behovet av att bl.a. se över vissa bestämmelser i 117 kap. socialförsäkringsbalken, bl.a. förmånsbevis.

Dataanalyser och urval (avsnitt 6)

Pensionsmyndigheten tillstyrker det förslag och ställer sig bakom de bedömningar som kopplar till den nya myndighetens dataanalyser och urval i syfte att upptäcka och förhindra felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, inklusive arbetet med misstanke om brott.

Inledande och fördjupade granskningar av felaktiga utbetalningar (avsnitt 7)

Pensionsmyndigheten anser att utredningens förslag är bra och att granskningarna sammantaget utgör en solid grund som bidrar till att uppfylla grundsyftet med den nya myndigheten - att förebygga, upptäcka och förhindra felaktiga utbetalningar, motverka välfärdsbrottslighet samt stärka förtroendet för välfärdssystemen. Utifrån genomförandet av granskningarna och informationsflödet mellan berörda myndigheter är det Pensionsmyndighetens uppfattning att det bör tas i beaktade och tydliggöras hur överlämning av underlag och uppgifter ska genomföras i samband med granskningarna. Vi anser att det är viktigt att den nya myndigheten i närmare dialog och samverkan med berörda myndigheter säkerställer att rutiner för överlämning och hanteringen av information avseende underrättelser mellan myndigheterna sker på ett korrekt och säkert sätt, i enlighet med gällande lagstiftning.

Pensionsmyndigheten ställer sig bakom utredningens ställningstagande att den fördjupade granskningen inte ska ses som en överprövning av de beslutande myndigheternas beslut och inte heller som tillsynsverksamhet, samt att det är de beslutande myndigheterna som har bäst förutsättningar att utreda förmånsspecifika felaktigheter. Vi anser att det är bra att granskningen primärt syftar till att skapa

[1] Pensionsmyndighetens redovisning av 2018 års regleringsbrevsuppdrag inom civilt försvar (VER 2018-374), Pensionsmyndighetens remissvar över SOU 2019:46 – En ny riksbankslag, Fi2019/04029/B (VER 2019-432) och Pensionsmyndighetens hemställan till socialdepartementet, Pensionsutbetalningar i kris och krig 20200504 (VER 2020-90).

beslutsunderlag för de beslutande myndigheterna och därmed utgöra ett stöd i vår kontrollverksamhet, där beslutande myndigheter fortsatt ansvarar för eventuella åtgärder när myndigheten upptäcker felaktigheter.

Pensionsmyndigheten vill vidare framföra att vi inte är anpassade resursmässigt för att hantera en ökad mängd utredningar och ärenden kopplade till felaktiga utbetalningar, även om det är svårt att bedöma omfattningen av framtida ärendehantering och utredningsverksamhet enbart utifrån utredningens förslag. Vår bedömning är dock att Pensionsmyndigheten i någon utsträckning måste börja förbereda för tillförande av ytterligare kompetenser och resurser till berörda verksamheter för att kunna möta de nya förutsättningar som skapas när Myndigheten för utbetalningskontroll startar sin verksamhet. Kopplat till denna bedömning vill vi även framföra att Pensionsmyndigheten ännu inte analyserat hur och i vilken omfattning de extra anslagsmedel som tillförts myndigheten i höstbudgeten ska användas i detta arbete.

Myndigheten ska stödja och följa arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen (avsnitt 8.1)

Pensionsmyndigheten tillstyrker förslaget där en samlad funktion bedöms kunna utgöra en pådrivande kraft för samverkan inom området. Vi ser i detta sammanhang goda möjligheter att synkronisera Pensionsmyndighetens egeninitierade kontroller med den nya myndighetens kontrollarbete, kombinerat med ett införande av gemensamma riskanalyser. Detta sammantaget skulle enligt vår bedömning bidra till att öka effektiviteten inom verksamheterna och optimera samtliga myndigheters resursanvändning.

En samlad redogörelse till regeringen vart tredje år (avsnitt 8.2)

Pensionsmyndigheten tillstyrker förslaget att Myndigheten för utbetalningskontroll regelbundet lämnar en samlad redogörelse till regeringen om myndigheternas arbete med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, Pensionsmyndigheten föreslår med koppling till detta förslag att det bör övervägas om återrapporteringen ska kompletteras med information om såväl konstaterade som förmodade felaktiga utbetalningar vilka vi på sikt anser ska ingå som en del i relevanta myndigheters årsredovisning. Vårt förslag ska ses som ett led i att utveckla en standard för att definiera och redovisa konstaterade felaktiga utbetalningar samt metoder för att skatta ej konstaterade men förmodade felaktiga utbetalningar för att på en aggregerad nivå för hela riket få information om problemets omfattning.

Särskilt uppdrag att samverka om felaktiga utbetalningar (avsnitt 9.7.1)

Pensionsmyndigheten anser inte att det finns ett behov av en utökad instruktion då den befintliga skrivningen ger tillräckligt stöd för vårt arbete med att motverka felaktiga utbetalningar.

Finansieringen bör inte tas från det befintliga kontrollarbetet (avsnitt 9.9)

Pensionsmyndigheten ställer sig bakom utredningens huvudförslag om att finansieringen av Myndigheten för utbetalningskontroll inte bör tas från det befintliga kontrollarbetet inom välfärdsområdet. Pensionsmyndigheten anser att förslaget om en

alternativ finansiering, med minskade förvaltningsanslag för de berörda myndigheterna, är kontraproduktivt i arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar i ett läge där myndigheternas insatser som en följd av utredningens förslag förväntas öka till följd av skärpta skrivningar i myndighetsinstruktionerna, ökad ärende- och utredningshantering samt utbyggnad och anpassning av IT-system och tekniska lösningar för informationsöverföring och anslutning till det gemensamma transaktionskontot. För det fall en anslagsindragning blir aktuell måste hänsyn tas till att Pensionsmyndighetens verksamhet endast till en del finansieras via förvaltningsanslag. Vårt ställningstagande avseende finansieringen görs dock med tillägget att vi ännu inte har analyserat hur och i vilken omfattning de extra anslagsmedel som tilldelats Pensionsmyndigheten i höstbudgeten kommer att användas för att utveckla och stärka vårt arbete inom området.

Myndigheten får behandla uppgifter för att tillhandahålla information till andra (avsnitt 10.3.3)

Vad gäller förslaget att Myndigheten för utbetalningskontroll får behandla uppgifter för att tillhandahålla information till andra om det följer av lag eller förordning så konstaterar Pensionsmyndigheten att det saknas överväganden om den nya myndigheten kan behöva behandla uppgifter för att fullgöra uppgiftslämnande till andra medlemsstater eller tredje land. I avsnittet om konsekvenser av förslagen, 14.9.1. anges emellertid att den nya myndigheten ska ta över övriga myndigheters utlandsbetalningar. Den nya myndigheten kan därmed behöva behandla och överföra uppgifter till exempelvis utländska banker. Det bör beaktas och redogöras för i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Enskilda och myndigheter ska kunna få direktåtkomst till transaktionskontoregistret (avsnitt 10.6.2)

Utredningen förslår en lagreglerad möjlighet för bl.a. Pensionsmyndigheten att få direktåtkomst till vissa specifika uppgifter i transaktionskontot. Pensionsmyndigheten är positiv till att myndigheten får tillgång till aktuella uppgifter. Direktåtkomst medför emellertid särskilda risker för otillbörligt integritetsintrång av olika slag. Utlämnande av personuppgifter på medium för automatiserad behandling är mindre integritetskänsligt och teknikutvecklingen har dessutom lett till att utlämnande på medium för automatiserad behandling numera är lika effektivt. Mot den bakgrunden och att åtkomsten omfattar ett fåtal specifika uppgifter förespråkar Pensionsmyndigheten att utlämnande på medium för automatiserad behandling används som form för informationsöverföringen istället för direktåtkomst.

Begränsning av vilka uppgifter som får behandlas i uppgiftssamlingen (avsnitt 10.7.2)

Utredningen konstaterar att det inte är möjligt att på förhand närmare redovisa och reglera samtliga personuppgifter som den nya myndigheten kan behöva utbyta med övriga myndigheter. Utredningen bedömer vidare att det inte krävs några ändringar i nuvarande myndighetsspecifik registerlagstiftning, se avsnitt 11.3.10. Pensionsmyndigheten konstaterar att det för myndighetens del då inte är fråga om att utbyta några andra uppgifter än de som myndigheten idag får behandla. Om Pensionsmyndigheten däremot behöver behandla nya uppgifter eller automatisera fler

uppgifter för att tillgodose informationsutbytet med den nya myndigheten kan det medföra ytterligare kostnader för att anpassa teknikstöd och verksamhet. Det kan också kräva att myndighetens registerlagstiftning ändras.

Bestämmelser om underrättelseskyldighet för Myndigheten för utbetalningskontroll behövs (avsnitt 11.5.1)

Utredningen föreslår att Myndigheten för utbetalningskontroll ska underrätta vissa myndigheter om andra felaktigheter än de som direkt rör felaktiga utbetalningar. Vi konstaterar att Pensionsmyndigheten i betänkandet inte är med bland de myndigheter som kan få sådan information. Information om det t.ex. finns tveksamheter runt en persons adress och folkbokföring, och då särskilt när det finns indikation på att personen är befinner sig i utlandet anser vi är mycket värdefull information för Pensionsmyndigheten. Även information om att det kan misstänkas att en person är avliden är av betydande intresse. Det finns formkrav och högre beviskrav än de som Pensionsmyndigheten tillämpar för registrering i folkbokföringsregistret. Det görs därför inte alltid registrering om detta hos Skatteverket trots att det för Pensionsmyndighetens vidkommande står klart att en person faktiskt är avliden, flyttad etc. Vidare finns intresse av att få information om att en person som tidigare registrerats som avliden faktiskt lever, sådan information kan i vissa fall påverka rätten till efterlevandepension.

Kommunal anslutning till myndighetens arbete kräver mer utredning (avsnitt 12.1)

Pensionsmyndigheten ställer sig bakom utredningens ställningstagande att felaktiga utbetalningar från den kommunala välfärden samt kommunernas och regionernas anslutning till myndighetens arbete och systemet med transaktionskonto bör belysas och utredas vidare.

Uppdraget avseende återkrav (avsnitt 12.3)

Pensionsmyndigheten delar utredningens ställningstagande att Myndigheten för utbetalningskontroll i nuläget inte ska ta över ansvaret för att driva in beslutade återkrav.

Då ska de nya bestämmelserna träda i kraft (avsnitt 13.1)

Pensionsmyndigheten vill tydligt framföra att det fortsatta arbetet behöver ta i beaktande de merkostnader som kan uppstå för Pensionsmyndigheten och övriga anslutande myndigheter. Givet den tidsram för implementering av förslagen som anges i utredningen ser vi vidare en överhängande risk för förseningar i den verksamhetsutveckling och de IT-projekt som pågår inom Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan som syftar till att genomföra den offensiva reformagendan avseende pensionsöverenskommelsen och inkomstpensionstillägget. Vi ställer oss tveksamma till om det är möjligt att fullt ut genomföra samtliga förslag t.o.m. 2025. Pensionsmyndigheten anser därför att det är av stor vikt att effekterna och konsekvenserna kan analyseras vidare utifrån perspektiven tid, verksamhet och kostnad i syfte att motverka och minimera kostnadsdrivande lösningar och förseningar i pågående projekt hos anslutande myndigheter.

Konsekvenser av förslagen (avsnitt 14)

Utredningen framhåller att förslagen på sikt innebär lägre utgifter för staten, även om förslagen initialt leder till ökade utgifter. Nettoeffekten beror på de resultat som den föreslagna verksamheten uppnår när det gäller minskade felaktiga utbetalningar, där de felaktiga utbetalningarna uppgår till betydande belopp. Redan om endast en mindre andel av de totala felaktiga utbetalningarna skulle försvinna så anses detta väga upp och motivera kostnaderna för myndigheten. Utredningens bedömning är dock att myndigheten kommer att förhindra felaktiga utbetalningar i en ännu större omfattning än så, vilket även leder till minskad välfärdsbrottslighet och ett större förtroende för välfärdssystemen. Pensionsmyndigheten ställer sig positiv till utredningens resonemang och bedömningar, men vill belysa vikten av att genomföra mer detaljerade analyser och konsekvensbeskrivningar av de förmodade framtida nettoeffekterna. Vi anser det vara viktigt för staten ur ett legitimitets- och förtroendeperspektiv att en mer utförlig och djupgående ekonomisk analys, där kostnader vägs mot nyttoeffekter och det tydligt framgår att det blir en rimlig nivå på den totala kostnadsbilden och finansieringen, kan lyftas fram för att stärka tilltron och legitimiteten till inrättandet av myndigheten.

Detta remissvar har beslutats av Pensionsmyndighetens styrelse efter föredragning av controller Joachim Claesson. Närvarande från styrelsen har varit ordförande Ingrid Burman samt ledamöterna Annika Creutzer, Eva Vestin, Marcus Karlsson och generaldirektör Daniel Barr. I den slutliga beredningen har även avdelningschefen för juridikavdelningen Lena Aronsson, stabschef Kajsa Möller, controller Johan Söderberg, jurist Monica E Nilsson och jurist Mårten Rye-Danjelsen deltagit.

Daniel Barr

Joachim Claesson