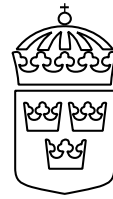


Regeringens skrivelse

2014/15:34



Riksrevisionens rapport om granskningen av det allmänna pensionssystemet

Skr. 2014/15:34

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 18 december 2014

Stefan Löfven

Annika Strandhäll
(Socialdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisar regeringen sin bedömning av de iakttagelser som Riksrevisionen har gjort i rapporten Det allmänna pensionssystemet – en granskning av granskningen (RiR 2014:17). Riksrevisionens granskning syftar till att bedöma statens förutsättningar för att granskningen av det allmänna pensionssystemet ska bidra till att upprätthålla rättssäkerhet och effektivitet. Riksrevisionens samlade bedömning är att granskningen av det allmänna pensionssystemet har brister. Riksrevisionen bedömer att regeringen inte har sett till att resultatet av granskningarna har kommit till användning inom Pensionsmyndigheten eller styrt så att granskningen berör relevanta områden.

Regeringen bedömer att det inte finns anledning att se över styrningen av Inspektionen för socialförsäkringen när det gäller val av granskningsområden. Regeringen bedömer däremot att det kan finnas anledning att föra en diskussion med myndigheterna om effekterna av granskningsrapporterna för att säkerställa att de kommer till användning och bidrar till att förbättra Pensionsmyndighetens verksamhet och pensionssystemets funktion.

Innehållsförteckning

1	Ärendet och dess beredning	3
2	Riksrevisionens iakttagelser	3
2.1	Val av granskningsområden	3
2.2	Mottagandet av granskningarna	4
3	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser	5
3.1	Val av granskningsområden	5
3.2	Mottagandet av granskningarna	6
3.3	Invändningar i sak	6
4	Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser	7
Bilaga	Riksrevisionens rapport	9
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde 18 december 2014	79

1 Ärendet och dess beredning

Riksdagen överlämnade den 28 augusti 2014 Riksrevisionens granskningsrapport Det allmänna pensionssystemet – en granskning av granskningen. Ärendet har beretts inom Regeringskansliet. Riksrevisionens granskningsrapport finns bilagd i denna skrivelse.

En skrivelse från regeringen med anledning av en granskningsrapport från Riksrevisionens effektivitetsgranskning ska lämnas till riksdagen inom fyra månader från det att regeringen har tagit emot rapporten.

2 Riksrevisionens iakttagelser

Syftet med Riksrevisionens granskning har varit att bedöma statens förutsättningar för att granskningen av det allmänna pensionssystemet ska bidra till att upprätthålla rättssäkerhet och effektivitet. Granskningen omfattar Socialdepartementet, Pensionsmyndigheten och Inspektionen för socialförsäkringen (ISF). Riksrevisionens har ställt följande revisionsfrågor i sin granskning:

- Har regeringen säkerställt en fungerande granskning av det allmänna pensionssystemet?
- Har ISF genomfört granskningar i enlighet med sitt uppdrag?
- Har resultatet av ISF:s granskningar använts för att förbättra Pensionsmyndighetens verksamhet?

Riksrevisionens samlade bedömning är att granskningen av det allmänna pensionssystemet har brister. Regeringen har inte säkerställt en fungerande granskning av pensionsområdet. Riksrevisionen sammanfattar att Socialdepartementet är tillfreds med det kunskapsunderlag som levereras från ISF och att myndigheten i hög utsträckning själv får bestämma inriktningen på sitt arbete. Riksrevisionen bedömer att regeringen inte har sett till att resultatet av granskningarna har kommit till användning inom Pensionsmyndigheten eller styrt så att granskningen berör relevanta områden.

2.1 Val av granskningsområden

Riksrevisionen påpekar att ISF:s granskning inte görs utifrån några risk- och väsentlighetsanalyser. Varken regeringen eller ISF använder heller begreppen risk och väsentlighet för att motivera projekt eller regeringsuppdrag. ISF utgår i stället från sju kriterier.

Riksrevisionen påpekar vidare att viktiga områden inte har granskats. Riksrevisionen anser att ISF har prioriterat bort sin roll när det gäller tillsyn av de personuppgifter som Pensionsmyndigheten hanterar, och för

vilka Försäkringskassan och Skatteverket ansvarar för en del av de verksamhetskritiska systemen. Riksrevisionen påpekar vidare att ISF inte har granskat hur Pensionsmyndighetens informationsinsatser har fungerat, och inte heller fortlöpande har granskat administrationens effektivitet.

Riksrevisionen påpekar att det varken framgår av årsredovisningen eller granskningsplanen hur mycket resurser som läggs på effektutvärderingar jämfört med systemtillsyn och effektivitetsgranskning. Riksrevisionen ser en risk i att ISF:s fortsatta inriktning blir att genomföra policynära projekt och effektutvärderingar. Riksrevisionen anser att det bör redas ut hur stor del av ISF:s resurser som ska gå till effektutvärderingar.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att begära en tydlig avrapportering från ISF om var de stora riskerna inom pensionssystemet finns för att kunna styra och ta in kunskap om hur pensionssystemet fungerar.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att ge ISF i uppgift att genomföra risk- och väsentlighetsanalyser av pensionsområdet som inspektionen sedan kan följa upp verksamheten mot. Riksrevisionen rekommenderar samtidigt ISF att göra en risk- och väsentlighetsanalys av pensionsområdet och genomföra återkommande granskningar av väsentliga områden.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att följa upp ISF:s verksamhet mot instruktionen. Om instruktionen inte speglar vad regeringen vill ha från inspektionen, bör instruktionen ändras.

2.2 Mottagandet av granskningarna

Riksrevisionen konstaterar att regeringen har haft användning för effektutvärderingar av socialförsäkringssystemet i sitt beredningsarbete, men granskningar av Pensionsmyndighetens sätt att sköta sitt arbete har inte lett till åtgärder från regeringens sida. Riksrevisionen konstaterar även att Pensionsmyndigheten inte i någon större utsträckning har använt resultatet av ISF:s granskningar i sitt utvecklingsarbete, bl.a. för att problemen redan varit kända och åtgärder påbörjade.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att följa upp om och hur Pensionsmyndigheten använder sig av de rekommendationer som ISF ger. Riksrevisionen rekommenderar även Pensionsmyndigheten att fördjupa sin dialog med regeringen om resultatet av ISF:s granskningar, och att Pensionsmyndigheten ska försöka se till innehållet i ISF:s granskningar för att utveckla sin verksamhet. Riksrevisionen rekommenderar samtidigt ISF att ta fram en strategi för hur granskningarna ska göras mer användbara för Pensionsmyndighetens verksamhet.

3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen bedömer att Riksrevisionens granskning innehåller en del intressanta frågeställningar som skulle kunna utgöra grund för diskussion om regeringens styrning av ISF. Regeringen ser dock inte att det är något problem att låta myndigheten i hög utsträckning bestämma inriktningen på sitt arbete så länge som detta är i enlighet med myndighetens instruktion. En sådan styrning är helt i enlighet med den svenska förvaltningsmodellen och det uttryckliga ansvar för att bedriva verksamheten som myndighetens ledning ges i 3 § myndighetsförordningen (2007:515). Det bör även påpekas att regeringen har fler möjligheter utöver att använda ISF som granskande myndighet. Ett exempel på detta är det relativt omfattande uppdraget att utvärdera beräkningsregler i ålderspensionssystemet som regeringen gett till Pensionsmyndigheten.

Det bör påpekas att den metod som Riksrevisionen har valt innebär att slutsatserna bygger på enskilda citat från intervjuer. Intervjuerna har till större delen utförts genom att enskilda personer i varje organisation har intervjuats var för sig, utan att få information av Riksrevisionen om vilka övriga personer i samma organisation som intervjuas. Det kan behöva förklaras att ansvarsfördelningen inom Regeringskansliet är sådan att ansvaret för olika frågor är uppdelat mellan handläggarna. Det kan därför ifrågasättas vilket värde ett uttalande har som görs av en enskild handläggare inom ett område som den personen inte ansvarar för.

3.1 Val av granskningsområden

Regeringen instämmer inte i Riksrevisionens slutsatser i frågan om hur ISF har planerat sin granskningsverksamhet. De områden som Riksrevisionen tar upp under rubriken ”Viktiga områden har inte granskats” har faktiskt granskats.¹ Regeringen finner heller ingen grund för att ifrågasätta om den bedömningsmodell av olika granskningsuppdrag som ISF använder sig av skulle vara tillräcklig för att bedöma granskningsförslagets relevans utifrån risk och väsentlighet. De beslutade granskningsförslagen summeras i den årliga granskningsplanen för verksamheten, som upprättas i enlighet med ISF:s instruktion. ISF publicerade även inledningsvis en förstudie för att identifiera intressanta granskningsfrågor inom pensionsområdet (ISF 2010:10). Att ISF

¹ It- och personuppgiftsområdet har granskats i ISF 2010:5 (förstudie), 2011:19, 2012:5 och 2013:4, informationsverksamheten har rapporterats i 2012:14 och effektiviteten i administrationen har granskats dels övergripande i 2011:20 och specifikt för bostadstillägg och återkrav i 2012:3, 2013:8, 2014:14 och 2014:3. Inom informationsområdet har valet mellan traditionell och fondförsäkring inom premiepensionen granskats (ISF 2014:26). Dessutom pågår en granskning om informationen i pensionsprognosen.

använder sig av medarbetarnas erfarenheter och förslag i utformningen av granskningsplanen ser regeringen enbart som positivt, liksom att ISF har lagt resurser på att bistå Pensionsåldersutredningen i dess viktiga arbete. Regeringen anser sammanfattningsvis att verksamhetsplaneringen innehåller tillräckliga element av risk- och väsentlighetsbedömningar, även om ISF inte använder sig av den terminologi som Riksrevisionen gör. Att regeringen inte längre uttrycker i regleringsbrevet till ISF att myndigheten ska granska utifrån risk och väsentlighet kan förklaras av att myndigheten nu har etablerat sin verksamhet och att planeringen fungerar väl. Regeringen avser därmed inte att följa Riksrevisionens rekommendationer i denna fråga.

Regeringen anser att effektutvärderingarna har bidragit med viktigt underlag för regeringens policydiskussioner. Flertalet av de effektutvärderingar som ISF utfört har också varit på regeringens uppdrag. Regeringen vill däremot framhålla att statliga myndigheter som bedriver forskning bör ha ett system för att kvalitetssäkra forskningen (prop. 2012/13:30, bet. 2012/13:UbU3, rskr. 2012/13:151).

3.2 Mottagandet av granskningarna

Riksrevisionen påpekar att det är viktigt att rekommendationer tas emot och åtgärdas för att granskningen ska vara effektiv. Regeringen instämmer inte till fullo i detta påstående. Det är viktigt att granskningens slutsatser tas emot och värderas och att eventuella rekommendationer övervägs. Regeringen, eller den myndighet som granskas, kan dock ha anledning att göra en annan bedömning än granskningsorganet om vilka åtgärder som är mest lämpliga. Det går därför inte att bedöma granskningens effektivitet helt och hållet med utgångspunkt i om rekommendationerna följs eller inte, även om det är en av flera intressanta faktorer att följa. Regeringen har i Pensionsmyndighetens instruktion angivit att myndigheten alltid ska inkomma med svar på ISF:s granskningar där slutsatserna i granskningen kommenteras och eventuella åtgärder redovisas. Riksrevisionens rekommendation att följa upp om Pensionsmyndigheten använder sig av ISF:s rekommendationer är därmed redan institutionaliserad. Regeringen bedömer dock att det i ljuset av Riksrevisionens övergripande slutsatser kan finnas anledning att föra en diskussion med myndigheterna om effekterna av granskningsrapporterna.

3.3 Invändningar i sak

Regeringen vill göra ett par påpekanden om innehållet i rapporten. På s. 45 beskriver Riksrevisionen att ”regeringsuppdragen är till stor del Inspektionen för socialförsäkringens egna förslag eller förslag som diskuterats fram gemensamt”, och på s. 60 har Riksrevisionen kommenterat ”de regleringsuppdrag som Inspektionen för socialförsäkringen och Socialdepartementet kommer överens om och som regeringen sedan beställer”. En korrekt beskrivning är ”de regleringsuppdrag till ISF som regeringen beslutar om”. Det är inte korrekt att något regleringsuppdrag

inom pensionsområdet har tillkommit på ISF:s initiativ. Under beredningens gång kan Socialdepartementet däremot samråda med ISF om uppdraget.

På s. 46 hävdar Riksrevisionen att ”på Socialdepartementet går åsikterna isär om vad Inspektionen för socialförsäkringen egentligen ska göra”. Det är inte en bild som delas av Socialdepartementet. Riksrevisionens olika citat som ska beteckna positiva respektive negativa inställningar hos Socialdepartementet refererar dessutom till samma intervjuperson.

Riksrevisionen skriver på s. 50 att det inte finns något i efterföljande regleringsbrev som tyder på att regeringen har tagit intryck av ISF:s rekommendation från granskningen Att samsas om systemen (ISF 2011:19) om att ge Försäkringskassan i uppdrag att tillhandahålla verksamhetskritiska tjänster till Pensionsmyndigheten. Regeringen har dock i alla regleringsbrev från 2011 och framåt gett Pensionsmyndigheten i uppdrag att redovisa hur samverkan med Försäkringskassan fungerar. Likalydande uppdrag har även getts till Försäkringskassan. Regeringen bedömde att denna åtgärd var mer lämplig än den som föreslogs av ISF, eftersom samverkan inom kort förbättrades, vilket också framgår av redovisningen från myndigheterna.

På s. 54 står att Pensionsmyndigheten fick ett regeringsbeslut att införa tillsvidarebeslut till personer som uppbär bostadstillägg. Tillämpningen grundas dock på socialförsäkringsbalken. Korrekt information är alltså att regeringen föreslog införande av tillsvidarebeslut i en proposition, vilken riksdagen antog.

På s. 56 står det i fråga om införandet av tillsvidarebeslut inom bostadstillägg att regeringen valde att inte lyssna på ISF i frågan. Riksrevisionen anger att ISF såg stora risker med förslaget och därför inte kunde tillstyrka det. ISF bedömde dock inte riskerna som stora. ISF avstyrkte i yttrandet inte heller förslaget. ISF:s remissvar har beaktats av regeringen, och i propositionen Enklare och effektivare handläggning av bostadstillägg, och vissa andra frågor (prop. 2011/12:152) har regeringen redogjort för ISF:s invändningar och sedan gjort en samlad bedömning av risker och möjligheter med förslaget, vilken utmynnade i att regeringen ändå valde att slutligen föreslå ett införande av tillsvidarebeslut inom bostadstillägget för riksdagen.

På s. 58 sammanfattar Riksrevisionen att regeringen bara tar upp en granskning, utöver regeringsuppdragen, som användbar för departementets arbete inom pensionssystemet. Det går inte från Riksrevisionens rapport att förstå på vilken grund Riksrevisionen gör denna iakttagelse, vilket Socialdepartementet också ifrågasatte i faktagranskningen.

4 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen bedömer att det inte finns anledning att se över ISF:s verksamhetsplanering. När det gäller ISF:s effektutvärderingar har de utgjort

ett värdefullt underlag för regeringen. Regeringen bedömer däremot att det kan finnas anledning att föra en diskussion med myndigheterna om effekterna av granskningsrapporterna för att säkerställa att de kommer till användning för att förbättra Pensionsmyndighetens verksamhet och pensionssystemets funktion.

Regeringen bedömer även att ISF:s verksamhet kommer att genomlysas med de utredningar som aviserats och pågår. Regeringen har i budgetpropositionen för 2015 inom ramen för förvaltningspolitiken aviserat att regeringens utredningsresurser och deras organisering ska utredas. Regeringen avser att analysera om det är ändamålsenligt att ha separata utvärderingsmyndigheter vid sidan av den analysverksamhet som ansvariga myndigheter inom olika områden själva bedriver. ISF omfattas av denna utredning. ISF berörs även av den utredning om tillsyn inom socialförsäkringsområdet (dir. 2013:58) som regeringen har tillsatt för att analysera behovet av en förstärkt tillsyn som hanterar enskildas klagomål och bedriver inspektioner eller andra undersökningar. I samband med dessa utredningar kommer även den forskningsnära verksamhet som bedrivs inom myndigheten samt hur den kvalitetssäkras att ses över. Regeringen anser att Riksrevisionens rapport genom denna skrivelse är slutbehandlad.

RIKSREVISIONEN GRANSKAR: HÅLLBARA PENSIONER



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 1 januari 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978 91 7086 3511

RIR 2014:17

FOTO: JANNE OLANDER

FORM: ÅKESSON & CURRY

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTRYCKERI, STOCKHOLM 2014



RiR 2014:17

Det allmänna pensionssystemet

– en granskning av granskningen



RIKSREVISIONEN



RIKSREVISIONEN GRANSKAR: HÅLLBARA PENSIONER

TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2014-06-27
DNR: 31-2013-0840
RIR 2014:17

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m följande granskningsrapport över effektivitetsrevision:

Det allmänna pensionssystemet – en granskning av granskningen

Riksrevisionen har granskat om staten har gett förutsättningar för att granskningen av det allmänna pensionssystemet bidrar till att upprätthålla rättssäkerhet och effektivitet. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Inspektionen för socialförsäkringen, Pensionsmyndigheten och Socialdepartementet har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser Inspektionen för socialförsäkringen, Pensionsmyndigheten och Socialdepartementet.

Riksrevisor *Jan Landahl* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *Charlotta von Porat* har varit föredragande. Revisionsledare *Maria Ljunggren* och revisionsdirektör *Nikos Tsakiridis* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Jan Landahl

Charlotta von Porat

För kännedom:
Regeringen, Socialdepartementet

Inspektionen för socialförsäkringen och Pensionsmyndigheten



Innehåll

Sammanfattning	9
1 Inledning	13
1.1 Granskningens motiv	13
1.2 Avgränsning	14
1.3 Bedömningsgrunder	15
1.4 Genomförande	16
1.5 Rapportens disposition	20
2 Pensionsmyndigheten och Inspektionen för socialförsäkringen	21
2.1 Den tidigare statliga pensionsadministrationen och tillsynen av pensionssystemet	21
2.2 Två nya myndigheter	22
2.3 Inspektionen för socialförsäkringen	25
2.4 Remissinstansernas syn på bildandet av Inspektionen för socialförsäkringen	28
2.5 Sammanfattande iakttagelser	29
3 Inspektionen för socialförsäkringens granskning av den allmänna pensionen	31
3.1 Riskområden i det allmänna pensionssystemet	31
3.2 Inspektionen för socialförsäkringens granskning av det allmänna pensionssystemet	35
3.3 Kommande granskningar	40
3.4 Inspektionen för socialförsäkringens prioriteringar	41
3.5 Regeringens styrning av Inspektionen för socialförsäkringen	45
3.6 Sammanfattande iakttagelser	47
4 Hur resultatet av granskningen används	49
4.1 Pensionsmyndighetens inställning till Inspektionen för socialförsäkringens granskning	49
4.2 Regeringen använder granskningar inom övriga socialförsäkringsområdet	55
4.3 Inspektionen för socialförsäkringens syn på sin verksamhet	56
4.4 Sammanfattande iakttagelser	57
5 Slutsatser och rekommendationer	59
5.1 Riksrevisionens samlade bedömning	59
5.2 Brister i granskningsverksamheten	60
5.3 Regeringen, Inspektionen för socialförsäkringen och Pensionsmyndighetens ansvar.	63
5.4 Rekommendationer	65



Sammanfattning

Granskningens bakgrund

Att det allmänna pensionssystemet är robust och fungerar över tid är viktigt både för pensionssparare, pensionärer och för samhällsekonomin i stort. Många upplever systemet som krångligt och krävande vilket innebär en risk för minskad tilltro till och insyn i systemet. Det allmänna pensionssystemet omfattar höga belopp. Under 2013 uppgick Pensionsmyndighetens utbetalningar för inkomstpension och tilläggspension till nästan 254 miljarder kronor. Att pensionssystemet granskas är speciellt viktigt eftersom den enskilde har stora valmöjligheter samtidigt som systemet är svårt att förstå. Medborgarna har inte heller några möjligheter att initiera tillsynsinsatser genom anmälningar. Mot bakgrund av detta är det viktigt att staten löpande granskar det allmänna pensionssystemet.

Pensionsmyndigheten bildades 2010 för att förvalta den allmänna pensionen och ge en myndighet ett samlat ansvar för pensionsinformationen.¹ Inspektionen för socialförsäkringen bildades 2009 för att granska socialförsäkringssystemet, där pensionssystemet utgör en del, genom att bedriva systemtillsyn och effektivitetsgranskningar.² Motiv till att bilda Inspektionen för socialförsäkringen var att minska risken för felaktiga utbetalningar, öka rättssäkerheten och tillgodose regeringens behov av information för att kunna styra socialförsäkringen och dess tillämpning.³ De bägge myndigheterna ska tillsammans bidra till en effektiv administration och rättssäkra utbetalningar till landets pensionärer.

Mot denna bakgrund har Riksrevisionen granskat om Inspektionen för socialförsäkringens granskning av det allmänna pensionssystemet har medfört att rättssäkerhet och effektivitet upprätthålls i systemet.

¹ Förordning (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten.

² Förordning (2009:602) med instruktion för Inspektionen för socialförsäkringen.

³ Socialförsäkringsutskottets betänkande 2008/2009:SFU1.

Följande revisionsfrågor har besvarats:

- Har regeringen säkerställt en fungerande granskning av det allmänna pensionssystemet?
- Har Inspektionen för socialförsäkringen genomfört granskningar i enlighet med sitt uppdrag?
- Har resultatet av Inspektionen för socialförsäkringens granskningar använts för att förbättra Pensionsmyndighetens verksamhet?

Granskningens resultat

Riksrevisionens samlade bedömning är att granskningen av det allmänna pensionssystemet brister.

Brister i granskningsverksamheten

Den granskning av det allmänna pensionssystemet som bedrivs av Inspektionen för socialförsäkringen görs inte utifrån några risk- och väsentlighetsanalyser. Istället prioriterar myndigheten vilka projekt de ska driva genom en intern urvalsprocess. Inspektionen för socialförsäkringen har inte heller varit tillräckligt aktiv i att genomföra granskningar av det allmänna pensionssystemet. För att granskningen av pensionssystemet ska vara effektiv är det också viktigt att de rekommendationer som lämnas tas emot och åtgärdas. Inspektionen för socialförsäkringen har valt att lämna rekommendationer i tre av nio granskningsrapporter inom pensionsområdet. Eftersom en stor del av granskningarna är effektutvärderingar har det varit svårt för myndigheten att ge relevanta rekommendationer.

Regeringen har en viktig roll som den formella mottagaren av Inspektionen för socialförsäkringens granskningsrapporter. Regeringen har inte tydligt använt resultatet från granskningarna i sin styrning av Pensionsmyndigheten. Regeringen har inte heller återkopplat till Inspektionen för socialförsäkringen vilken användning av granskningarna de har haft. Pensionsmyndigheten har i sin tur inte använt resultatet av Inspektionen för socialförsäkringens granskningar i sitt utvecklingsarbete. Pensionsmyndigheten har överlag intagit en negativ hållning till den kritik som Inspektionen för socialförsäkringen riktat mot deras verksamhet.

Regeringen, Inspektionen för socialförsäkringen och Pensionsmyndighetens ansvar

Regeringen

Riksrevisionens bedömning är att regeringen inte säkerställt en fungerande granskning av pensionsområdet och varit otydlig i sin styrning av verksamheten. Socialdepartementet är visserligen tillfreds med det kunskapsunderlag som levereras och låter myndigheten i hög utsträckning bestämma inriktningen på sitt arbete.

Men Inspektionen för socialförsäkringens roll är i praktiken inte klargjord, vilket påverkar granskningen av pensionsområdet. Så länge inspektionen uppger att den utövar systemtillsyn och effektivitetsgranskning och samtidigt lägger en dryg tredjedel av sina resurser på forskningsnära verksamhet finns en överhängande risk att pensionsområdet inte blir tillräckligt aktivt granskat ur ett rättssäkerhets- och effektivitetsperspektiv.

En viktig avsikt med bildandet av Inspektionen för socialförsäkring var att socialförsäkringssystemet ska granskas så att medborgarna ska kunna känna sig trygga. Den delen av uppdraget har inte regeringen agerat utifrån, varken genom att se till att resultatet av granskningar har kommit till användning på Pensionsmyndigheten eller genom att beställa relevant systemtillsyn och effektivitetsgranskningar. Undantaget är regeringens uppdrag om granskning av Pensionsmyndighetens hantering av bostadstillägg, vilket representerar en mindre del av pensionsområdet och utgör en liten del av de totala pensionskostnaderna.

Inspektionen för socialförsäkring

Riksrevisionens bedömning är att Inspektionen för socialförsäkring kan bli mer betydelsefull i sitt uppdrag som granskare av pensionsområdet. Eftersom inspektionen inte genomför någon risk- och väsentlighets analys av pensionsområdet saknas en grund för att beskriva vilka risker som finns och var granskningsinsatserna kan göra mest nytta. Det innebär att det finns ett antal områden där fler granskningar kan genomföras. Dessa områden är framförallt effektiviteten i administrationen av det allmänna pensionssystemet och IT-säkerhet, datakvalitet i register, och hur Pensionsmyndigheten sköter sitt informationsuppdrag till medborgarna.

Pensionsmyndigheten

Pensionsmyndigheten uttrycker tydligt att myndigheten inte ser Inspektionen för socialförsäkringens granskningar som ett bidrag till sin verksamhetsutveckling. Myndigheten har på flera avgörande punkter gjort andra bedömningar än Inspektionen för socialförsäkring och genomfört förändringar som har gått stik i stäv med de rekommendationer som Inspektionen för socialförsäkring gjort. Pensionsmyndigheten har därför inte använt resultatet av Inspektionen för socialförsäkringens granskningar i sitt utvecklingsarbete. De främsta argumenten mot granskningarna handlar om att det är kända problem som presenteras och att det pågår interna utvecklingsarbeten på Pensionsmyndigheten för att åtgärda problemen. Vidare saknas det konkreta rekommendationer för Pensionsmyndigheten att ta ställning till och att genomföra åtgärder utifrån.

Så länge den kunskap som Inspektionen för socialförsäkring bygger upp inte kommer till användning hos Pensionsmyndigheten kommer granskningarnas bidrag att vara i det närmaste verkningslösa. Regeringen har här ett övergripande ansvar för att granskningsverksamheten av pensionssystemet ska fungera.

Rekommendationer

Riksrevisionen riktar följande rekommendationer till regeringen:

- Regeringen bör begära en tydlig avrapportering från Inspektionen för socialförsäkringen om var de stora riskerna inom pensionssystemet finns för att kunna styra och ta in kunskap om hur pensionssystemet fungerar.
- Regeringen bör ge Inspektionen för socialförsäkringen i uppgift att genomföra risk- och väsentlighetsanalyser av pensionsområdet som inspektionen sedan kan följa upp verksamheten mot.
- Regeringen bör följa upp Inspektionen för socialförsäkringens verksamhet mot instruktionen. Om instruktionen inte speglar vad regeringen vill ha från inspektionen bör instruktionen ändras.
- Regeringen bör följa upp om och hur Pensionsmyndigheten använder sig av de rekommendationerna som Inspektionen för socialförsäkringen ger.

Riksrevisionen riktar följande rekommendationer till Pensionsmyndigheten:

- Pensionsmyndigheten bör fördjupa sin dialog med regeringen om resultatet av Inspektionen för socialförsäkringens granskningar.
- Pensionsmyndigheten bör försöka se till innehållet i Inspektionen för socialförsäkringens granskningar för att utveckla sin verksamhet.

Riksrevisionen riktar följande rekommendationer till Inspektionen för socialförsäkringen:

- Inspektionen för socialförsäkringen bör göra en risk- och väsentlighetsanalys av pensionsområdet och genomföra återkommande granskningar av väsentliga områden.
- Inspektionen för socialförsäkringen bör ta fram en strategi för hur granskningarna ska göras mer användbara för Pensionsmyndighetens verksamhet.

1 Inledning

1.1 Granskningens motiv

Att det allmänna pensionssystemet är robust och fungerar över tid är viktigt både för pensionssparare, pensionärer och för samhällsekonomin i stort. Många upplever systemet som krångligt och krävande vilket innebär en risk för minskad tilltro till och insyn i systemet. Systemet omfattar höga belopp. Under 2013 uppgick Pensionsmyndighetens utbetalningar för inkomstpension och tilläggspension till nästan 254 miljarder kronor. Garantipensionen uppgick samma år till 16 751 miljoner, och tilläggsförmånerna bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd till 8 182 respektive 658 miljoner kronor.⁴ Mot bakgrund av detta är det viktigt att staten löpande granskar det allmänna pensionssystemet.

Pensionsmyndigheten bildades 2010 för att förvalta pensionen.⁵ Syftet var att förbättra information om helheten och att fokusera pensionsfrågorna hos en statlig aktör.⁶ Inspektionen för socialförsäkringen bildades 2009 för att granska socialförsäkringssystemet, där pensionssystemet är en del, genom att bedriva systemtillsyn och effektivitetsgranskningar. Motivet till att bilda Inspektionen för socialförsäkringen var att minska risken för felaktiga utbetalningar, öka rättssäkerheten och tillgodose regeringens behov av information för att kunna styra socialförsäkringen och dess tillämpning.⁷ De bägge myndigheterna ska tillsammans bidra till en effektiv administration och rättssäkra utbetalningar till landets pensionärer.

I en förstudie har Riksrevisionen konstaterat ett antal brister i granskningen av det allmänna pensionssystemet. Framförallt har Inspektionen för socialförsäkringen, Pensionsmyndigheten och Socialdepartementet svårt att hitta former för sitt samarbete. Det innebär att det finns en risk att delar av pensionsområdet inte blir granskat och att resultaten av de granskningar som görs inte kommer till användning.

⁴ Pensionsmyndighetens årsredovisning 2013, s. 22.

⁵ Förordning (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten.

⁶ Faktagranskning Pm Pensionsmyndigheten 2014-06-05.

⁷ Socialförsäkringsutskottets betänkande 2008/2009:SFU1.

Mot denna bakgrund har Riksrevisionen därför granskat om Inspektionen för socialförsäkringens granskning av det allmänna pensionssystemet, det vill säga systemtillsyn och effektivitetsgranskningar, har medfört att rättssäkerhet och effektivitet upprätthålls i systemet.

Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma statens förutsättningar för att granskningen av det allmänna pensionssystemet bidrar till att upprätthålla rättssäkerhet och effektivitet. Följande revisionsfrågor har besvarats:

- Har regeringen säkerställt en fungerande granskning av det allmänna pensionssystemet?
- Har Inspektionen för socialförsäkring genomfört granskningar i enlighet med sitt uppdrag?
- Har resultatet av Inspektionen för socialförsäkringens granskningar använts för att förbättra Pensionsmyndighetens verksamhet?

1.2 Avgränsning

Riksrevisionen har granskat den statliga granskning som genomförs av det allmänna pensionssystemet. Följande organisationer har granskats: Inspektionen för socialförsäkring, Pensionsmyndigheten och Socialdepartementet.

Försäkringskassan och Skatteverket är inte granskningsobjekt men berörs av granskningen. Försäkringskassan berörs i egenskap av dataleverantörer och förvaltare av en stor del av Pensionsmyndighetens IT-system. Skatteverket berörs eftersom myndigheten årligen beräknar och fastställer den pensionsgrundande inkomsten. Pensionsgrundande inkomst är grunden för Pensionsmyndighetens beräkningar av pensionsrätt och pensionspoäng.⁸

Granskningen avgränsas till de delar av pensionsadministrationen som administrerar och betalar ut pensioner. I det allmänna pensionssystemet inkluderas inkomstpension, premiepension, garantipension, efterlevandepension och tilläggs pension. Tilläggsförmånerna bostadstillägg till pensionärer och äldre försörjningsstöd fungerar som komplement till pensionen och ingår följaktligen också i granskningen.

Konsumentverket och Finansinspektionen omfattas inte av granskningen, trots att Konsumentverket har ett visst tillsynsansvar inom premiepensionssystemet och Finansinspektionen har tillsynsansvar för PPM-fonderna.⁹

⁸ Pensionsgrundande inkomst. Skatteverkets underlag till Pensionsmyndigheten. ISF 2013. (ISF 2013:4).

⁹ Finansinspektionen och Konsumentverket ansvarar för tillsynen av den finansiella marknaden.

I denna granskning berörs inte tillsynen av tjänstepensionen, det privata pensionssparandet eller tillsynen av AP-fonderna. Riksrevisionen granskade tillsynen av tjänstepensionen 2011¹⁰ och genomförde en granskning av Sjunde AP-fonden 2013.¹¹

1.3 Bedömningsgrunder

Regeringen har slagit fast att tillsyn är ett viktigt verktyg för att staten ska kunna kontrollera att lagar följs och att medborgarna får en rättssäker och likvärdig behandling: *"Den offentliga tillsynen är viktig för att stärka efterlevnaden av de föreskrifter som bl.a. riksdagen och regeringen har beslutat. Den bidrar till att upprätthålla grundläggande värden i samhället såsom rättssäkerhet, effektivitet och demokrati. Medborgarna ska genom tillsynen vara förvissade om att deras intressen tas till vara."*¹²

Inspektionen för socialförsäkringen har fått i uppgift: *"Att genom systemtillsyn och effektivitetsgranskning värna rättssäkerheten och effektiviteten inom socialförsäkringsområdet."*¹³

Den systemtillsyn som Inspektionen för socialförsäkringen ska bedriva ska garantera att den tillsynade organisationens system för styrning och kontroll garanterar en korrekt och enhetlig tillämpning av regelverk. Inspektionen för socialförsäkringens effektivitetsgranskning avser granskning av om tillsynsobjektets verksamhet fungerar effektivt med utgångspunkt i det statliga åtagandet.¹⁴

Inspektionen för socialförsäkringen har ingen normeringsrätt och heller inga sanktionsmöjligheter om brister upptäcks i socialförsäkringssystemet. Därför utgår Riksrevisionen från att om Inspektionen för socialförsäkringens granskningsverksamhet ska vara ändamålsenlig bör de myndigheter som granskas ha förtroende för Inspektionen för socialförsäkringen samt ha beredskap att använda resultatet av granskningarna. I detta stödjer vi oss på betydelsen av att tillsynen har en främjande funktion.¹⁵ Regeringen har gett Inspektionen för socialförsäkringen i uppdrag att i sin årliga rapport bedöma vilken betydelse deras granskningar har haft för effektiviteten och

¹⁰ *Vem tar ansvar? – Statens tillsyn av information på tjänstepensionsmarknaden* (RiR 2012:16).

¹¹ *Sjunde AP-fonden – svarar förvaltningen av premiepensionen mot spararnas krav?* (RiR 2013:14).

¹² *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*, Regeringens Skrivelse 2009/10:79, s. 1.

¹³ Förordning (2009:602) med instruktion för Inspektionen för socialförsäkringen.

¹⁴ Förordning (2009:602) med instruktion för Inspektionen för socialförsäkringen.

¹⁵ SOU 2004:100, *Förslag om en tydligare och effektivare tillsyn*, s. 59.

rättssäkerheten av socialförsäkringens administration samt för medborgarnas tilltro till socialförsäkringarna.¹⁶

Inom flera andra tillsynsområden är det reglerat i föreskrifter hur tillsynen ska utformas och genomföras.¹⁷ Inspektionen för socialförsäkringen granskar socialförsäkringsområdet och inom det finns tre tillsynsobjekt. Området måste ses som stort och komplext med många delar som berör samtliga medborgare. För att tillsynen ska vara ändamålsenlig bör den vara löpande och främjande samt resultera i åtgärder hos tillsynsobjekten.

Riksrevisionens operationalisering av granskningen

För att det ska finnas en fungerande granskning av de allmänna pensionerna bedömer Riksrevisionen att följande bör vara uppfyllt:

- Den granskning som bedrivs av Inspektionen för socialförsäkringen görs utifrån rimliga risk- och väsentlighetsanalyser av det allmänna pensionssystemet.
- Inspektionen för socialförsäkringen ska utifrån sitt uppdrag vara aktiv och återkommande.
- Regeringen och Pensionsmyndigheten ska ta emot och åtgärda eventuella brister.

Vi kommer i rapporten att kalla den systemtillsyn och effektivitetsgranskning som bedrivs på pensionsområdet för *granskning*.

1.4 Genomförande

För att beskriva risker inom pensionsadministrationen har vi använt Inspektionen för socialförsäkringens granskningar, Riksrevisionens tidigare granskningsrapporter och Pensionsmyndighetens internrevisions granskningar. För både Pensionsmyndighetens internrevisions granskningar och Inspektionen för socialförsäkringens granskningar har samtliga avrapporterade granskningar från myndighetens etablering fram till december 2013 ingått i urvalet.¹⁸

Vi har analyserat hur Inspektionen för socialförsäkringen har prioriterat sin granskning genom att gå igenom de granskningar myndigheterna

¹⁶ Regeringens regleringsbrev för Inspektionen för socialförsäkringen 2012, 2013 och 2014.

¹⁷ Föreskrift om offentlig djurskyddskontroll (SJVFS 2008:67), arbetsmiljö (Arbetsmiljölagen 1977:1160, kap 7).

¹⁸ Pensionsmyndighetens internrevision har genomfört 37 avrapporterade granskningar. Förutom tre granskningar som berör miljörevision och miljöarbete har vi inkluderat samtliga granskningar i vår kartläggning.

har genomfört och kategorisera dem på samma sätt som uttryckts i deras granskningsplaner och årliga rapporter. Inspektionen för socialförsäkringens prioritering av områden har vi identifierat genom att ta del av samtliga ovan nämnda granskningar och genom intervjuer.

Utöver dokumentstudier har semistrukturerade intervjuer genomförts med 38 personer, främst inom Inspektionen för socialförsäkringen, Pensionsmyndigheten och Socialdepartementet. Vi har valt personer utifrån deras funktion inom de myndigheter som primärt eller sekundärt omfattas av granskningen.

Vi har inte avsett att granska ambitionsnivån eller kvaliteten i Inspektionen för socialförsäkringens granskningar, däremot har vi granskat hur inspektionen har prioriterar sina resurser.

Revisionsfrågorna har besvarats genom triangulering. Det innebär att det som presenteras i granskningen har bekräftats från flera källor. Vi har använt både dokumentstudier och semistrukturerade intervjuer för att besvara frågorna. Den insamlade empirin har gett en samstämmig bild och i de fall där motsatta uppfattningar har uttrycks redovisas detta som ett resultat.

Den första tabellen visar vilken typ av dokument som använts och syftet med dessa. Den andra tabellen visar vilka personer som har intervjuats och syftet med att inkludera personerna. I majoriteten av intervjuerna har vi pratat med varje person enskilt. I 8 intervjuer har vi pratat med två personer och i ett fall med tre personer. Det är följande intervjuer; 3, 5, 6, 7, 9, 11, 12 och 19.

DET ALLMÄNNA PENSIONSSYSTEMET – EN GRANSKNING AV GRANSKNINGEN

Tabell 1.1 Beskrivning av vilka dokumentstudier som har genomförts samt syfte.

Typ av dokument	Syfte
Policydokument.	Intentioner med bildandet av Pensionsmyndigheten och Inspektionen för socialförsäkringen.
Berörda myndigheters regleringsbrev och årsredovisningar.	Regeringens styrning av Pensionsmyndigheten och Inspektionen för socialförsäkringen.
Inspektionen för socialförsäkringens granskningsplaner och årliga rapporter.	Inspektionen för socialförsäkringens prioritering av granskningar och myndighetens huvudsakliga iakttagelser och resultat av granskningarna.
Inspektionen för socialförsäkringens granskningar inom det allmänna pensionsområdet och dess förmåner.	Analys av granskningarnas syfte, och rekommendationer. Om granskningarna har varit egeninitierade eller regeringsuppdrag.
Pensionsmyndighetens internrevisions granskningar.	Pensionsmyndighetens internrevisions analys av riskområden.
Pensionsmyndighetens interna dokument och undersökningar.	Hur Pensionsmyndigheten har åtgärdat eventuella brister.
Pensionsmyndighetens svar på Inspektionen för socialförsäkringens granskningar.	Pensionsmyndighetens förhållningssätt till Inspektionen för socialförsäkringens granskningar och mottagandet av granskningarna.

Tabell 1.2 Redovisning av genomförda semistrukturerade intervjuer med nyckelpersoner som har genomförts samt intervjuernas syfte.

Organisation	Syfte
Regeringskansliet; representanter och tidigare representanter för Socialdepartementet. En representant för Finansdepartementet.	Att få en bild av Inspektionen för socialförsäkringens styrning och av Pensionsmyndigheten samt orsaker till bildandet av Inspektionen för socialförsäkringen och dess uppdrag. Hur departementens företrädare ser på granskningarna som genomförts och hur de har använts.
Finansinspektionen; representanter för fond och försäkring.	Att förstå hur Finansinspektionens tillsyn fungerar.
Försäkringskassan; representanter för internrevisionen och IT.	Att förstå vilka som är de största riskerna i systemet, hur myndigheten ser på Inspektionen för socialförsäkringens granskningar och hur Försäkringskassan samarbetar med Pensionsmyndigheten.
Inspektionen för socialförsäkringen; representanter för ledningen, avdelningschefer och utredare.	Att få en bild av Inspektionen för socialförsäkringens uppdrag, hur de tolkar uppdraget, hur regeringens styrning fungerar, processen för att välja granskningsområde, hur myndigheten har fungerat sedan starten, myndighetens syn på sitt uppdrag, eventuella problem, hur samarbetet har fungerat med Pensionsmyndigheten, om inspektionen följer upp sina granskningar och om den gör en strukturerad riskanalys av pensionsområdet.
Pensionsmyndigheten; representanter för ledningsgruppen, processägare, linjechefer, handläggare och internrevisionen.	Att få en bild av Pensionsmyndighetens uppdrag, ledningsgruppens roll, hur myndigheten har fungerat sedan starten, vad som varit problematiskt, hur arbetsklimat är, hur Pensionsmyndigheten ser på Inspektionen för socialförsäkringens granskning, samarbetet mellan myndigheterna, samt hur myndigheten har tagit emot granskningarna.
Skatteverket; en representant för internrevisionen.	Att förstå vilka som är de största riskerna i systemet, hur myndigheten ser på Inspektionen för socialförsäkringens granskningar och hur den samarbetar med Pensionsmyndigheten.

1.5 Rapportens disposition

I kapitel 2 presenterar vi bakgrunden till bildandet av de två myndigheterna, Inspektionen för socialförsäkringen och Pensionsmyndigheten. Vi beskriver myndigheternas respektive uppdrag, regeringens styrning av Inspektionen för socialförsäkringen och hur det allmänna pensionssystemet administreras och följs upp.

I kapitel 3 diskuterar vi riskområden inom det allmänna pensionssystemets administration, regeringens styrning av Inspektionen för socialförsäkringen, vad Inspektionen för socialförsäkringen valt att granska och hur deras tolkning av sin roll påverkar hur mycket resurser de lägger på granskning av det allmänna pensionssystemet.

I kapitel 4 redogör vi för hur Pensionsmyndigheten tar emot och använder Inspektionen för socialförsäkringens granskningar samt hur Socialdepartementet använder granskningsrapporterna.

Slutligen redovisas i kapitel 5 Riksrevisionens samlade bedömning om granskningen av det allmänna pensionssystemet och om granskningen ger förutsättningar för en god rättssäkerhet och effektivitet. Kapitlet innehåller också Riksrevisionens rekommendationer till regeringen, Inspektionen för socialförsäkringen och Pensionsmyndigheten.

2 Pensionsmyndigheten och Inspektionen för socialförsäkringen

I det här kapitlet beskriver vi bakgrunden till att Pensionsmyndigheten och Inspektionen för socialförsäkringen bildades.

2.1 Den tidigare statliga pensionsadministrationen och tillsynen av pensionssystemet

De uppdrag som Inspektionen för socialförsäkringen och Pensionsmyndigheten har innehades tidigare av Försäkringskassan och före dess Riksförsäkringsverket och de 21 försäkringskassorna. Riksförsäkringsverket var i egenskap av central myndighet också ansvarig för tillsynen av de 21 försäkringskassornas administration av socialförsäkringssystemet.

För en del av den allmänna pensionen, premiepensionen, fanns en myndighet, Premiépensionsmyndigheten, under åren 1998–2009. Premiépensionsmyndigheten var en myndighet under Finansdepartementet med uppgift att informera om valen av premiepension samt att administrera fondval och fondbyten.

Den tillsyn som Riksförsäkringsverket bedrev, fram till 2005, var indelad i tre olika tillsynsdelar: systematisk, riktad och enskild tillsyn. Den systematiska tillsynen genomfördes utifrån ett fastlagt tillsynsprogram för en fyraårsperiod och omfattade merparten av försäkringskassornas försäkrings- och bidragsområden. Den riktade tillsynen genomfördes inom områden som valdes utifrån de problem som kommit fram under den systematiska tillsynen. Tillsyn av enskilda ärenden genomfördes utifrån anmälningar och klagomål från enskilda. Riksförsäkringsverkets rutiner för hantering av klagomål från enskilda individer överensstämde i stort med den rutin som Justitieombudsmannen har för liknande ärenden. Sex miljoner kronor anslogs 2002 till Riksförsäkringsverkets tillsyn av socialförsäkringsområdet.¹⁹

¹⁹ SOU 2003:106, *Försäkringskassan – Den nya myndigheten*. s 74.

När Riksförsäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna slogs ihop till en ny myndighet 2005, den statliga Försäkringskassan, var socialförsäkringsområdet utan tillsyn under fem år.

År 2008 uppstod det omfattande problem inom Försäkringskassan. Utbetalningar blev försenade och budgeten överskreds. Flera stora utvecklingsprojekt inom IT-området misslyckades samtidigt som generaldirektören fick avbryta sitt förordnande. Parallellt aktualiserades frågan om en fungerande tillsyn av socialförsäkringsområdet och en utredning tillsattes. Under samma period blev frågan om pensionerna skulle administreras av Försäkringskassan föremål för en utredning som föreslog att Pensionsmyndigheten skulle bildas.

2.2 Två nya myndigheter

2.2.1 *Pensionsmyndigheten – en myndighet för pensionssystemets administration*

Pensionsmyndigheten bildades vid årsskiftet 2010. Den administrativa kostnaden för myndigheten var 2013 knappt 1,3 miljarder kronor. Knappt hälften av anslaget används till drift och utveckling av IT-system.²⁰ Myndigheten har cirka 1 000 anställda på åtta orter runt om i landet. Generaldirektören och myndighetens stabsfunktioner finns i Stockholm. Myndigheten leds av en styrelse som är utsedd av regeringen. Generaldirektören styr den löpande verksamheten med hjälp av en ledningsgrupp. Det finns sju avdelningar: IT-avdelningen, administrativa avdelningen, juridikavdelningen, utvecklingsavdelningen, analysavdelningen, kommunikationsavdelningen och produktionsavdelningen.

Pensionsmyndigheten är en sammanslagning av delar av Försäkringskassan och hela Premi pensionsmyndigheten. Personalen från de båda myndigheterna representerade olika sorters myndighetskulturer. Inom Försäkringskassan fanns enligt en intervju person en mer traditionell myndighetskultur medan Premi pensionsmyndigheten var en relativt ny myndighet vars kultur präglades av närheten till finansmarknaden. Det skulle ha varit svårt att integrera en organisation som Premi pensionsmyndigheten i Försäkringskassan, vilket borde ha varit det mest kostnadseffektiva alternativet.²¹

Pensionsmyndighetens uppdrag är att administrera och betala ut den allmänna pensionen. Myndigheten ansvarar också för att ge information om pensionssystemet som helhet. Varje år görs beräkningar av hur

²⁰ Pensionsmyndigheten Årsredovisning 2013.

²¹ Intervju 21, Socialdepartementet.

inkomstpensionen utvecklas och vilken pension pensionärerna kan räkna med nästkommande år. Pensionsmyndigheten skickar en gång om året ut det orangea kuvertet, som bland annat innehåller en prognos för varje medborgares allmänna pension.

Av förordningen med instruktion för Pensionsmyndigheten framgår att myndigheten ska kommentera Inspektionen för socialförsäkringens slutsatser och till regeringen redovisa de eventuella åtgärder som myndigheten avser att vidta med anledning av granskningen. Det ska ske senast sex veckor efter att inspektionen har rapporterat resultatet av en granskning som särskilt berör myndigheten.²²

2.2.2 Informationsuppdraget

En viktig orsak till att bilda Pensionsmyndigheten var behovet av att nå ut till medborgarna med tydligare information om pensionen. Ett av de främsta uppdragen för Pensionsmyndigheten blev att *"ge allmänheten information om pensioner och andra förmåner och att informera och ge pensionsparare och pensionärer en samlad bild av hela pensionen samt informera om vilka faktorer som påverkar pensionens storlek, hur stor pensionen kan antas bli och tydliggöra vilka konsekvenser olika val kan få för pensionen."*²³

En del av Pensionsmyndighetens uppdrag är att lämna information om hela pensionen, det vill säga allmän pension, tjänstepension och privat pensionssparande. Pensionsmyndigheten har dock inte tillgång till all information om medborgarnas tjänstepension och privata pensionssparande. Uppgifter om tjänstepensionen hämtas i dag in löpande av Pensionsmyndigheten.²⁴ Bilden sammanställs av Minpension²⁵ som visar medborgarnas samlade pension.

²² Förordning (2012:787).

²³ Förordning (2009:1 173) med instruktion för Pensionsmyndigheten.

²⁴ Faktagranskning Pm Pensionsmyndigheten 2014-06-05.

²⁵ Ett dotterbolag till Svensk Försäkring och till hälften finansierat av staten.

2.2.3 Försäkringskassan förvaltar väsentliga IT-system

Försäkringskassan har en viktig roll som den myndighet som hanterar IT-system som registrerar och administrerar medborgarens intjänade pensioner samt utbetalningarna av dem. Försäkringskassan levererar drift och förvaltning av systemstöd som är verksamhetskritiska för Pensionsmyndighetens verksamhet.²⁶ Pensionsmyndighetens ersättning till Försäkringskassan för de verksamhetskritiska tjänsterna beräknades för 2011 uppgå till cirka 370 miljoner kronor.²⁷

När Pensionsmyndigheten bildades var intentionen att de datasystem som innehöll information som behövdes för pensionsprognoser och pensionsutbetalningar skulle flyttas till Pensionsmyndigheten. Men efter att myndigheten genomfört en översyn av alla system och plattformar gjordes bedömningen att det skulle kosta för mycket att föra över systemen till Pensionsmyndigheten. Försäkringskassan fick därför 2011 i uppgift att fortsätta att driva och utveckla Pensionsmyndighetens verksamhetskritiska IT-system. Samarbetet inkluderar både system som används av båda myndigheterna och systemen som används av enbart Pensionsmyndigheten.²⁸

Både Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan är införstådda med att de kommer att fortsätta att samarbeta kring IT-stödet. Det finns också en samsyn om att ett fördjupat och mer strategiskt samarbete mellan Pensionsmyndighetens verksamhet och IT-avdelningen på Försäkringskassan behövs.²⁹ Planen är följande:

- Utbetalning och fordringar ska hanteras i samma system för bägge myndigheterna. Men det ska synas i systemet vilken myndighet som hanterar utbetalningarna och fordringarna.
- Pensionsmyndigheten ska stegvis ta över ärendehandläggningen i egen regi.
- Pensionsmyndigheten ska stegvis bygga upp sin egen statistikförörjning in ramen för datalagret Pedal. Avsikten är att myndigheten på sikt ska bli oberoende av Försäkringskassans statistikdatalager Store.³⁰

²⁶ Vägledande principer för samarbetet mellan Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten (2012:375).

²⁷ *Att samsas om system*. ISF, 2011. (ISF 2011:19).

²⁸ Intervju 27, Pensionsmyndigheten. Vägledande principer för samarbetet mellan Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten (2012:375).

²⁹ Vägledande principer för samarbetet mellan Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten (2012:375).

³⁰ Vägledande principer för samarbetet mellan Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten (2012:375).

2.2.4 Pensionsmyndighetens administration av tilläggsförmåner är resurskrävande

I pensionssystemet ingår ett antal tilläggsförmåner som tillsammans med garantipensionen utgör ett individinriktat grundskydd för ålderspensionärer med svaga ekonomiska förhållanden.³¹

Den största förmånen som Pensionsmyndigheten handlägger är bostadstillägg till pensionärer. De övriga är särskilt bostadstillägg och åldreförsörjningsstöd.³² Administrationen av bostadstillägget genererar den enskilt största delen av Pensionsmyndighetens administrativa kostnader, cirka en fjärdedel av den totala administrativa kostnaden. Men sett till de utbetalda beloppen är bostadstillägg en relativt liten förmån.³³

De pensionärer som har en låg pension har rätt till bostadstillägg. Bostadstillägg går att ansöka om och varje ansökan handläggs individuellt av Pensionsmyndigheten. Anledningen till att administrationen av bostadstilläggen är resurskrävande är att det krävs underlag från flera aktörer för att styrka den ekonomiska situationen. 150 handläggare administrerar bostadstilläggen ³⁴ som uppgår till cirka 7 miljarder kronor och betalas ut till 270 000 pensionärer.³⁵

2.3 Inspektionen för socialförsäkringen

Inspektionen för socialförsäkringen bildade den första juli 2009. Anslaget till myndigheten var 2013 knappt 64 miljoner kronor.³⁶ Myndigheten är placerad i Stockholm och leds av en generaldirektör. Det finns cirka 60 personer anställda på myndigheten. Verksamheten är organiserad i enheter och kompetensområden. De olika enheterna ansvarar för skilda delar av socialförsäkringsområdet. Följande enheter finns:

- Enheten för barn-, familje- och handikappförmåner
- Enheten för sjukförmåner
- Enheten för pension och övergripande studier

³¹ Bostadstillägg och åldreförsörjningsstöd till pensionärer – när förmånerna fram? Riksrevisionen 2013. (RIR 2013:7).

³² Intervju 2 och 3, Pensionsmyndigheten.

³³ Pensionsmyndighetens årsredovisning 2013.

³⁴ Faktagranskings Pm Pensionsmyndigheten 2013-06-05.

³⁵ Intervju 2 och 3, Pensionsmyndigheten.

³⁶ Inspektionen för socialförsäkringen Årsredovisning 2013.

Kompetensområdena representerar de metoder och discipliner som kommer till användning i arbetet, i första hand:

- Kompetensområde effektivitetsgranskning och utvärdering.
- Kompetensområde ekonomisk styrning.
- Kompetensområde juridik
- Kompetensområde medicin

Myndighetens arbete bedrivs i huvudsak i projekt. Generaldirektören beslutar årligen i verksamhetsplanen vilka projekt som myndigheten avser att genomföra under det kommande året.³⁷ Myndighetens instruktion från regeringen anger att en granskningsplan ska lämnas till regeringen i februari varje år.³⁸

2.3.1 *Orsakerna till bildandet av Inspektionen för socialförsäkringen*

Det främsta skälet till att bilda Inspektionen för socialförsäkringen var att socialförsäkringsområdet är det största statsfinansiella området i Sverige med 30 procent av statsbudgeten.³⁹ Det fanns också andra skäl som anfördes:

- Det saknades en oberoende tillsynsorganisation eftersom Riksförsäkringsverket lagts ned och därmed deras tillsynsavdelning.
- Minska oklarheter i regelverken. Det ansågs finnas oklarheter i regelverket som en tillsynsmyndighet kan bygga upp kunskap kring för att så småningom föreslå tydligare regler.
- Effektivisera socialförsäkringsadministrationen. Administrationen inom socialförsäkringsområdet ansågs behöva bli mer effektiv. Försäkringskassan hade 2008 en kraftig obalans i sin ekonomi. Det påverkade bland annat myndighetens arbete med felaktiga utbetalningar negativt. Det konstaterades också en risk för att handläggningen av ärenden skulle försämrats och försenas ytterligare. Försäkringskassan hade bristfällig dokumentation av kostnader för sitt omfattande förändringsarbete. IT-arbetet var eftersatt och hade inte någon långsiktig planering eller styrning.⁴⁰ Det fanns också stora och kostsamma IT-projekt som hade misslyckats.
- Minska felaktiga utbetalningar. Det behövdes effektivare och mer rättssäkra beslut. Fusk både inom och utom Försäkringskassan behövde stävjas. Totalt uppskattades de felaktiga utbetalningarna till 18–20 miljarder kronor. Exempel på orsaker till felaktiga utbetalningar var felaktigt uppgivna inkomster, förmögenheter, bostadsvärde eller uppgifter om

³⁷ http://www.inspsf.se/om_inspektionen_för_socialförsäkringen/organisation/

³⁸ Förordning (2009:602) med instruktion för Inspektionen för socialförsäkringen.

³⁹ SOU 2008:10, 21+1 2, *En ny myndighet för tillsyn och effektivitetsgranskning av socialförsäkringen*.

⁴⁰ *Den nya Försäkringskassan*. Delrapport 4. 2008:19 Statskontoret.

individens arbetsförmåga, men även slarv, okunskap och tidsbrist förekom. Därutöver förekom även bedrägerier utförda av myndigheternas personal.⁴¹

2.3.2 *Intentionerna med en inspektion för socialförsäkringen*

En särskild utredare tillsattes med uppdrag att föreslå hur en funktion för tillsyn och effektivitetsgranskning över socialförsäkringsområdet skulle kunna organiseras. Regeringen betonade vikten av en organisation som objektivt och kontinuerligt granskade rättssäkerheten och effektiviteten i socialförsäkringsadministrationen. Regeringen ansåg att det var viktigt att få en övergripande bild av trygghetssystemen med de beroendeförhållanden som finns mellan myndigheterna.⁴²

I utredningen *En ny myndighet för tillsyn och effektivitetsgranskning av socialförsäkringen* föreslogs att en ny myndighet, Inspektionen över socialförsäkringen skulle inrättas den 1 januari 2009.⁴³ Huvuduppgifterna skulle vara att öka rättssäkerheten, minska antalet felaktiga utbetalningar och tillhandahålla regeringen med underlag för styrning och kontroll. På så sätt skulle förtroendet för socialförsäkringen stärkas. Det främsta motivet som angavs för bildandet av en ny myndighet var att regeringen skulle få kvalificerat underlag från en oberoende part för att bättre kunna styra och utveckla socialförsäkringen.⁴⁴

Utredningen betonade att Inspektionen för socialförsäkringen skulle bedriva inspektion av lagenlighet och undersöka ärende för ärende. Inspektionen för socialförsäkringen skulle vidare fokusera mer på den administrativa rättssäkerheten än på processen. I utredningen beskrevs uppgiften på följande sätt: *"De effektgranskningar som Inspektionen förväntas genomföra bör vara av begränsad omfattning och kunna utföras med rimliga resursinsatser och under en begränsad tid. Metoderna bör vara vetenskapligt förankrade, men forskningsinslag bör inte förekomma. Mer omfattande och krävande effektgranskningar, bör emellertid inte vara en uppgift för Inspektionen".*⁴⁵

I direktiven för bildandet av Inspektionen för socialförsäkringen betonades att huvuduppdraget var att utifrån risk och väsentlighet inom socialförsäkringsområdet granska hanteringen av ärenden och rutiner för handläggning – systemtillsyn – samt genomföra effektivitetsgranskningar.⁴⁶ Myndighetens syfte var att stärka rättssäkerheten inom och tilltron till

⁴¹ Rätt och riktigt. Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemet. SOU 2008:74.

⁴² SOU 2008:10, 21+1 2; *En ny myndighet för tillsyn och effektivitetsgranskning av socialförsäkringen*.

⁴³ I SOU 2008:10 föreslås över, liksom i Budgetpropositionen för 2009. I direktiven för inrättandet av Inspektionen för socialförsäkringen (dir. 2008:136) har det istället blivit för.

⁴⁴ SOU 2008:10, 21+1 2; *En ny myndighet för tillsyn och effektivitetsgranskning av socialförsäkringen*.

⁴⁵ SOU 2008:10, 21+1 2; *En ny myndighet för tillsyn och effektivitetsgranskning av socialförsäkringen*.

⁴⁶ Dir 2008:136. Inrättande av Inspektionen för socialförsäkringen, s. 8.

socialförsäkringen och dess administration.⁴⁷ Det ansågs viktigt att få en övergripande bild av trygghetssystemen med de beroendeförhållanden som finns mellan myndigheterna. Inspektionen för socialförsäkringen ska bidra till att säkerställa att regeringens politik inom socialförsäkringsområdet får genomslag samt ge underlag för att utveckla försäkringen.⁴⁸ Myndigheten fick också till uppgift att granska verksamhet och effektivitet i de gränssytor som bildades i det nya socialförsäkringssystemet. I det arbetet fick Inspektionen för socialförsäkringen i uppgift att samverka med andra berörda tillsynsmyndigheter.⁴⁹

2.4 Remissinstansernas syn på bildandet av Inspektionen för socialförsäkringen

I följande avsnitt redovisas vad olika remissinstanser ansåg om etablerandet av en oberoende granskningsinstans av socialförsäkringsområdet. Syftet är att visa den otydlighet och oenighet som rådde kring bildandet av Inspektionen för socialförsäkringen. I de remissvar som lämnades på utredningen⁵⁰ höll de flesta med om att det fanns ett behov av extern och oberoende tillsyn av socialförsäkringen. Majoriteten av de organisationer som var för ett bildande av en särskild myndighet för tillsyn av socialförsäkringssystemet var fackförbund, pensionsorganisationer, och olika organisationer inom funktionshindersrörelsen. Organisationerna inom funktionshindersrörelsen ansåg att fokus för uppdraget borde vara på de enskilda ärendena för att på ett bättre sätt värna om individen i systemet. Organisationerna upplevde att individen ofta var utsatt för en icke rättssäker behandling av Försäkringskassan.

Myndigheter och organisationer som Ekonomistyrningsverket, Skatteverket, Försäkringskassan, Svenskt Näringsliv och Arbetsförmedlingen var emot bildandet av en ny myndighet för tillsynen av socialförsäkringen som förslaget presenterades i utredningen. Tillsynen ansågs i många fall kunna genomföras inom redan etablerade myndigheter som Statskontoret.⁵¹ Statskontoret skulle exempelvis kunna få mer resurser och löpande uppdrag inom området. Statskontoret å sin sida ansåg att tillsyn behövdes inom området och att det fanns ett värde i att utöva tillsyn över hela trygghetssystemet från en organisation.⁵²

⁴⁷ SOU 2008:10, 21+1 2; *En ny myndighet för tillsyn och effektivitetsgranskning av socialförsäkringen*. s 11.

⁴⁸ Riksdagen bifaller regeringens förslag Bet. 2008/09:5FU1

⁴⁹ SOU 2008:10, 21+1 2; *En ny myndighet för tillsyn och effektivitetsgranskning av socialförsäkringen*. s 13.

⁵⁰ SOU 2008:10, 21+1 2; *En ny myndighet för tillsyn och effektivitetsgranskning av socialförsäkringen*.

⁵¹ Ekonomistyrningsverket, Arbetsgivarverket, Svenskt Näringsliv, Försäkringskassan.

⁵² Statskontoret remissvar Dnr 2008/31-4. En ny myndighet för tillsyn och effektivitetsgranskning av socialförsäkringen SOU 2008:10.

Ett flertal av remissinstanserna menade att regeringen agerade för snabbt i bildandet av en ny myndighet. Den korta utredningstiden gjorde att förslaget ansågs vara ogenomtänkt och en djupare analys efterfrågades.⁵³

Hur den faktiska tillsynen av socialförsäkringen skulle utföras var också något som remissinstanserna uttryckte oro över. Begreppsförvirring mellan systemtillsyn, effektutvärdering och effektivitetsgranskning diskuterades. Både Statskontoret och Svenskt Näringsliv uttryckte en oro för att organisationen skulle kunna få en otydlig roll där systemtillsyn inte skulle prioriteras. Regeringen behövde därför vara tydlig i sin fortsatta styrning av myndigheten för att vara säker på att tillsynen skulle genomföras som avsett.⁵⁴

Datainspektionen avstod från att ta ställning till bildandet av en ny myndighet. I remissvaret poängterades dock integritetsaspekten: *"Gränserna för den nya myndighetens tillsynsområde behöver förtydligas, särskilt med hänsyn till att patientjournaler och annan vårdokumentation innehåller mycket integritetskänsliga uppgifter."*⁵⁵

Risken med en direktåtkomst till uppgifter betonades också: *"Rutinmässig direktåtkomst till känsliga eller närgångna personuppgifter – som eventuellt omfattar en stor del av befolkningen – bör undvikas."*⁵⁶

Den kritik som uttrycktes i remissvaren hade dock inte någon synlig effekt på den fortsatta utvecklingen. Behovet av en extern tillsyn betonades och regeringen uttryckte sin uppfattning att en oberoende tillsyn var nödvändig för att medborgarna skulle kunna känna en ökad tilltro till att socialförsäkringen hanterades rättssäkert och effektivt.⁵⁷

2.5 Sammanfattande iakttagelser

En ny myndighet för pensionsadministration

Pensionsmyndigheten bildades för att effektivisera pensionsområdet och göra det mer transparent för medborgarna genom en samlad pensionsadministration. Pensionsmyndigheten ska också satsa på att informera medborgarna om hela deras pension som grundar sig på information från flera aktörer.

⁵³ Svenskt Näringslivs remissvar, En ny myndighet för tillsyn och effektivitetsgranskning av socialförsäkringen SOU 2008:10.

⁵⁴ Statskontorets remissvar Dnr 2008/31-4. En ny myndighet för tillsyn och effektivitetsgranskning av socialförsäkringen SOU 2008:10.

⁵⁵ Datainspektionens remissvar. Dnr. 242-2008, En ny myndighet för tillsyn och effektivitetsgranskning av socialförsäkringen SOU 2008:10 .s. 2.

⁵⁶ Datainspektionens remissvar. Dnr. 242-2008, En ny myndighet för tillsyn och effektivitetsgranskning av socialförsäkringen SOU 2008:10 .s. 2.

⁵⁷ Budgetpropositionen för 2009 (prop 2008/09:1, Uo 10, s.22 och 34).

En ny inspektionsmyndighet för socialförsäkringen

Inspektionen för socialförsäkringens fick som uppdrag att granska hanteringen av ärenden och rutiner för handläggning – systemtillsyn – samt att genomföra effektivitetsgranskningar inom socialförsäkringsområdet. Innan bildandet av Inspektionen för socialförsäkringen fanns det farhågor hos flera aktörer att systemtillsynen skulle nedprioriteras till förmån för effektutvärderingar.

3 Inspektionen för socialförsäkringens granskning av den allmänna pensionen

I detta kapitel diskuterar vi riskområden inom det allmänna pensionssystemets administration, regeringens formella och informella styrning av Inspektionen för socialförsäkringen, vad Inspektionen för socialförsäkringen har valt att granska och hur deras tolkning av sin roll påverkar hur mycket resurser de lägger på granskning av det allmänna pensionssystemet.

3.1 Riskområden i det allmänna pensionssystemet

I följande avsnitt har vi preciserat väsentliga riskområden för det allmänna pensionssystemet genom att analysera Pensionsmyndighetens internrevisions granskningsrapporter som avrapporterats till styrelsen, Inspektionen för socialförsäkringens granskningar och Riksrevisionens tidigare granskningar inom pensionssystemet.⁵⁸ Analyserna kompletteras med intervjuer med nyckelpersoner i administrationen av pensionssystemet (för mer detaljer kring urval och metod se kapitel 1). Eftersom vi baserar vår analys på tidigare genomförda granskningar från och med Pensionsmyndighetens bildande kan problem som beskrivs vara åtgärdade.

Vi har identifierat områden som särskilt betydelsefulla för att Pensionsmyndigheten ska kunna bedriva en effektiv och rättssäker verksamhet. Dessa områden är en effektiv administration, effektiva och säkra IT-system och ett tydligt informationsarbete. Genom att peka ut väsentliga risker inom Pensionsmyndighetens ansvarsområde visar vi exempel på var Inspektionen för socialförsäkringens granskning av pensionssystemet skulle kunna göra nytta.

⁵⁸ Pensionsmyndigheten har enligt sin instruktion ett uppdrag att etablera en internrevision. Myndigheten har i nuläget en internrevisionschef och en internrevisor. I enlighet med fjärde paragrafen i internrevisionsförordningen ska internrevisionen utgå från en analys av verksamhetens risker och självständigt granska om ledningens interna styrning och kontroll är utformad så att myndigheten med en rimlig säkerhet fullgör de krav som framgår i myndighetsförordningen. Internrevisionen ska också granska och lämna förslag till förbättringar av myndighetens process för intern styrning och kontroll (Myndighetsförordningen (2007:515). 3 §).

3.1.1 *Problemen inom administrationen*

Ett syfte med bildandet med Pensionsmyndigheten var att samla administrationen av inkomst- och premiepensionerna. Det har varit en utmaning för myndigheten som har behövt spara och effektivisera verksamheten parallellt med att driva ett antal förändringsprojekt.⁵⁹ Med anledningen av detta har det funnits ett behov av att öka förmågan att driva strategiska projekt och att förbättra utvecklingsförmågan. Därför startade det så kallade EUV-programmet (effektivare utvecklingsverksamhet) våren 2011.⁶⁰

En stor del av Pensionsmyndighetens administration är ålderspensionens tilläggsförmåner. Handläggningen av bostadstillägg är den tilläggsförmån som anses vara minst effektiv med höga risker för att felaktiga utbetalningar görs.⁶¹ En intervju person på Pensionsmyndigheten uttrycker att det finns en frustration kring handläggningen av bostadstillägg. En orsak till frustrationen är att handlägningsrutinerna inte har effektiviserats trots att myndigheten arbetar aktivt med att förbättra dessa.⁶² Det framkommer även tydligt i Riksrevisionens granskning av bostadstillägget. Där riktas kritik mot Pensionsmyndigheten för att myndigheten inte har lyckats hantera tilläggsförmånerna inom befintlig resursram. Det har gjort att myndigheten tvingats ta till akuta åtgärder för att klara av utbetalningarna av tilläggsförmånerna.⁶³ Denna del av handläggningen har internrevisorerna valt att inte granska eftersom Inspektionen för socialförsäkringen har haft en rad återkommande regeringsuppdrag på området.⁶⁴

Ett annat problemområde är internationella pensioner. Det är ett exempel på ärvda ärenden som Pensionsmyndigheten behövt lägga resurser på för att avsluta.⁶⁵ Pensionsmyndigheten anser att de har lyckats med detta och kunnat minska sina ärendebalanser.⁶⁶

3.1.2 *Ett komplext IT-stöd*

Det är av högsta vikt för Pensionsmyndighetens verksamhet och uppdrag att ha fungerande IT-system med hög säkerhet. Pensionsmyndighetens internrevision har pekat ut känsliga områden för myndighetens IT-verksamhet. Det handlar

⁵⁹ Intervju 15, Pensionsmyndigheten.

⁶⁰ *Pensionsmyndighetens internrevisionsrapport 2012* (PM 2012:06).

⁶¹ Intervju 2 och 3, Pensionsmyndigheten.

⁶² Intervju 15, Pensionsmyndigheten.

⁶³ Bostadstillägg och åldreförsörjningsstöd till pensionärer – när förmånerna fram? Riksrevisionen 2013 (RIR 2013:7).

⁶⁴ Intervju 15, Pensionsmyndigheten.

⁶⁵ Intervju 7, Pensionsmyndigheten.

⁶⁶ Faktagranskning Pm Pensionsmyndigheten 2014-06-05.

om både interna och externa risker. De externa riskerna är framförallt kopplade till Pensionsmyndighetens samverkan med Försäkringskassan. I det tidiga samarbetet handlade det till stor del om handläggarnas behörigheter och loggar men även om förtroendet mellan myndigheterna.⁶⁷ Av en intervju har det framgått att samarbetet med Försäkringskassan är personberoende. Till exempel har byte av personer i ledande ställning fått positiva konsekvenser för hur Pensionsmyndighetens och Försäkringskassans samarbete kring förvaltningen av system fungerar i praktiken.⁶⁸

Externa IT-risker

Knappt hälften av Pensionsmyndighetens förvaltningskostnader omfattar drift och utveckling av IT-systemen. När Pensionsmyndigheten hade bildats kartlade IT-avdelningen samtliga system som de hade hos Försäkringskassan.⁶⁹ De delade systemen är en utmaning för internrevisionen som inte kan garantera att data som kommer från Försäkringskassan eller Skatteverket är korrekta.⁷⁰ Återkommande problem är, enligt representanter för Pensionsmyndigheten, att varken Försäkringskassan eller Skatteverket har samma risktänkande som Pensionsmyndigheten kring uppföljning av handläggarnas loggar och behörigheter.⁷¹ Det bekräftar av en representant för Försäkringskassan som påtalar att de inte lever upp till den ambition på kontroller som Pensionsmyndigheten har.⁷² En representant för Skatteverket bekräftar att de inte har prioriterat pensionsgrundande inkomst, som är av stor vikt för Pensionsmyndighetens verksamhet, eftersom de inte ser någon risk där.⁷³ En granskning från 2012 visade att samarbetet har förbättrats men att det kvarstår arbete med att förtydliga Pensionsmyndighetens krav på rapportering av kontrollstatus för rutiner som administreras av Försäkringskassans IT-avdelning.⁷⁴

Hanteringen av personuppgifter mellan Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten är både komplicerad och sårbar. Det pågår ett fortlöpande arbete om detta och utbildning av personal för att höja medvetenheten.⁷⁵ Det har också förekommit problem med sekretess av

⁶⁷ Intervju 15, Pensionsmyndigheten. *Pensionsmyndighetens internrevisionsrapport 2011* (PM 2011:01).

⁶⁸ Intervju 27, Pensionsmyndigheten.

⁶⁹ De båda myndigheternas internrevision har inte någon formaliserad samverkan med varandra. Däremot har de regelbundna möten några gånger per år för att utbyta erfarenheter. Intervju 15, 17, 18.

⁷⁰ *Pensionsmyndighetens internrevisionsrapport 2011* (PM 2011:01). *Pensionsmyndighetens internrevisionsrapport 2013* (PM 2013:01).

⁷¹ Intervju 15 och 16, Pensionsmyndigheten.

⁷² Intervju 17, Försäkringskassan.

⁷³ Intervju 18, Skatteverket.

⁷⁴ *Pensionsmyndighetens internrevisionsrapport 2012* (PM 2012:1).

⁷⁵ Intervju 3, Pensionsmyndigheten.

personuppgifter med skyddade identiteter. Dessa uppgifter har legat åtkomliga i Pensionsmyndighetens system under en period. Men problem åtgärdades omgående när de upptäcktes.⁷⁶

Pensionsmyndigheten processansvariga har ansvar för att intern kontroll utföra av de systemen som sköts av Försäkringskassan. De utvalda kontrollerna utförs löpande av Försäkringskassan, men alla rapporteras ännu inte på det strukturerade och transparenta sätt som Pensionsmyndigheten önskar. I dag är det framförallt Pensionsmyndighetens utbetalningsprocesser som är viktigast att kontrollera.⁷⁷

Interna IT-risker

Representanter från Pensionsmyndigheten och Socialdepartementet har beskrivit att det fanns IT-relaterade risker när Pensionsmyndigheten startade. Ett exempel på en intern IT-risk är ett system som innehåller uppgifter om 6,3 miljoner medborgare. Med så många känsliga personuppgifter i systemen bör IT-säkerheten vara en prioriterad fråga. Om informationen i systemen förvanskades skulle det kunna leda till felaktiga utbetalningar eller exponering av personuppgifter.

Utvecklingsarbetet av IT-systemen är ett annat exempel på en IT-relaterad risk. När Pensionsmyndigheten bildades fick de överta ett antal ärenden från Försäkringskassan som tog mer tid i anspråk än förväntat. Samtidigt startade myndigheten ambitiösa IT-projekt som de inte mäktade med att driva. Detta har åtgärdats genom att ett stort IT-projekt lagts ned och startats om i flera mindre projekt.⁷⁸

3.1.3 *Ett informationsarbete som behöver utvecklas*

Förbättrad information om vad som påverkar den framtida pensionen är ett huvudmotivet till att regeringen bildade Pensionsmyndigheten. I dag arbetar Pensionsmyndigheten främst med information genom kundmöten och med prognoserna som presenteras av Minpension. Vad gäller kundmöten lyfte internrevisionen i sin rapport 2012 att Pensionsmyndigheten inte har gjort någon mätning av kundnyttan av den information som lämnas till blivande pensionärer i relation till kostnaden för nya funktionaliteter.⁷⁹

⁷⁶ Pensionsmyndighetens interrevisionsrapport 2013 (PM 2013:12–05). Intervju 15 och 25 Pensionsmyndigheten.

⁷⁷ E-brevkorrespondens med ansvarig på Pensionsmyndigheten. 2014-02-10.

⁷⁸ Intervju 8, Socialdepartementet 15 och 27, Pensionsmyndigheten.

⁷⁹ Pensionsmyndighetens interrevisionsrapport, 2012. (PM 2012:11), s. 2.

I intervjuer med en representant för ledningsgruppen betonas att det i dag finns ett pågående strategiarbete för Pensionsmyndighetens informationsuppdrag. Det konkreta exemplet är samarbetet med Minpension.⁸⁰ I en Sifo-undersökning som Pensionsmyndigheten beställt framkommer bland annat brister i myndighetens arbete. Myndigheten behöver arbeta mer med att informera på ett tydligt sätt för både pensionssparare som pensionärer och göra det lättare att förstå hela pensionen för pensionssparare.⁸¹ Intervjupersoner som vi talat med påpekar att det är viktigt att kunna förstå och ansöka om pensionen på ett för individen begripligt sätt. Ett område som har tagit tid att lösa är Pensionsmyndighetens samspel med Försäkringsbolag som hanterar tjänstepensioner och privat pensionssparande.⁸²

3.1.4 Pensionsmyndighetens interna förbättringsarbete

Pensionsmyndighetens verksamhet och utveckling granskas genom sin internrevision. Pensionsmyndighetens internrevision har sedan bildandet avrapporterat 37 granskningar. Ledningen uppger att de haft användning av den kritik som internrevisionen riktat mot verksamheten. Internrevisionens rekommendationer har resulterat i att rutiner och åtgärdsplaner utvecklats inom administrationen.⁸³

3.2 Inspektionen för socialförsäkringens granskning av det allmänna pensionssystemet

I följande avsnitt redogör vi för Inspektionen för socialförsäkringens granskningsplaner och genomförda granskningar av det allmänna pensionssystemet.

3.2.1 Inspektionen för socialförsäkringens granskningar

I sina årliga granskningsplaner beskriver Inspektionen för socialförsäkringen utgångspunkterna för kommande års granskningar. Systemtillsyn och effektivitetsgranskning är beskrivet i enlighet med vad som står i myndighetens instruktion från regeringen. Systemtillsyn är indelat i rättssäkerhet och träffsäkerhet. Rättssäkerheten omfattar aspekter som lagenlighet, förutsebarhet och likformighet. Träffsäkerheten är att utbetalning av förmåner ska vara rätt och ska nå rätt person inom rimlig tid. Åtgärder mot felaktiga utbetalningar är

⁸⁰ Intervju 26, Pensionsmyndigheten.

⁸¹ Pensionsmyndigheten, *Imageundersökning 2013*, (TNS SIFO, 2014-01-24).

⁸² Intervju 26, Pensionsmyndigheten.

⁸³ Exempel på rapporter är: *Pensionsmyndighetens intervisionsrapport, 2012*. (PM 2012:5). *Pensionsmyndighetens intervisionsrapport, 2012*. (PM 2012:8). *Pensionsmyndighetens intervisionsrapport, 2011* (PM 2011:2).

också betonad i granskningsplanen och är nära besläktad med rättssäkerheten. Det handlar om att inte fel person ska få utbetalningar. Antingen kontrolleras detta innan utbetalningen görs eller så görs kontrollerna efteråt.⁸⁴

Effektivitetsgranskning är indelad i administrativ effektivitet och effektutvärdering. Administrativ effektivitet handlar ofta om den administrativa kostnaden för en förmån och om kostnaden skiljer sig mellan kontor. Det handlar även om ärendehantering och beslutsstöd. Med effektutvärdering tar Inspektionen för socialförsäkringen utgångspunkt i det offentliga åtagandet. Det avser de effekter som uppnås när transfereringar och åtgärder når olika mottagare. Analyserna beskrivs som tekniskt komplicerade och har ofta inslag av forskning.⁸⁵

I intervjuer med representanter för Inspektionen för socialförsäkringen uttrycks att granskningarnas upplägg påverkas av att de har flera anställda som är disputerade nationalekonomer. Arbetet är forskningsnära och effektutvärderingar är vanligt förekommande.⁸⁶ Det finns en uttalad ambition om att blanda fler kompetenser i granskningsprojekt så att olika discipliner korsbefruktar varandra i granskningsarbetet.⁸⁷ Ett exempel på detta är granskningarna av bostadstillägget där jurister har varit involverade för att bedöma lagmässigheten i besluten.⁸⁸

I tabell 1 presenterar vi Inspektionen för socialförsäkrings genomförda granskningar. Vi har i genomgången av myndighetens granskningsplaner och genomförda granskningar haft svårt att identifiera vad som är systemtillsyn och vad som är effektivitetsgranskningar. Myndighetens avsikt har heller inte varit att göra skillnad mellan de olika verksamhetsgrenarna och i intervjuer argumenterar företrädare för myndigheten för att dessa ofta tangerar varandra.⁸⁹ I en intervju uppger företrädare för myndigheten att de enbart har genomfört en renodlad systemtillsyn inom det allmänna pensionssystemet. Granskningen fokuserade på pensionsgrundande inkomst och Skatteverkets hantering av detta.⁹⁰ Men det betonas att systemtillsyn förekommer inom andra granskningar. Detta kommer även till uttryck i granskningsplanen där till exempel granskningarna av bostadstillägg och pensionsinformation kategoriseras som både systemtillsyn och effektivitetsgranskning. Dessa granskningar är kursiverade i tabellen.⁹¹

⁸⁴ Inspektionen för socialförsäkringen Granskningsplan 2013.

⁸⁵ Inspektionen för socialförsäkringen Granskningsplan 2013.

⁸⁶ Intervju 6, Inspektionen för socialförsäkringen.

⁸⁷ Intervju 1 och 33, Inspektionen för socialförsäkringen.

⁸⁸ Intervju 31, Inspektionen för socialförsäkringen.

⁸⁹ Intervju 28, 31 och 32 Inspektionen för socialförsäkringen.

⁹⁰ Intervju 5, Inspektionen för socialförsäkringen.

⁹¹ Intervju 1, Inspektionen för socialförsäkringen. Inspektionen för socialförsäkringens granskningsplaner 2010-2013.

Tabell 3.1 Inspektionen för socialförsäkringens granskningsinriktning för pensionsområdet. Antalet genomförda granskningar 2010–2013.

Systemtillsyn		Effektivitetsgranskning	
Rättssäkerhet	Träffsäkerhet	Administrativ effektivitet	Effektutvärdering
2010		Den nya Pensionsmyndigheten.	
2011		Effektiviteten i socialförsäkringsadministrationen 2003–2010. Att samsas om system.	
2012	Handläggning av BTP: Hanteringen under 2011. ⁹⁹ Enkel, detaljerad och samlad pensionsinformation: Är det möjligt?	Handläggning av BTP: Hanteringen under 2011. Dolda IT-kostnader: Försäkringskassan och pensionsmyndigheten.	Lönekostnader för äldre och drivkrafter till förtida ålderspensionering. ⁹⁰ Enkel, detaljerad och samlad pensionsinformation: Är det möjligt? Utvärdering av externa förvaltningstjänster i premiepensionen: Perioden 2001–2010.
2013	Pensionsgrundande inkomst, Skatteverkets underlag till PM.	Handläggning av BTP: Införandet av tillsvidarebeslut.	Handläggning av BTP: Införandet av tillsvidarebeslut.

Källa: Modifiering av tabeller från Inspektionen för socialförsäkringens granskningsplaner 2010–2013.

Inspektionen för socialförsäkringen genomför ofta så kallade tvärssektoriella granskningar inom socialförsäkringsområdet. I vissa fall handlar granskningarna om socialförsäkringsområdet i stort. I dessa fall har granskningarna kategoriserats att tillhöra socialförsäkringsområdet. Därför är det svårt att skilja

⁹² Till den här granskningsrapporten finns underlagsrapporten *Effektiv köhantering*.

⁹³ Granskningen finns också som working paper. *Is Early Retirement Encouraged by the Employer?*

ut vad som är granskningar av det allmänna pensionssystemet. I vår kartläggning av inspektionens granskningar har vi utgått från de granskningar som de själva har kategoriserat som pensionsgranskningar i granskningsplanen och som handlar om det allmänna pensionssystemet. Två undantag har gjorts. Det första är granskningen av dolda IT-kostnader som Inspektionen för socialförsäkringen inte har klassat som en granskning inom pensionsområdet men som vi har valt att placera i den kategorin eftersom den behandlar Pensionsmyndighetens IT-kostnader.⁹⁴ Det andra undantaget är en rapport som kategoriseras som en teknisk bilaga, *Kunskapsmätning 2012*. Den har vi inkluderat till viss del i vår analys av informationsarbetet eftersom den specifikt fokuserar på medborgarnas kunskap av pensionsområdet.

I granskningsplanen har myndigheten valt att sortera en del pensionsgranskningar som både systemtillsyn och effektivitetsgranskning. Det återspeglas i tabell 1, där granskningar som återkommer i mer än en kategori är kursiverade.⁹⁵ Granskningarna kategoriseras in under det år då de publicerades. Urvalet består av de granskningar som publicerats fram till december 2013. Vi har inte inkluderat arbetsrapporter och så kallade working papers.⁹⁶

Inspektionen för socialförsäkringen har genomfört nio granskningar inom det allmänna pensionssystemet från myndighetens start 2009 fram till december 2013. Av de granskningarna har tre kategoriserats som både systemtillsyn och effektivitetsgranskningar. Det handlar om regeringsuppdragen om bostadstillägg och pensionsinformation. Av de granskningar som har kategoriserats som systemtillsyn är det enbart en som handlar om rättssäkerhet, granskningen Pensionsgrundande inkomst. Det är också den granskningen som representanter för Inspektionen för socialförsäkringen själva uttrycker är en systemtillsynsgranskning.⁹⁷

3.2.2 Granskningar som berör relevanta områden

Vi har med hänvisning till Pensionsmyndighetens internrevisions rapporter, Inspektionen för socialförsäkringen förstudie om Pensionsmyndigheten och Inspektionen för socialförsäkringen instruktion identifierat områden som är relevanta för granskning. Det handlar främst om IT-området och

⁹⁴ Följande granskningar berör Pensionsmyndigheten men har inte klassificerats inom pensioner. Effektiviteten i socialförsäkringsadministrationen. Med fokus på Pensionsmyndighetens bildande, Rapport 2011:20. Ett förstärkt allmänt ombud för socialförsäkringen, Rapport 2012:11.

⁹⁵ Namnen på granskningarna skiljer också mellan granskningsplan och publicerad granskning. Vi har valt att kalla samtliga granskningar för det som har varit rubriken vid publicering.

⁹⁶ *Effektiv köhantering*, ISF, 2012 (ISF 2012:1), *Is Early Retirement Encouraged by the Employer?* ISF 2011, (ISF 2011:1), *Utvärdering av 7:e AP-fondens förvaltning av Premiespar- och Premievals-fonden*, ISF 2012, (ISF 2012:4).

⁹⁷ Intervju 5, Inspektionen för socialförsäkringen.

Pensionsmyndighetens informationsarbete. Följande granskningar berör IT-området:

- Granskningen *Att samsas om system* beskriver problemen med att en extern myndighet, Försäkringskassan, driver och utvecklar Pensionsmyndighetens verksamhetskritiska system. Denna rapport har inte följts upp, trots att detta område har ett specifikt behov av extern granskning.
- Granskningen som behandlar *Pensionsgrundande inkomst* handlar också om verksamhetskritiska system för Pensionsmyndigheten som finns hos Skatteverket. Det är ett väsentligt område som också omnämns i Inspektionen för socialförsäkringens instruktion.⁹⁸

Informationsområdet har till viss del berörts av Inspektionen för socialförsäkringen inom ramen för en granskning om pensionsinformation⁹⁹ och en mätning av kunskapsläget 2012 som gjordes tillsammans med SIFO.¹⁰⁰ Men någon granskning av Pensionsmyndighetens faktiska informationsarbete har inte gjorts. Trots att Pensionsmyndighetens informationsarbete är ett väsentligt område att granska inom den allmänna pensionen som inte heller har granskats av Pensionsmyndighetens internrevision.

De områden som Riksrevisionen bedömer som viktiga stämmer väl med de områden som Inspektionen för socialförsäkringen presenterat som viktiga granskningsområden i sin förstudie. I den gjorde inspektionen för socialförsäkringen en analys av vad som var viktiga områden för dem att följa när Pensionsmyndigheten bildades 2010.¹⁰¹ De presenterade följande tre områden med motivering:

- Pensionsmyndighetens arbete med att förbättra informationen till pensionsparare och pensionärer. Att förbättra information om vad som påverkar den framtida pensionen var ett av huvudmotiven till att regeringen bildade myndigheten.
- Administrationskostnaderna i ålderspensionssystemet. Motiv till bildandet av Pensionsmyndigheten var att minska kostnaderna och att göra redovisningen transparent.
- Att samarbetet mellan Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan fortsätter att utvecklas och utvärderas. Detta område omfattar samarbetet om de för Pensionsmyndighetens verksamhetskritiska IT-system som drivs och utvecklas av Försäkringskassan.

⁹⁸ Inspektionen för socialförsäkringens instruktion, § 3. Skatteverket, i de delar som avser beslut om pensionsgrundande inkomst.

⁹⁹ *Enkel, samlad och detaljerad pensionsinformation. Är det möjligt?* ISF 2012, (ISF 2012:14).

¹⁰⁰ *Kunskapsmätning 2012*. ISF 2013 (ISF 2013:1).

¹⁰¹ *Den nya pensionsmyndigheten*. ISF 2010 (ISF 2010:10).

3.3 Kommande granskningar

I följande stycke har vi valt att redovisa Inspektionen för socialförsäkringens kommande granskningar som inte ingår i vårt urval men som ger en indikation på vad verksamheten prioriterar i fortsättningen.¹⁰² Tabell 3.2 visar vilken inriktning Inspektionen för socialförsäkringens granskningar inom pensionsområdet kommer att ha under 2014. Inspektionen har en inplanerad granskning som rubriceras som systemtillsyn med fokus på rättssäkerhet och effektutvärdering.¹⁰³ Bostadstillägg är fortsatt inplacerad i två kategorier, systemtillsyn (under träffsäkerhet) och effektivitetsgranskning (under administrativ effektivitet). Utöver det finns tre granskningar som fokuserar på administrativ effektivitet och tre effektutvärderingar.

I granskningsplanen för 2014 framkommer att det på sikt planeras att inkludera Pensionsmyndigheten och AP-fonderna i granskning av den administrativa effektiviteten i socialförsäkringssystemet.¹⁰⁴ Hela Pensionsmyndighetens verksamhet ska ingå men det är inte klart vilka område som ska granskas.¹⁰⁵

I Inspektionen för socialförsäkringens förstudie *Den nya pensionsmyndigheten*¹⁰⁶ identifierades tre områden för fortsatt granskning. Dessa var informationen till pensionssparare, administrationskostnaderna i pensionssystemet och samarbetet mellan Pensionsmyndigheten, Försäkringskassan och Skatteverket kring de gemensamma IT-systemen. Det finns dock inget som tyder på att dessa områden ska prioriteras inom ramen för årets och följande års granskningsplan. Däremot kommer alltså den administrativa effektiviteten granskas men i dagsläget har inga specifika områden pekats ut.¹⁰⁷ Inspektionen för socialförsäkringens granskningar, som har behandlat gränssnitten mellan aktuella myndigheter, har inte följts upp och representanter från Inspektionen för socialförsäkringen uppger att det inte finns inplanerade uppföljningar av granskningarna.¹⁰⁸

¹⁰² Samtliga granskningsplaner från 2010–2014.

¹⁰³ Faktagransknings Pm Inspektionen för socialförsäkringen 2014-06-05.

¹⁰⁴ Granskningsplan 2014. Inspektionen för socialförsäkringen.

¹⁰⁵ E-brevskorrespondens med utredare på Inspektionen för socialförsäkringen. 2014-03-27.

¹⁰⁶ *Den nya Pensionsmyndigheten*. ISF 2010. (ISF 2010:10).

¹⁰⁷ Intervju 29, Inspektionen för socialförsäkringen.

¹⁰⁸ Intervju 29, 32 och 33, Inspektionen för socialförsäkringen.

Tabell 3.2 Inspektionen för socialförsäkringens granskningsinriktning för pensionsområdet enligt granskningsplan 2014.

	Systemtillsyn		Effektivitetsgranskning	
	Rättssäkerhet	Träffsäkerhet	Administrativ effektivitet	Effektutvärdering
2014	Pensionsutfall för utlandsfödda. ¹⁰⁸	Mäta och bedöma kvaliteten i beslutsunderlag och hanteringen av Bostadstillägg.	Mäta och bedöma kvaliteten i beslutsunderlag och hanteringen av Bostadstillägg. Återkrav hos FK & PM. Information vid val mellan fondförsäkring och traditionell försäkring. Pensionsprognoser och pensionsutfall.	Pensionsutfall för utlandsfödda. Hälsoeffekter av tidigare lagd Pensionering. Tidig ålderspensionering och ändringar i sjukförsäkrings-systemet.

Källa: Modifiering av tabell från Inspektionen för socialförsäkringens granskningsplan 2014.

3.4 Inspektionen för socialförsäkringens prioriteringar

I intervjuer uttrycker representanter för Inspektionen för socialförsäkringen att de inte ser sin organisation som en tillsynsorganisation utan anser att de arbetar forskningsnära och utifrån de problem som kommer fram under granskningsarbetet. De arbetar med effektutvärderingar och anser sig i dessa fall bara kunna belysa en liten del av systemet, vilket också anges som orsak till att de inte alltid lämnar rekommendationer i sina granskningar.¹⁰⁹ Andra representanter för inspektionen lyfter fram den fria processen som viktigt för valet av granskningar.¹¹¹ De anser att de granskar den inre och den yttre effektiviteten. Inom detta är rättssäkerheten, likvärdighet och förutsägbarhet viktig.¹¹²

Processen för val av granskningsprojekt beskrivs som ett underifrån-arbete. Det är medarbetare som utifrån tidigare erfarenhet och tidigare granskningar genererar granskningsförslag som sedan beslutas i ledningsgruppen.¹¹³

¹⁰⁹ Granskningsplan 2014. Inspektionen för socialförsäkringen.

¹¹⁰ Intervju 6, Inspektionen för socialförsäkringen.

¹¹¹ Intervju 31, Inspektionen för socialförsäkringen.

¹¹² Intervju 6, Inspektionen för socialförsäkringen.

¹¹³ Intervju 33, Inspektionen för socialförsäkringen.

Inspektionen för socialförsäkringen använder inte begreppet riskanalys eller risk och väsentlighet för att motivera de prioriteringar de gör bland områden som de granskar inom det allmänna pensionssystemet. Istället utgår de ifrån ett antal kriterier:¹¹⁴

- Vikt: Vissa frågor är viktiga ur ett ekonomiskt perspektiv. Andra frågor kan vara principiellt viktiga utan att involvera stora penningflöden. Ytterligare andra är viktiga därför att de påverkar tilltron till socialförsäkringsadministrationen eller regelverket.
- Relevans: Relevansbedömningar anser Inspektionen för socialförsäkringen bör göras utifrån deras instruktion, regleringsbrev och andra styrdokument.
- Genomförbarhet: Ett grundläggande krav på en projekttid är att den ska vara genomförbar.
- Kontinuitet: Inspektionen för socialförsäkringen har ett brett definierat mandat, och inspektionen anser att det inte finns möjlighet att under ett enskilt år täcka hela ansvarsområdet. Det är därför nödvändigt att vid urval av projekt även ta hänsyn till långsiktiga krav på att flertalet områden och förmåner inom Inspektionen för socialförsäkringens verksamhetsområde ska granskas med viss regelbundenhet.
- Annan utredning och forskning: Det är inte bara inspektionen som studerar socialförsäkringen. Andra myndigheter, forskningsorgan och privata aktörer bidrar från sina respektive utgångspunkter till kunskapsuppbyggnaden. Det är därför viktigt att ta reda på vilka relevanta projekt som pågår inom ett visst område, innan Inspektionen för socialförsäkringen beslutar att starta ett projekt.

Inom pensionsområdet har Inspektionen för socialförsäkringen prioriterat att utföra uppdrag åt Pensionsåldersutredningen. Det har framförts av representanter från Inspektionen för socialförsäkringen och Pensionsmyndigheten. En representant för Pensionsmyndighetens ledningsgrupp anser att detta har bidragit till att så pass lite tillsyn görs av pensionsområdet. Från Inspektionen för socialförsäkringen anges orsaken vara att Pensionsåldersutredningen har drivit relevanta frågeställningar inom området som de annars skulle ha drivit själva.¹¹⁵ Andra representanter menar att det inte har granskats så mycket inom det allmänna pensionssystemet över huvud taget. Det som har gjorts har framförallt varit systemövergripande och mindre tillsyn av delområden. En orsak uppges vara att Inspektionen för socialförsäkringen har för få anställda vilket gör att myndigheten måste prioritera var resurserna läggs. Ytterligare en ståndpunkt är att

¹¹⁴ Faktagranskning Pm Inspektionen för socialförsäkringen 2014-06-05.

¹¹⁵ Intervju 32 och 33, Inspektionen för socialförsäkringen.

Pensionsmyndigheten är en ny myndighet, vars verksamhet kan behöva etableras ordentligt innan den granskas.¹¹⁶

3.4.1 Vad gör Inspektionen för socialförsäkringen utöver granskning?

Inspektionen för socialförsäkringen bedriver ett antal projekt som är att betrakta som forskning eller har betydande forskningsinslag (enligt deras egen uppskattning rör det sig om 35 till 40 procent av samtliga projekt).¹¹⁷ Företrädare för inspektionen anser också att vissa av regeringens uppdrag kan liknas vid grundforskning, exempelvis regeringsuppdraget om långtidssjukfrånvaro hos föräldrar och deras barn (se ISF:s rapport 2010:7).¹¹⁸ Inspektionen för socialförsäkringen finansierar två doktorander och en licentiat.¹¹⁹ Det finns också en ambition att skriva om arbetsrapporter till vetenskapliga publikationer. Eftersom en så kallad Peer review för vetenskapliga artiklar kan ta år finns en fördröjning i publikation av vetenskapliga artiklar.¹²⁰ I Inspektionen för socialförsäkringens årliga rapport för 2013 presenteras åtta publikationer som vetenskapliga, att jämföras med 21 granskningsrapporter samma år.¹²¹ Inspektionen driver även ett utvecklingsprojekt med medel från forskningsfinansieraren Verket för Innovationssystem. Projektet har lagts ut på forskare på Stockholms universitet och Kungliga tekniska högskolan och handlar om att ta fram en modell för att förbättra Försäkringskassans handläggning.¹²²

Inspektionen för socialförsäkringen anser att deras sammansättning av forskare från olika vetenskapsgrenar och expertis från alla delar av socialförsäkringsområdet är sällsynt. Den uttryckta ambitionen är att skapa en multidisciplinär forskningsmiljö.¹²³ Verksamheten skiljer sig från den forskning som sker ute på landets universitet och högskolor genom att myndigheten fokuserar på ämnen relevanta för Inspektionen för socialförsäkringens uppdrag men också genom att forskarna till större del har tillsvidareanställning och därför inte behöver ansöka om extern finansiering för löneandel.¹²⁴

¹¹⁶ Intervju 32, Inspektionen för socialförsäkringen.

¹¹⁷ Inspektionen för socialförsäkringen remissvar på SOU 2012:20 Kvalitetssäkring av forskning och utveckling vid statliga myndigheter.

¹¹⁸ Intervju 33, Inspektionen för socialförsäkringen.

¹¹⁹ Faktagransknings Pm Inspektionen för socialförsäkringen 2014-06-05.

¹²⁰ Intervju 5, Inspektionen för socialförsäkringen.

¹²¹ Årlig rapport 2013 Inspektionen för socialförsäkringen, (ISF 2014:2).

¹²² Intervju 28 och 33, Inspektionen för socialförsäkringen.

¹²³ Inspektionen för socialförsäkringen remissvar på SOU 2012:20 Kvalitetssäkring av forskning och utveckling vid statliga myndigheter.

¹²⁴ Inspektionen för socialförsäkringen remissvar på SOU 2012:20 Kvalitetssäkring av forskning och utveckling vid statliga myndigheter.

3.4.2 *Inspektionen för socialförsäkringens behov av registerdata och personuppgifter*

Om Inspektionen för socialförsäkring ska ges tillgång till integritetskänslig registerdata om medborgarna har varit under diskussion sedan myndighetens bildande. Att det saknas forskning inskrivet i instruktionen har enligt Inspektionen för socialförsäkring i många fall försvårat för dem att utföra både egeninitierade projekt och regeringsuppdrag eftersom det återkommande krävts tillgång till ett personregister och akter.

Forskningsprojekt behöver genomgå en etikprövning men det kan även handla om regeringsuppdrag som Inspektionen för socialförsäkring anser förutsätter en behandling av känsliga personuppgifter. Sen bildandet har myndigheten ansökt om etikprövning 29 gånger. Enligt en pågående utredning har personuppgifter behövts för cirka 25 av de 70 egeninitierade projekten. Av regeringsuppdragen har det behövts i 15 av 29 projekt.¹²⁵ Representanter på Inspektionen för socialförsäkring uppskattar att en etikprövning fördröjer en granskning med några månader.¹²⁶ En representant uppger att samtliga etikprövningar har handlat om data som ska hanteras i forskningsprojekt. Hade det inte handlat om forskning hade inte etikprövningar blivit godkända. Hittills har ingen etikprövning avslagits.¹²⁷

Inspektionen för socialförsäkring har i två skrivelser till regeringen¹²⁸ beskrivit sitt behov av att kunna databehandla en stor mängd personuppgifter för att kunna utföra sitt tillsynsuppdrag på ett bra och effektivt sätt. En betydande del av dessa uppgifter skulle utgöra känsliga personuppgifter. Med anledning av detta bildades en arbetsgrupp på Socialdepartementet i januari 2010. Arbetsgruppen skulle pröva om det finns behov av en särskild registerförfattning för Inspektionen för socialförsäkringens personuppgiftsbehandling.

Resultatet var inte användbart för Inspektionen för socialförsäkring och en ytterligare utredning tillsattes 2013.¹²⁹ Utredaren ska analysera Inspektionen för socialförsäkringens behov av att behandla känsliga personuppgifter. Utredaren ska också se över Inspektionen för socialförsäkringens behov av personuppgifter från andra myndigheter än Pensionsmyndigheten, Skatteverket och Försäkringskassan. Inspektionen för socialförsäkringens direktåtkomst till socialförsäkringsdatabasen och sambearbetning av uppgifter

¹²⁵ Utkast till SOU som publiceras hösten 2014.

¹²⁶ Intervju 28, Inspektionen för socialförsäkring.

¹²⁷ Intervju 32, Inspektionen för socialförsäkring.

¹²⁸ ISF:s svar på utredningen om Behovet av en registerlag för verksamheten inom Inspektionen för socialförsäkring. Dnr S2009/4622 och S2009/5373.

¹²⁹ Intervju 33, Inspektionen för socialförsäkring.

som är direkt hänförliga till enskilda ska också utredas. I den mån det anses nödvändigt ska utredaren lämna förslag på lagtext och ändringar i andra författningar.¹³⁰ Denna utredning presenterade sitt resultat under hösten 2014.

3.5 Regeringens styrning av Inspektionen för socialförsäkringen

Regeringens styrning av Inspektionen för socialförsäkringens verksamhet består av förordningen med instruktionen till myndigheten och uppdrag i regleringsbrev. När regeringen gett uppdrag har dessa kommit till i dialog med Inspektionen för socialförsäkringen.¹³¹ Representanter för myndigheten betonar att de inte är styrda utan kan påverka sina uppdrag till mycket stor del.¹³² En representant uttrycker till och med sin förvåning över hur mycket de själva kan påverka inriktning och upplägg av regeringsuppdragen.¹³³

Regeringsuppdrag

Inom den tidsperioden vi granskar har Inspektionen för socialförsäkringen fått två uppdrag av regeringen som rör det allmänna pensionssystemet. Följande granskningar är resultat av de givna uppdragen: *Enkel, samlad och detaljerad pensionsinformation. Är det möjligt?*, *Handläggning av bostadstillägg – 2011 och Handläggningen av bostadstillägg, 2012 - Införande av tillsvidarebeslut*. Uppdraget om bostadstillägget är ett treårigt uppdrag med en slutrapport som publicerades juni 2014. Det anses som ett omfattande uppdrag som inte bör ses i termer av antalet granskningar utan istället fokusera på hur mycket resurser som har lagts på uppdraget.¹³⁴

Från både Socialdepartementet och Inspektionen för socialförsäkringen beskrivs att myndighetens regeringsuppdrag kommer till i en dialog. Regeringsuppdragen är till stor del Inspektionen för socialförsäkringens egna förslag eller förslag som diskuterats fram gemensamt.¹³⁵ Att regeringen ger återkommande effektutvärderande uppdrag anses av en representant för Inspektionen för socialförsäkringen visa att regeringen också behöver forskning.¹³⁶

¹³⁰ Kommittédirektiv. Behandling av personuppgifter inom verksamheten för Inspektionen för socialförsäkringen. 2013:83.

¹³¹ Intervju 22, Socialdepartementet. Intervju 5, 30, och 31, Inspektionen för socialförsäkringen.

¹³² Intervju 30 och 31, Inspektionen för socialförsäkringen.

¹³³ Intervju 30, Inspektionen för socialförsäkringen.

¹³⁴ Intervju 33, Inspektionen för socialförsäkringen. Det bör tilläggas att uppdragets slutrapport inte var publicerad och därför inte ingår i vår uppräkningsgranskningar.

¹³⁵ Intervju 22, Socialdepartementet. Intervju 29 och 32, Inspektionen för socialförsäkringen.

¹³⁶ Intervju 33, Inspektionen för socialförsäkringen.

På Socialdepartementet går åsikterna isär om vad Inspektionen för socialförsäkringen egentligen ska göra. I våra intervjuer hänvisas upprepade gånger till myndighetens forskning.¹³⁷ En del representanter har inga uttalade problem med att Inspektionen för socialförsäkringen bedriver forskning inom ramen för sin verksamhet. Det ses som en relevant del av myndighetens verksamhet och utvecklandet av de metoder som används i effektutvärderingar.¹³⁸ Andra uttrycker ett missnöje med utvecklingen och anser att myndigheten inte tillsattes för att de skulle ägna sig åt forskning. Istället är det viktigt att det finns en granskande myndighet inom socialförsäkringsområdet eftersom en tredjedel av statsbudgeten går dit. På Socialdepartementet uttrycker de ett växande behov av att kunna utreda om saker är effektiva och vad policysatsningar kostar skattebetalarna.¹³⁹

Otydlig styrning

Det finns också en otydlighet från Regeringskansliet i de skriftliga formuleringarna av Inspektionen för socialförsäkringens uppdrag. Socialdepartementet har i praktiken inte motsatt sig att myndigheten till stor del bedriver forskning även om det inte finns uttryckt i instruktionen. Utredningen¹⁴⁰ som Socialdepartementet har tillsatt visar på regeringens intresse för att myndigheten bedriver den typen av granskning. Vid bildandet av inspektionen fanns det en ambition att skriva in forskning i instruktionen. Men Utbildningsdepartementet motsatte sig att forskning skulle stå i instruktionen.¹⁴¹

Regeringen har valt att inte uttrycka att Inspektionen för socialförsäkringen ska granska utifrån risk och väsentlighet av systemet. I instruktionen framgår inte att tillsynen ska väljas utifrån risk- och väsentlighetsanalyser eller att tillsynen ska vara återkommande. Det betonades däremot i direktivet till bildandet och i regeringens två första regleringsbrev 2010 och 2011: *Inspektionen för socialförsäkringen, ska värna rättssäkerheten och effektiviteten inom socialförsäkringsområdet genom att utifrån risk och väsentlighet genomföra systemtillsyn och effektivitetsgranskningar.*¹⁴² *Skrivningen togs bort i efterkommande regleringsbrev eftersom företådare för Inspektionen för socialförsäkring ville komma bort från revisionsterminologi.*¹⁴³

¹³⁷ Intervju 21 och 22, Socialdepartementet.

¹³⁸ Intervju 22, Socialdepartementet.

¹³⁹ Intervju 22, Socialdepartementet.

¹⁴⁰ Kommittédirektiv. Behandling av personuppgifter inom verksamheten för Inspektionen för socialförsäkringen. 2013:83.

¹⁴¹ Intervju 22, Socialdepartementet. Intervju 14, före detta anställd Socialdepartementet. Intervju 33, Inspektionen för socialförsäkringen.

¹⁴² Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Inspektionen för socialförsäkringen. Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Inspektionen för socialförsäkringen.

¹⁴³ Intervju 33, Inspektionen för socialförsäkringen.

3.6 Sammanfattande iakttagelser

Riskerna inom det allmänna pensionssystemet

En viktig grund för ett fungerande pensionssystem är att de personuppgifter som skapas, förvaltas och används i IT-systemen håller god kvalitet. Inom detta område finns ett behov av extern granskning. Till detta kommer att Pensionsmyndigheten har ett mål om en effektivare administration och samlad information och därför är detta viktigt att granska.

Regeringen styrning av Inspektionen för socialförsäkringen är otydlig

Regeringens styrning av vad som är Inspektionen för socialförsäkringens uppgift är otydlig. Å ena sidan vill Socialdepartementet ha ett kvalificerat underlag för policynära frågor inom socialförsäkringsområdet. Departementet väljer därför att stödja den utveckling som myndigheten driver genom att satsa tid och resurser på forskningsnära projekt. Å andra sidan har regeringen vid etablerandet av myndigheten tydligt visat att det inte ska vara någon forskningsverksamhet utan en tillsynsmyndighet som prioriterar granskning genom systemtillsyn och effektivitetsgranskning av socialförsäkringsområdet.

I Inspektionen för socialförsäkringens årliga rapport redovisas vetenskapliga publiceringar. Myndigheten själv har uttryckligen beskrivit att den har som mål att bygga upp en multidisciplinär forskningsmiljö.¹⁴⁴ När denna viljeinriktning ställs mot instruktionen är det svårt att få en samstämmig bild av hur granskningsverksamheten på Inspektionen för socialförsäkringen ska inriktas.

Regeringen har valt att ta bort kravet på att inspektionen ska granska utifrån risk och väsentlighet i de senaste årens regleringsbrev. Inspektionen för socialförsäkringen har inte heller genomfört någon formell riskanalys och gör inga systematiska uppföljningar av Pensionsmyndighetens verksamhet. Vi kan konstatera att det inte finns någon återkommande granskning av om effektiviteten av pensionsadministrationen har förbättrats sedan bildandet.

¹⁴⁴ Inspektionen för socialförsäkringen har uppgett i faktagranskningen att den forskningsnära aktivitet som bedrivs faller inom ramen för uppdraget som granskare av socialförsäkringssystemet. Faktagranskningens Pm Inspektionen för socialförsäkringen 2014-06-05.

Vad borde granskas?

Både Inspektionen för socialförsäkringen och internrevisionen på Pensionsmyndigheten har visat på områden som behöver granskas. Dessa områden är:

- Effektiv administration. Pensionsmyndigheten har haft en del uppstartsproblem som Inspektionen för socialförsäkringen valt att inte granska återkommande.
- Informationsuppdraget. Inspektionen för socialförsäkringen har förvisso genomfört granskningar men inte fokuserat på hur Pensionsmyndigheten sköter informationsarbetet mot medborgarna.
- IT-säkerhet och kvalitet på registerdata utöver Skatteverkets pensionsgrundande inkomst. Detta är områden som Inspektionen för socialförsäkringen så här långt inte har prioriterat att granska.

4 Hur resultatet av granskningen används

I följande kapitel redogör vi för hur Pensionsmyndigheten tar emot och använder Inspektionen för socialförsäkringens granskningar, vilket de är skyldiga att redovisa för regeringen. Vi kommer också att redogöra för hur Socialdepartementet använder granskningsrapporterna.

4.1 Pensionsmyndighetens inställning till Inspektionen för socialförsäkringens granskning

Ledningsgruppen på Pensionsmyndigheten är kritisk till Inspektionen för socialförsäkringens granskningar och arbetssätt. I intervjuer uttrycker representanter för ledningsgruppen att de inte har något förtroende för inspektionens arbete vad gäller tydlighet, metodik, utförda empiriinsamlingar och granskningsinriktningar.¹⁴⁵ En representant för ledningsgruppen poängterar att Inspektionen för socialförsäkringens utredare är mer intresserade av forskning än av tillsyn.¹⁴⁶

Det är främst två skäl till att Pensionsmyndigheten anser att Inspektionen för socialförsäkring inte utför någon fungerande granskning:¹⁴⁷

- Inspektionen har sällan rekommendationer och när dessa finns är de inte på en tillräckligt konkret nivå.
- Inspektionen intervjuar ett urval av handläggare och tar inte med generaldirektörens eller styrelsens perspektiv.

4.1.1 *Brist på användbara slutsatser och rekommendationer*

Pensionsmyndighetens ledning har svarat på Inspektionen för socialförsäkringens granskningar i ett antal skrivelser i vilka bristen på användbara rekommendationer påtalas.¹⁴⁸ I de fall rekommendationer finns anses de vara för teoretiska för att kunna omsättas i verksamheten.¹⁴⁹ En representant för ledningsgruppen anser också att inspektionen för

¹⁴⁵ Intervju 3, 24 och 25, Pensionsmyndigheten.

¹⁴⁶ Intervju 25, Pensionsmyndigheten.

¹⁴⁷ Intervju 3, 24 och 25, Pensionsmyndigheten.

¹⁴⁸ Svaren är underskrivna av Pensionsmyndighetens generaldirektör.

¹⁴⁹ Intervju 3, 24 och 25, Pensionsmyndigheten.

socialförsäkringen borde ta hänsyn till att Pensionsmyndigheten måste ha ett kundperspektiv mot medborgarna i sin verksamhet.¹⁵⁰ Intervjupersonerna efterfrågar en främjande roll från Inspektionen för socialförsäkringen så att frågor kring regelverket lyfts fram på ett sådant sätt att regeringen kan agera.¹⁵¹

Granskningar av IT-området

I intervjuer med personer som är ansvariga för IT-frågor på Pensionsmyndigheten betonas att de inte har haft någon användning för Inspektionen för socialförsäkringens IT-granskning om dolda IT-kostnader. I granskningen fanns ingen ny information och inga förslag på hur de ska göra för att lösa de utpekade problemen. Granskningen som handlar om att samverka kring IT-system. Granskningen *Att samsas om system*, var inte heller något som personen hade användning av. Trots att intervjupersonen är ansvarig för IT-verksamheten har denne inte varit involverad i skrivandet av Pensionsmyndighetens formella svar på inspektionens granskning.¹⁵² Inspektionen för socialförsäkringen anses ha varit inne på rätt områden men avsaknaden av tydliga rekommendationer gör att granskningarna ändå inte anses vara till någon nytta i utvecklingen av verksamheten.¹⁵³

Granskningen *Att samsas om system* genererade ett antal konkreta rekommendationer. En rekommendation vände sig till regeringen och påtalade behovet av att ge Försäkringskassan uppdrag att så länge det krävs tillhandahålla efterfrågade verksamhetskritiska tjänster till Pensionsmyndigheten. Det finns inget i efterföljande regleringsbrev som tyder på att regeringen har tagit intryck av detta. Motivet är att den ansvariga på Socialdepartementet anser att samarbetet har förbättrats sedan granskningen färdigställdes.

Granskningar av informationsområdet

I den granskning som Inspektionen för socialförsäkringen genomfört om informationen om pensionssystemet¹⁵⁴ har de lagt sig på en systemnivå framför att direkt mäta Pensionsmyndighetens arbete utifrån det uppdrag myndigheten har i instruktionen. Det leder, enligt intervjupersonen, till att granskningen saknar konkreta rekommendationer och inte fokuserar på myndighetens ansvar för informationsarbetet. Det bekräftas av en representant för Inspektionen för socialförsäkringen som uppger att de inte direkt har granskat

¹⁵⁰ Intervju 24, Pensionsmyndigheten.

¹⁵¹ Intervju 12 och 26, Pensionsmyndigheten.

¹⁵² Intervju 27, Pensionsmyndigheten.

¹⁵³ Intervju 27, Pensionsmyndigheten.

¹⁵⁴ *Enkel, detaljerad och samlad pensionsinformation*. ISF 2012. (ISF 2012:14).

Pensionsmyndighetens informationsarbete.¹⁵⁵ I Pensionsmyndighetens svar på granskningen uttrycker de att frågor om fondval tagit en orimligt stor plats i granskningen.¹⁵⁶ Det som istället anses vara viktigt är de val som individen behöver göra som påverkar storleken på den framtida pensionen. Det handlar då om individens val av arbetstid, tidpunkt för och omfattning av arbete.¹⁵⁷ Inspektionen för socialförsäkringen har i en kunskapsmätning från 2012, belyst betydelsen av individens livsinkomst. De kom fram till att andelen blivande pensionärer, som svarar att hela livsinkomsten ligger till grund för beräkningen av den allmänna pensionen, har legat stilla på 40 procent sedan 2008. Andelen som svarar att de inte vet har ökat från 19 till 26 procent. Denna information är av intresse för Pensionsmyndigheten eftersom de saknade den i inspektionens tidigare granskning och eftersom de själva inte valt att inkludera frågan om livsinkomst i sin årliga imagemätning. Men samtidigt uppger de att de inte har haft någon användning av kunskapsmätningen som Inspektionen för socialförsäkringen genomfört.¹⁵⁸ Orsaken till detta är, enligt Pensionsmyndigheten, att deras uppdrag är att de ska fokusera på och informera om alla delarna av pensionssystemet, ur ett medborgarperspektiv. Den låga svarsfrekvensen i undersökningen, 28 procent, omnämns också som ett problem.¹⁵⁹

Inspektionen för socialförsäkringen anser att Pensionsmyndigheten borde ha fortsatt de återkommande kunskapsmätningarna som Försäkringskassan och Premiépensionsmyndigheten utförde tidigare. Men Pensionsmyndigheten hänvisar till att de har ett nytt uppdrag. Det nya uppdraget innebär ett större fokus på konsumentens rätt och att Pensionsmyndigheten ska informera om hela pensionen, även de delar som de inte ansvarar för.¹⁶⁰ Istället har Pensionsmyndigheten sedan bildandet tillsammans med Sifo årligen undersökt medborgarnas syn på myndigheten med en så kallad imagemätning.¹⁶¹ En ytterligare uppföljning av medborgarnas kunskap och inställning görs genom mätningar av hur de ser på informationen i det orangea kuvertet. Uppföljningarna innehåller frågor om kunskaper om och förtroende för pensionssystemet och förståelse för hur pensionssystemet fungerar.¹⁶²

¹⁵⁵ Intervju 29, Inspektionen för socialförsäkringen.

¹⁵⁶ Pensionsmyndighetens svar på ISF:s rapport 2012:14 Enkel, detaljerad och samlad pensionsinformation.

¹⁵⁷ Pensionsmyndighetens svar på ISF:s rapport 2012:14 Enkel, detaljerad och samlad pensionsinformation.

¹⁵⁸ *Den nya pensionsmyndigheten*. ISF 2010 (ISF 2010:10).

¹⁵⁹ E-brevskorrespondens med representant för Pensionsmyndigheten. 2014-04-14.

¹⁶⁰ E-brevskorrespondens med representant för Pensionsmyndigheten. 2014-04-14.

¹⁶¹ *Pensionsmyndigheten Imageundersökning 2013*, TNS SIFO 2014-01-24.

¹⁶² *Utvärdering av ÅB 2013: Uppföljning av det orangea kuvertet till nya pensionssparare*. Version 2013-05-02. Pensionsmyndigheten och Sifo.

4.1.2 *Pensionsmyndigheten har åsikter om granskningsdesignen*

Representanter för Pensionsmyndighetens ledningsgrupp uttrycker i intervjuer starkt missnöje med vad de tolkar som Inspektionen för socialförsäkringens brist på förståelse för hur Pensionsmyndigheten arbetar. De anser att det är nödvändigt att ta med ledningsperspektivet i granskningarna för att belysa myndighetens arbete. En representant från Inspektionen för socialförsäkringen betonar att de inte frågar handläggare hur det ska vara utan hur verksamheten faktiskt bedrivs.¹⁶³ Att i ett antal granskningar intervjua handläggare anses av Pensionsmyndighetens ledning inte skapa en rättvisande bild av deras verksamhet.¹⁶⁴ Här kan tilläggas att Inspektionen för socialförsäkringen har intervjuat handläggare men också personer från ledningsgrupp och linjeorganisationen. Men Pensionsmyndigheten uttrycker ändå att de vill att myndighetens ledning tydligare ska inkluderas i insamlingen av information.¹⁶⁵

I Pensionsmyndighetens svar på granskningsrapporten om bostadstillägg poängteras att Inspektionen för socialförsäkringen inte lyfter fram ledningens perspektiv på ett rättmätigt sätt vilket påverkar tillförlitligheten i slutsatserna: *"Vi anser att granskningen hade vunnit på att även inkludera hur myndighetens ledning ser på de olika frågeställningarna och vilka överväganden som legat bakom de beslut som berörs i granskningen."*¹⁶⁶

Pensionsmyndighetens ledningsgrupp gör en annan tolkning än inspektionen för socialförsäkringen

I de skriftliga svaren på Inspektionen för socialförsäkringens rapporter uttrycker Pensionsmyndighetens ledning stundtals en misstro över Inspektionen för socialförsäkringens slutsatser och en oro för hur de ska tolkas av läsaren (det vill säga regeringen): *"Vi tycker däremot att rapporten inte ger en rättvisande bild av dagens hantering som riskerar att leda läsaren till felaktiga slutsatser"*.¹⁶⁷ *"Myndigheten anser dock att rapportens slutsatser är otydliga och att rapporten därmed riskerar att kunna användas som en generell slutsats att förvaltningstjänster alltid är lönsamt"*.¹⁶⁸

¹⁶³ Intervju 29, Inspektionen för socialförsäkringen.

¹⁶⁴ Intervju 25, Pensionsmyndigheten.

¹⁶⁵ Intervju 3 och 25, Pensionsmyndigheten.

¹⁶⁶ Pensionsmyndighetens svar på Inspektionen för socialförsäkringens rapport 2013:9 – Handläggningen av bostadstillägg, införandet av tillsvidarebeslut.

¹⁶⁷ Pensionsmyndighetens svar på Inspektionen för socialförsäkringens rapport 2013:9 – Handläggningen av bostadstillägg, införandet av tillsvidarebeslut.

¹⁶⁸ Pensionsmyndighetens svar på Inspektionen för socialförsäkringens rapport 2012:16 – Utvärdering av externa förvaltningstjänster i premiepensionen.

Pensionsmyndigheten är också uttryckligt missnöjd med de slutsatser som lyfter fram problem som rör Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens samverkan: "När det gäller rapporten i sin helhet anser Pensionsmyndigheten att den ger en alltför negativ bild, där det framstår som att det finns avsevärda problem med samarbetet mellan myndigheterna. Pensionsmyndighetens uppfattning är att samarbete till allra största del fungerar väl."¹⁶⁹ I Pensionsmyndighetens svar på granskningen poängteras att de inte är så hjälplösa i relationen med Försäkringskassan som uttryckts i granskningen: "Pensionsmyndigheten anser dock att problemen förstoras, bland annat får man intrycket att Pensionsmyndigheten är i händerna på Försäkringskassan och inte alls kan påverka verksamhetskritisk utveckling."¹⁷⁰ Svaret motsägs delvis av den information som kom fram i Riksrevisionens intervjuer. Där framkommer det att samarbetet med Försäkringskassan är personberoende och att Pensionsmyndigheten periodvis har befunnit sig i en utsatt position.¹⁷¹

Granskningarna får inte genomslag

Inspektionen för socialförsäkringens granskningar har inte genererat några påtagliga förändringar inom Pensionsmyndigheten. Ett tydligt exempel är granskningen *Pensionsgrundande inkomst*¹⁷² (den granskning som Inspektionen för socialförsäkringen själv har identifierat som den mest renodlade systemtillsynen som de har genomfört). Pensionsgrundande inkomst är en nedprioriterad del av Skatteverkets verksamhet vilket innebär att en granskning borde generera ett intresse hos Pensionsmyndigheten. Representanter för Inspektionen för socialförsäkringen påtalar istället det motsatta, att granskningen inte tillförde något av större värde för Pensionsmyndigheten. Inspektionen för socialförsäkringen uppfattade att enbart Pensionsmyndighetens internrevision var intresserad av granskningens resultat när den var avslutad. Ledningen tyckte att förslagen som Inspektionen för socialförsäkringen lämnat gäller problemområden som redan är kända av myndigheten, där förbättringsåtgärder är vidtagna.¹⁷³ I en intervju med personer som inte har en ledande befattning på Pensionsmyndigheten framkommer att de har funnit granskningen *Pensionsgrundande inkomst* användbar. De framhåller (i likhet med Pensionsmyndighetens formella svar på granskningen) att granskningens rekommendationer är ställda till Skatteverket

¹⁶⁹ Pensionsmyndighetens svar på Inspektionen för socialförsäkringens rapport 2011:19 – Att samsas om system.

¹⁷⁰ VER 2011:408. Pensionsmyndighetens svar på Inspektionen för socialförsäkringens rapport 2011:19 – Att samsas om system.

¹⁷¹ Intervju 27, Pensionsmyndigheten.

¹⁷² *Pensionsgrundande inkomst*. ISF 2013. (ISF 2013:4).

¹⁷³ Pensionsmyndighetens svar på Inspektionen för socialförsäkringens rapport 2013:4 – Pensionsgrundande inkomst. Faktagranskning Pm Pensionsmyndigheten 2014-06-05.

men att allt som kan förbättra kvaliteten på den pensionsgrundande inkomsten också är bra för dem.¹⁷⁴ I sak var Pensionsmyndigheten inte primär mottagare av förslagen men det framkom mycket av intresse för Pensionsmyndighetens verksamhet. Bland annat framkom att Skatteverket har haft en stor andel fel i beräkningar av den pensionsgrundande inkomsten. Inspektionen för socialförsäkringen anmärkte också på att det finns ett stort behov att klargöra ansvarsfördelningen mellan Skatteverket och Pensionsmyndigheten när det gäller lagenligheten av rättstillämpningen för bestämmande av den pensionsgrundande inkomsten.¹⁷⁵

Olika syn på förbättringsarbetet inom pensionssystemet

Pensionsmyndigheten anser att Inspektionen för socialförsäkringens granskningar presenterar redan känd kunskap och att de i bästa fall stärkt betydelsen av redan påbörjat förbättringsarbete. Pensionsmyndigheten ser inte Inspektionens granskningar som relevanta för sitt eget arbete.¹⁷⁶ I intervjuer uttrycks att resultaten av tillsynen är för teoretiska och svåra att konkretisera i verksamheten.¹⁷⁷ Ett exempel på konsekvenser av att inte ha en fortlöpande kommunikation mellan granskare och granskad myndighet blir tydlig i processen för bostadstilläggsgranskningarna. Förmånen anses av många vara komplicerad. Ett förbättringsarbete pågår parallellt med att Inspektionen för socialförsäkringens granskar området. Pensionsmyndigheten fick ett regeringsbeslut att införa så kallade tillsvidarebeslut till personer som uppbär bostadstillägg, vilket Inspektionen för socialförsäkringen tidigare hade argumenterat emot.¹⁷⁸

Pensionsmyndigheten arbetar utifrån mål om att förenkla för medborgaren och att handläggarna ska utgå från att varje individ vill göra rätt.¹⁷⁹ Att medborgaren får sina pengar i tid har prioriterats framför kvaliteten på beslutet. Det har också ansetts vara det mest kostnadseffektiva arbetssättet.¹⁸⁰ Att en del ärenden blir fel och leder till återkrav är en avvägning som representanter för ledningsgruppen tycker är rimlig.¹⁸¹ I motsats till detta fokuserar Inspektionen

¹⁷⁴ Intervju 12, Pensionsmyndigheten.

¹⁷⁵ *Pensionsgrundande inkomst*. ISF 2013. (ISF 2013:4).

¹⁷⁶ Vi kan konstatera att även Försäkringskassan har en negativ inställning till Inspektionen för socialförsäkringens granskningar. Försäkringskassan anser inte att Inspektionen för socialförsäkringens granskningar tillför ny kunskap eller är inriktade på de frågor som är mest angelägna för verksamhetsutveckling. (2014:7 Utvärdering på olika områden - En analys av sektorspecifika utvärderingsmyndigheter Statskontoret).

¹⁷⁷ Intervju 3 och 27, Pensionsmyndigheten.

¹⁷⁸ Intervju 30, Inspektionen för socialförsäkringen.

¹⁷⁹ Pensionsmyndighetens budgetunderlag för åren 2014-2016. VER 2013-6.

¹⁸⁰ Intervju 25, Pensionsmyndigheten. Här är vi!

¹⁸¹ Intervju 26, Pensionsmyndigheten.

för socialförsäkringen på lagenligheten i handläggningen i sina granskningar. De menar att det saknas lagstöd för att införa en beloppsgräns för återkrav. Beloppsgränsen kan i förlängningen riskera att leda till missbruk av systemet.¹⁸²

4.1.3 *Pensionsmyndighetens internrevision har tagit del av tre granskningar*

Pensionsmyndighetens internrevision anser att Inspektionen för socialförsäkringen har en bra position för att granska det gränsöverskridande området mellan Pensionsmyndigheten, Försäkringskassan och Skatteverket. Internrevisionen säger sig ha haft användning av tre av Inspektionen för socialförsäkringens granskningar, framförallt för kunskapsuppbyggande. De granskningar som internrevisionen har tagit del av är *Pensionsgrundande inkomst*, *Den nya Pensionsmyndigheten* och *Handläggning av bostadstillägg*.¹⁸³ Internrevisionen skulle i sitt arbete ha användning för mer detaljer i granskningarna men de anser samtidigt att Inspektionen för socialförsäkringen presenterat rimliga slutsatser. Bostadstilläggsgranskningarna anses vara de mest användbara. Granskningarna anges vara en av sakerna till att internrevisionen valt att inte själva granska administrationen av bostadstilläggen.¹⁸⁴ Överlag anser internrevisionen att Inspektionen för socialförsäkringens granskningar borde ha ett större värde för styrningen av Pensionsmyndigheten och dess ledning än de har för internrevisionens eget arbete.¹⁸⁵

4.2 **Regeringen använder granskningar inom övriga socialförsäkringsområdet**

Representanter för Socialdepartementet anger att Inspektionen för socialförsäkringens granskningar är användbara. Granskningarna anses ge ett kvalificerat underlag och används som en del i arbete med att göra en helhetsbedömning av området.¹⁸⁶ Granskningarna utgör ett underlag i regeringens uppföljning och styrning av och dialog med myndigheterna.¹⁸⁷

Inom det allmänna pensionssystemet är det granskningarna om bostadstillägg som departementet lyfter fram som användbara. Dessa har departementet också beställt. Granskningarna har bland annat visat på att handläggningen av förmånen har en varierande kvalitet. Inspektionen för socialförsäkringen har också lyft fram ett behov av lagändringar på området. Representanter för

¹⁸² Återkravshandläggning på Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. ISF 2014. (ISF 2014:3).

¹⁸³ Intervju 15 och 16, Pensionsmyndigheten.

¹⁸⁴ Intervju 15 och 16, Pensionsmyndigheten.

¹⁸⁵ Intervju 15, Pensionsmyndigheten.

¹⁸⁶ Intervju 8, Socialdepartementet.

¹⁸⁷ Intervju 23, Socialdepartementet.

departementet uttrycker att det är tryggt att Inspektionen för socialförsäkringen med sin kunskap om förmånen också granskar den. Det ger en alternativ bild till Pensionsmyndighetens presentation av arbetet med förmånen.¹⁸⁸ Det faktum att Inspektionen för socialförsäkringen kontinuerligt har följt handläggningen av bostadstillägget har påverkat kvaliteten på handläggningen positivt anser representanter på departementet.¹⁸⁹ Dock valde regeringen att inte lyssna på Inspektionen för socialförsäkringen när det gällde införandet av tillsvidarebeslut av bostadstillägg. I remissvaren på Socialdepartementets promemoria framgår bland annat att Inspektionen såg stora risker med förslaget och därför inte kunde tillstyrka det. Inspektionen för socialförsäkringen betonade risken för att felaktiga beslut hinner ackumuleras till betydande belopp innan de upptäcks och att återkrav därmed kan få stora konsekvenser för den enskilde pensionären. De övriga remissinstanserna tillstyrkte förslaget. Riksdagen beslutade därefter i enlighet med regeringens proposition. Socialförsäkringsutskottet betonade samtidigt att beslutet noga bör följas upp och utvärderas.¹⁹⁰

En tjänsteman som var inblandad i bildandet av Inspektionen för socialförsäkringen betonar att Inspektionen för socialförsäkringens granskningar, för att vara användbara inom pensionsområdet, ska lyfta fram mer av Pensionsmyndighetens informationsuppdrag. Det är till exempel viktigt att den så kallade arbetslinjen lyfts fram och förstås av medborgarna.¹⁹¹

4.3 Inspektionen för socialförsäkringens syn på sin verksamhet

Inspektionen för socialförsäkringen uppger i sin årliga rapport för 2013 att de har svårt att uttala sig om effekterna av den egna verksamheten.¹⁹² Men det faktum att de existerar anses påverka de myndigheter som granskas. Dock är det svårt att belägga detta. Inspektionen anser också att det gått för kort tid för att det ska gå att utvärdera verksamheten. I den årliga rapporten lyfts framförallt felaktiga utbetalningar av bostadstillägg upp som ett problemområde som Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten måste arbeta vidare med. Inspektionen för socialförsäkringen menar också att den administrativa effektiviteten hos myndigheterna har blivit bättre bland annat på grund av

¹⁸⁸ E-brevskorrespondens med representant med Socialdepartementet. 2014-02-18. En sammanställning av deras handläggares användning av Inspektionen för socialförsäkringens samtliga rapporter.

¹⁸⁹ Intervju 21, Socialdepartementet.

¹⁹⁰ Riksrevisionens rapport 2013:7 Bostadstillägg och äldreomsorgsstöd till pensionärer – när förmånerna fram?

¹⁹¹ Intervju 20, Finansdepartementet.

¹⁹² Årlig rapport 2013 Inspektionen för socialförsäkringen, (ISF 2014:2).

förbättrad verksamhetsstyrning och ökad användning av IT-stöd. De kommer de närmaste åren att rikta sitt intresse mot de administrativa kostnaderna för att förvalta pensionssystemet, framförallt hos privata fondförvaltare.

Inspektionen för socialförsäkringen återkommer till fördelen med att granska ett specifikt område i förvaltningen. De anser att detta ger dem ett unikt informationsövertag och en fördel när de ska välja nya granskningar.¹⁹³ Inspektionen för socialförsäkringen anser att de har gjort ett noga avvägt urval i sina granskningar. Som oberoende tillsynsmyndighet kan de bedöma vilka granskningar som ska utföras.¹⁹⁴ De betonar också att de är en liten myndighet som har behövt prioritera vilka granskningar som ska genomföra.¹⁹⁵

Det finns en frustration hos en del representanter om att departementet inte ger någon feedback på de utförda regeringsuppdragen, vilket skulle vara en fördel för det fortsatta utredningsarbetet.¹⁹⁶ Det finns också exempel på granskningar som inte har genererat någon reaktion hos departementet över huvud taget.¹⁹⁷

4.4 Sammanfattande iakttagelser

Förtroende mellan Pensionsmyndigheten och Inspektionen för socialförsäkringen är lågt

I det allmänna pensionssystemet har ett ansvar lagts på den individuella medborgaren som får förlita sig på att granskningen av systemet fungerar. Men förtroendet är lågt mellan huvudaktörerna, Inspektionen för socialförsäkringen och Pensionsmyndigheten, i granskningen av det allmänna pensionssystemet. När förtroendet brister blir också granskningsverksamheten lidande.

Inspektionen för socialförsäkringen har inte prioriterat att granska pensionsadministrationen. De har istället genomfört effektutvärderingar, vilket har kritiserats av Pensionsmyndigheten. De granskningar som har genomförts tas inte emot på ett konstruktivt sätt av Pensionsmyndighetens ledning som därför inte heller använder resultatet till att utveckla sin verksamhet. Pensionsmyndigheten anser att många av de problem som beskrivs redan är kända och att dom redan arbetar med detta för att förbättra verksamheten. Pensionsmyndigheten anser att Inspektionen för socialförsäkringen sällan ger rekommendationer och i de fall detta görs är rekommendationerna ofta för teoretiska. Det resulterar i ett dilemma för Pensionsmyndigheten eftersom de

¹⁹³ Intervju 28, Inspektionen för socialförsäkringen.

¹⁹⁴ Intervju 5, Inspektionen för socialförsäkringen.

¹⁹⁵ Intervju 32 och 33, Inspektionen för socialförsäkringen.

¹⁹⁶ Intervju 5, Inspektionen för socialförsäkringen.

¹⁹⁷ Intervju 1, Inspektionen för socialförsäkringen.

är skyldiga att agera på Inspektionen för socialförsäkringens granskningar men själva anser att det är svårt på grund av granskningarnas utformning.

Båda myndigheterna är relativt nya och försöker att finna sina former. I detta är inte samarbetet dem emellan ett prioriterat område för någon av parterna.

Socialdepartementet använder granskningarna inom pensionsområdet i liten omfattning

Regeringen har begränsade kunskaper om det samarbetsklimat som råder mellan Pensionsmyndigheten och Inspektionen för socialförsäkring.

Regeringen anser att Inspektionen för socialförsäkringens granskningar har värde som kvalificerade underlag men tar enbart upp en granskning, utöver givna uppdrag, som användbar för departementet arbete inom det allmänna pensionssystemet.

5 Slutsatser och rekommendationer

Det allmänna pensionssystemets kostnader för utbetalningar och administration uppgick 2013 till 256 miljarder kronor. Pensionsmyndigheten är den myndighet som ansvarar för utbetalningarna och administrationen av den allmänna pensionen. Myndighetens utbetalningar uppgår till 7 procent av Sveriges bruttonationalprodukt.¹⁹⁸ Systemet omfattar stora summor och regeringen har genom bildandet av Inspektionen för socialförsäkringen markerat att det ska finnas en fungerande granskning av pensionsområdet. Inspektionen för socialförsäkringen har uppdraget att utöva systemtillsyn och effektivitetsgranskningar av socialförsäkringssystemet, däribland pensionssystemet. Sedan myndigheten bildades den första juli 2009 har de producerat nio granskningar som berör det allmänna pensionssystemet och dess tilläggsförmåner.

Riksrevisionens granskning syftar till att bedöma om den granskning som genomförs av det allmänna pensionssystemet ger förutsättningar för att upprätthålla rättssäkerhet och effektivitet.

5.1 Riksrevisionens samlade bedömning

Riksrevisionens samlade bedömning är att granskning av det allmänna pensionssystemet brister. Att pensionssystemet granskas är speciellt viktigt eftersom en stor del av ansvaret och risken för pensionen ligger hos den enskilda individen samtidigt som han eller hon inte har någon möjlighet att initiera tillsynsinsatser genom anmälningar. Trots detta har inte regeringen säkerställt en tillräckligt fungerande granskning av området. Regeringen har visserligen bildat en inspektion men så här långt har regeringen inte styrt den för att säkerställa att pensionsområdet granskas på ett effektivt sätt. Det beror bland annat på att det inom Regeringskansliet är otydligt vilken roll Inspektionen för socialförsäkringen ska ha. Regeringen har inte i praktiken tydligt pekat ut om myndigheten är ett institut för kunskapsuppbyggnad eller en inspektion som ska kontrollera socialförsäkringsområdet.

Inspektionen för socialförsäkringens granskningsverksamhet har inte utgått ifrån någon risk- och väsentlighetsanalys av pensionsområdet och

¹⁹⁸ Egna beräkningar för 2013, uppgifter från budgetpropositionen och Statistiska centralbyrån.

granskningsverksamheten och har inte heller varit återkommande. Det gör det svårt att avgöra varför vissa områden har prioriterats och andra inte. De granskningsrapporter som publicerats om den allmänna pensionen saknar dessutom i många fall rekommendationer vilket gör det svårt att följa upp granskningarna.¹⁹⁹

Mottagandet av granskningarna på Pensionsmyndigheten har också varit otillräcklig. Pensionsmyndigheten är kritisk till Inspektionen för socialförsäkringens granskningar vilket gör att de inte använt rekommendationer, i de fall sådana har funnits, i sitt interna utvecklings- och förändringsarbete.

I förlängningen riskerar den bristfälliga granskningen av det allmänna pensionssystemet leda till att medborgarna inte kan veta om rättssäkerhet och effektivitet hålls på en tillräcklig nivå.

5.2 Brister i granskningsverksamheten

Granskningen görs inte utifrån risk- och väsentlighetsanalyser av pensionssystemet

Den granskning av det allmänna pensionssystemet som bedrivs av Inspektionen för socialförsäkringen görs inte utifrån några risk- och väsentlighetsanalyser. Varken regeringen eller myndigheten använder heller begreppen risk och väsentlighet när de motiverar vilka projekt som de väljer att beställa och driva.

Istället för att genomföra en risk- och väsentlighetsanalys av pensionsområdet utgår inspektionens granskande arbete från sju kriterier och de regeringsuppdrag som Inspektionen för socialförsäkringen och Socialdepartementet kommer överens om som regeringen sedan beställer. Utredarna tar inte heller del av de riskanalyser som görs på Pensionsmyndigheten.

Viktiga områden har inte granskats

Riksrevisionen anser att en central del i det allmänna pensionssystemet är de personuppgifter som skapas och förvaltas håller en god kvalitet. Uppgifterna används och förvaltas av tre olika myndigheter, Pensionsmyndigheten, Försäkringskassan och Skatteverket. Det är för pensionären och pensionsspararen viktigt att kvaliteten i dessa data är korrekt eftersom de fungerar som underlag för samtliga beslut. Det är också viktigt att varje

¹⁹⁹ Tre av nio granskningsrapporter har rekommendationer: Att samsas om system, Pensionsgrundande inkomst, Bostadstillägget 2012.

medborgare kan känna en trygghet med att handläggare på respektive myndighet inte har tillgång till personuppgifter som de inte behöver för sitt arbete. Pensionsmyndigheten har en stor del av sina verksamhetskritiska system utlagda på Försäkringskassan och Skatteverket. Det ställer höga krav på det myndighetsövergripande arbetet. Där finns ett uttalat behov av kontinuerliga och löpande tillsynsinsatser. Här anser Riksrevisionen att Inspektionen för socialförsäkringen har en roll som de så här långt prioriterat bort.

Det finns en ambition att medborgarna ska ha en så tydlig bild som möjligt av sin framtida pension. Motivet är att medborgarna ska förstå och kunna planera sitt arbetsliv så bra som möjligt. Regeringen satsar exempelvis 80 miljoner kronor på fler och bättre informationsinsatser åren 2014 till 2017.²⁰⁰ Riksrevisionen har i sin granskning om individens olika val inför pensionsinträdet visat att systemet är svåröverskådligt och att det finns behov av en samlad information. Inspektionen för socialförsäkringen har i sin informationsgranskning bidragit med kunskap om information men har inte haft några tydliga rekommendationer riktade till Pensionsmyndigheten. Hur Pensionsmyndighetens informationsinsatser fungerar har Inspektionen för socialförsäkringen valt att inte granska så här långt. Det innebär att ett av Pensionsmyndighetens viktigaste uppdrag för medborgarna inte är granskat.

Inspektionen för socialförsäkringen har inte heller fortlöpande granskat hur effektiv administrationen av det allmänna pensionssystemet är. Inom det här området finns emellertid granskningsprojekt som är planerade att starta under hösten 2014. Något specifikt område som ska granskas inom administrationen är dock inte angivet. Inspektionen för socialförsäkringen och Pensionsmyndigheten har inte haft några kontakter kring dessa frågor trots att Pensionsmyndigheten har visat att de är intresserade av att vara delaktiga i Inspektionen för socialförsäkringens uppbyggnad av mätbara uppföljningsindikatorer av administrationens effektivitet.²⁰¹

Inspektionen prioriterar effektutvärderingar framför annan granskningsverksamhet

Riksrevisionen anser att Inspektionen för socialförsäkringen inte varit tillräckligt aktiv i att genomföra granskningar av det allmänna pensionssystemet. Inspektionen för socialförsäkringen uppger själva att de lägger 35 till 40 procent av sin totala tid på forskningsnära verksamhet. Den forskningsnära verksamheten bedrivs i första hand som effektutvärderingar av sociala välfärdsreformer. Effektutvärderingar är en del av myndighetens

²⁰⁰ Pressmeddelande Socialdepartementet. <http://www.regeringen.se/sb/d/16780/a/223855>

²⁰¹ Pensionsmyndighetens svar på Inspektionen för socialförsäkringen. Rapport 2011:20. Effektiviteten i socialförsäkringsadministrationen 2003-2010. VER 2011:409.

uppdrag men en fråga som bör redas ut är hur stor del av de totala granskningsresurserna som ska gå till denna del. En stor del av personalen som rekryteras till inspektionen är forskarmeriterad och inriktad på att genomföra effektutvärderingar av sociala välfärdsreformer. Eftersom det är personalens kunskaper och preferenser som i stor utsträckning ligger bakom val av granskningar finns det därför en risk att Inspektionen för socialförsäkringens fortsatta inriktning blir att genomföra policynära projekt och effektutvärderingar snarare än granskning av pensionsområdet och dess administration.

Trots Inspektionen för socialförsäkringens inriktning mot effektutvärderingar kan Riksrevisionen konstatera att inspektionen varken i årsrapporten eller i granskningsplanen presenterar hur mycket resurser som läggs på effektutvärderingar och forskningsnära verksamhet. Inspektionen presenterar sin verksamhet i termer av systemtillsyn respektive effektivitetsgranskningar. Genom att i redovisningen av sin verksamhet hålla sig strikt till instruktionens uppdrag är det svårt för någon utomstående att se vad inspektionen lägger sina resurser på. Det är därför inte rimligt att tro att regeringen utifrån den informationen kommer att begära fler granskningsinsatser och färre effektutvärderingar. Inom pensionsområdet har Inspektionen för socialförsäkringen lagt merparten av sina resurser på det treåriga regeringsuppdraget om bostadstillägg och som deltagare i pensionsåldersutredningen. Det innebär att andra väsentliga områden inte har granskats återkommande eller prioriterats bort.

Regeringen och Pensionsmyndigheten brister i mottagandet av granskningarna

För att granskningen ska vara effektiv är det viktigt att dom rekommendationer som lämnas tas emot och åtgärdas. Här har regeringen en viktig roll som den formella mottagaren av Inspektionen för socialförsäkringens granskningar. Regeringen har haft användning för effektutvärderingar av socialförsäkringssystemet i sitt beredningsarbete. Däremot har inte granskningar av Pensionsmyndighetens sätt att sköta sin verksamhet lett till åtgärder från regeringens sida.

Pensionsmyndigheten har inte i någon större utsträckning använt resultatet av Inspektionen för socialförsäkringens granskningar i sitt utvecklingsarbete. Det beror bland annat på att de problem som påtalats varit kända av Pensionsmyndigheten som säger sig redan ha vidtagit förbättringsåtgärder. Pensionsmyndigheten har överlag intagit en negativ hållning till den kritik som Inspektionen för socialförsäkringen riktat mot deras verksamhet. Följande argument har riktats mot användbarheten av Inspektionen för socialförsäkringens granskningar:

Det är kända problem som presenteras och det pågår ett internt utvecklingsarbete på Pensionsmyndigheten för att åtgärda problemen.

- Inspektionen för socialförsäkringens problematisering tillför inte någon ny kunskap.
- Inspektionen för socialförsäkringen ger inga konkreta rekommendationer för Pensionsmyndigheten att ta ställning till och att genomföra åtgärder utifrån.
- Pensionsmyndighetens ledning anser inte att Inspektionen för socialförsäkringen ska intervjua handläggare utan också fokusera på ledningens syn på verksamheten.
- Inspektionen för socialförsäkringen fokuserar på felfinande och lagenlighet i granskningarna på ett sätt som inte gagnar Pensionsmyndighetens verksamhet.

5.3 Regeringen, Inspektionen för socialförsäkringen och Pensionsmyndighetens ansvar.

Har regeringen säkerställt en fungerande granskning av det allmänna pensionssystemet?

Riksrevisionens bedömning är att regeringen inte säkerställt en fungerande granskning av pensionsområdet. Socialdepartementet är tillfreds med det kunskapsunderlag som levereras från Inspektionen för socialförsäkringen och låter myndigheten i hög utsträckning bestämma inriktningen på sitt arbete. De effektutvärderingar med forskningsinslag som Inspektionen för socialförsäkringen bedriver, och som Socialdepartementet till viss del beställer, skulle fått stå med i instruktionen om inte Utbildningsdepartementet satt sig emot. Det finns med andra ord en konflikt inom Regeringskansliet. Att Inspektionen för socialförsäkringen roll inte är klargjord påverkar därför granskningen av pensionsområdet.

En viktig avsikt med att bilda Inspektionen för socialförsäkringen var att socialförsäkringssystemet ska granskas så att medborgarna ska kunna känna sig trygga med det. Inom det allmänna pensionssystemet har inte regeringen agerat utifrån det uppdraget, varken genom att se till att resultatet av granskningar har kommit till användning på Pensionsmyndigheten eller genom att styra så att granskningen berör relevanta områden. Regeringen har beställt granskningarna av Pensionsmyndighetens hantering av bostadstillägg. Granskningarna representerar en mindre del av pensionsområdet och landets pensionärer. Det finns därför en överhängande risk att pensionsområdet inte blir tillräckligt aktivt granskat ur ett rättssäkerhets- och effektivitetsperspektiv.

Har Inspektionen för socialförsäkringen genomfört granskningar i enlighet med sitt uppdrag?

Riksrevisionens bedömning är att Inspektionen för socialförsäkringen kan bli mer inflytelserik i sitt uppdrag som granskare av pensionsområdet. Eftersom myndigheten inte genomför någon risk- och väsentlighetsanalys av pensionsområdet saknas en grund för att beskriva vilka risker som finns och var granskningsinsatserna kan göra mest nytta. Det innebär att det finns ett antal områden där fler granskningar borde kunna genomföras. Dessa områden är framförallt IT-säkerhet, datakvalitet i register, effektiviteten i administrationen av det allmänna pensionssystemet och hur Pensionsmyndigheten sköter informationen till medborgarna.

Har resultatet av Inspektionen för socialförsäkringens granskningar använts för att förbättra Pensionsmyndighetens system?

Pensionsmyndigheten uttrycker tydligt att myndigheten inte ser Inspektionen för socialförsäkringens granskningar som ett bidrag till utvecklingen av verksamheten. Myndigheten har på flera avgörande punkter gjort andra bedömningar än Inspektionen för socialförsäkringen och genomfört förändringar som har gått stick i stäv mot Inspektionen för socialförsäkringens rekommendationer. Exempel på detta är införandet av tillsvidarebeslut av bostadstillägg och att sätta upp beloppsmässiga gränser för när Pensionsmyndigheten ska kräva tillbaka för höga summor som betalats ut felaktigt till pensionärer.

Inspektionen för socialförsäkringens granskningar har inte alltid samma utgångspunkter som Pensionsmyndigheten har i styrningen av sin verksamhet. Ett exempel är att Pensionsmyndigheten anser det viktigare att pensionärer med låga inkomster får sina bidrag i tid än att bidragen är till 100 procent rätt beslutade. Inspektionen för socialförsäkringen menar å sin sida att de som granskande myndighet måste döma utifrån lagens mening. Riksrevisionen kan konstatera att de värderingsmässiga skillnader som finns påverkar mottagandet av de granskningar som har genomförts.

Rollkonflikt mellan Inspektionen för socialförsäkringen och Pensionsmyndigheten

Vi kan i vår bedömning av hur granskningen av pensionssystemet fungerar inte bortse ifrån att Inspektionen för socialförsäkringen och Pensionsmyndigheten har en rollkonflikt. Det är inte troligt att Inspektionen för socialförsäkringen och Pensionsmyndigheten kommer att kunna verka för en ändamålsenlig granskning och därmed förbättra pensionssystemet om inte relationen förbättras. En förklaring kan vara en kombination av Pensionsmyndighetens svårigheter med att bli granskad och Inspektionen för socialförsäkringens preferens för teoretiska och metodinriktade granskningar.

Det är givetvis svårt att bedöma hur mycket dessa förhållanden försvårar arbetet med att förbättra pensionssystemet ur ett rättssäkerhets- och effektivitetsperspektiv, men så länge den kunskap som Inspektionen för socialförsäkringen bygger upp inte kommer till användning av Pensionsmyndigheten kommer granskningarnas bidrag att vara i det närmaste verkningslösa. Regeringen har ett övergripande ansvar för att granskningsverksamheten av pensionssystemet fungerar. Det innebär att regeringen ska se till att verksamhetsformerna mellan de båda myndigheterna utförs i enlighet med uppdraget och fungerar som avsett.

5.4 Rekommendationer

Riksrevisionen riktar följande rekommendationer till regeringen:

- Regeringen bör begära en tydlig avrapportering från Inspektionen för socialförsäkringen om var de stora riskerna inom pensionssystemet finns för att kunna styra och ta in kunskap om hur pensionssystemet fungerar.
- Regeringen bör ge Inspektionen för socialförsäkringen i uppgift att genomföra risk- och väsentlighetsanalyser av pensionsområdet som inspektionen sedan kan följa upp verksamheten mot.
- Regeringen bör följa upp Inspektionen för socialförsäkringens verksamhet mot instruktionen. Om instruktionen inte speglar vad regeringen vill ha från inspektionen bör instruktionen ändras.
- Regeringen bör följa upp om och hur Pensionsmyndigheten använder sig av de rekommendationerna som Inspektionen för socialförsäkringen ger.

Riksrevisionen riktar följande rekommendationer till Pensionsmyndigheten:

- Pensionsmyndigheten bör fördjupa sin dialog med regeringen om resultatet av Inspektionen för socialförsäkringens granskningar.
- Pensionsmyndigheten bör försöka se till innehållet i Inspektionen för socialförsäkringens granskningar för att utveckla sin verksamhet.

Riksrevisionen riktar följande rekommendationer till Inspektionen för socialförsäkringen:

- Inspektionen för socialförsäkringen bör göra en risk- och väsentlighetsanalys av pensionsområdet och genomföra återkommande granskningar av väsentliga områden.
- Inspektionen för socialförsäkringen bör ta fram en strategi för hur granskningarna ska göras mer användbara för Pensionsmyndighetens verksamhet.

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

Alla Riksrevisionens tidigare utgivna rapporter finns tillgängliga på www.riksrevisionen.se

2013	2013:1	Svensk rymdverksamhet – en strategisk tillgång?
	2013:2	Statliga myndigheters skydd mot korruption
	2013:3	Staten på elmarknaden – insatser för en fungerande elöverföring
	2013:4	Mer patientperspektiv i vården – är nationella riktlinjer en metod?
	2013:5	Staten på telekommarknaden
	2013:6	Ungdomars väg till arbete – individuellt stöd och matchning mot arbetsgivare
	2013:7	Bostadstillägget och äldreförsörjningsstödet till pensionärer – när förmånerna fram?
	2013:8	Energieffektivisering inom industrin – effekter av statens insatser
	2013:9	Sverige i Arktiska rådet – effektivt utbyte av medlemskapet
	2013:10	På väg ut i världen – statens främjandeinsatser för export
	2013:11	Statens kunskapsspridning till skolan
	2013:12	Skattekontroll – en fråga om förtroendet för offentlig förvaltning
	2013:13	Landsbygdsprogrammet – från jordbruksstöd till landsbygdsstöd?
	2013:14	Sjunde AP-fonden – svarar förvaltningen av premiepensionen mot spararnas krav?
	2013:15	Kränt eller diskriminerad i skolan – är det någon skillnad?
	2013:16	Statens tillsyn över skolan – bidrar den till förbättrade kunskapsresultat?
	2013:17	Ett steg in och en ny start – hur fungerar subventionerade anställningar för nyanlända?
	2013:18	Tagförseningar – orsaker, ansvar och åtgärder
	2013:19	Klimat för pengarna? Granskningar inom klimatområdet 2009–2013
	2013:20	Statens satsningar på nationella kvalitetsregister – leder de i rätt riktning?
	2013:21	Statens hantering av riksintressen – ett hinder för bostadsbyggande
	2013:22	Försvarsmaktens förmåga till uthålliga insatser
	2013:23	Transparensen i budgetpropositionen för 2014 – tillämpningen av det finanspolitiska ramverket

DET ALLMÄNNA PENSIONSSYSTEMET – EN GRANSKNING AV GRANSKNINGEN

2014	2014:1	Statens insatser för riskkapitalförsörjning – i senaste laget
	2014:2	Bostäder för äldre i avfolkningsorter
	2014:3	Staten och det civila samhället i integrationsarbetet
	2014:4	Försvarets omställning
	2014:5	Effekter av förändrade regler för deltidarbetslösa
	2014:6	Att överklaga till förvaltningsrätten – Handläggningstider och information till enskilda
	2014:7	Ekonomiska förutsättningar för en fortsatt omställning av försvaret
	2014:8	Försvaret – en utmaning för staten. Granskningar inom försvarsområdet 2010–2014
	2014:9	Stödet till anhöriga omsorgsgivare
	2014:10	Förvaltningen av regionala projektmedel – delat ansvar, minskad tydlighet?
	2014:11	Att tillvarata och utveckla nyanländas kompetens – rätt insats i rätt tid?
	2014:12	Livsmedelskontrollen – tar staten sitt ansvar?
	2014:13	Att gå i pension – varför så krångligt?
	2014:14	Etableringslotsar – fungerar länken mellan individen och arbetsmarknaden?
	2014:15	Nyanländ i Sverige – effektiva insatser för ett snabbt mottagande?
	2014:16	Swedfund International AB – Är finansieringen av bolaget effektiv för staten?

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se

Att det allmänna pensionssystemet är robust och fungerar över tid är viktigt både för pensionssparare, pensionärer och för samhällsekonomin i stort. Att pensionssystemet granskas är speciellt viktigt eftersom den enskilde har stora valmöjligheter samtidigt som systemet är svårt att förstå. Medborgarna har inte heller några möjligheter att initiera tillsynsinsatser genom anmälningar. Mot denna bakgrund har Riksrevisionen granskat om Inspektionen för socialförsäkringens granskning av det allmänna pensionssystemet har medfört att rättssäkerhet och effektivitet upprätthålls.

Riksrevisionens samlade bedömning är att granskningen av det allmänna pensionssystemet brister. Granskningen visar att den granskning av det allmänna pensionssystemet som bedrivs av Inspektionen för socialförsäkringen inte görs utifrån några risk- och väsentlighetsanalyser. Inspektionen för socialförsäkringen har inte heller varit tillräckligt aktiv när det gäller att genomföra granskningar av det allmänna pensionssystemet. Det innebär att det finns ett antal områden där fler granskningar borde kunna genomföras. Pensionsmyndigheten har inte heller använt granskningarnas resultat i sitt utvecklingsarbete.

Regeringen har ett övergripande ansvar för att granskningsverksamheten av pensionssystemet fungerar. Det innebär att regeringen behöver se till att verksamhetsformerna mellan de båda myndigheterna utförs i enlighet deras uppdrag.

ISSN 1652-6597
ISBN 978 91 7086 3511
Beställning:
www.riksrevisionen.se
publikationsservice@riksrevisionen.se
Riksrevisionens publikationsservice
114 90 Stockholm

RIKSREVISIONEN

NYBROGATAN 55, 114 90 STOCKHOLM
08-5171 40 00
WWW.RIKSREVISIONEN.SE



Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 18 december 2014

Närvarande: Statsministern S Löfven, ordförande, och statsråden
Å Romson, M Wallström, Y Johansson, M Johansson, I Baylan,
K Persson, S-E Bucht, P Hultqvist, H Hellmark Knutsson, I Lövin,
Å Regnér, A Ygeman, A Johansson, P Bolund, M Kaplan, M Damberg,
A Bah Kuhnke, A Strandhäll, A Shekarabi, G Fridolin, G Wikström,
A Hadzialic

Föredragande: statsrådet Annika Strandhäll

Regeringen beslutar skrivelse Riksrevisionens rapport om granskningen
av det allmänna pensionssystemet