

Riktad kontroll av utländska pensioner

-Bosnien-Hercegovina

PENSIONS
MYNDIGHETEN

Innehåll

Bakgrund	2
Syfte	2
Avgränsningar	3
Kort om urval.....	3
Metod och tillvägagångssätt.....	4
Resultat	5
Svarsfrekvensen.....	5
Åtgärder	6
Ekonomiska effekter	6
Nya insikter och lärdomar.....	7
Bilaga 1. Svarsfrekvensen på detaljerad nivå	9
Bilaga 2. Information	10

Sammanfattning

Rapporten utgör Pensionsmyndighetens redovisning av kontroll avseende utländsk pension från Bosnien-Hercegovina i förhållande till bosättningsbaserade förmåner.

I enlighet med uppdraget i myndighetens instruktion¹ är Pensionsmyndighetens ambition att fortlöpande arbeta med att genomföra kontroller kopplade till gränsöverskridande situationer. Detta är en del i arbetet med att få en ökad kunskap om risker knutna till den enskildes inkomster i andra länder.

Övergripande syfte med föreliggande rapport är att ge en koncis bild av de effekter som kontrollen av utländsk pension har påvisat. Rapporten ska också utgöra en grund för det fortsatta kontrollarbetet genom att öka kunskap om riskfaktorer och därigenom bidra till nya insikter om det förbyggande arbetet. Målsättningen har varit att analysera och tolka resultatet i nära anslutning till aktuellt kontrollgenomförande för att kunna omhänderta riskerna i samspel med hur synen på utnyttjande av välfärdssystemen utvecklas.

Kontrollen omfattade 316 ärenden där ca hälften av de ärenden som kontrollerats visade sig ha beslutats på felaktigt underlag eftersom korrekt information om utländsk pension inte lämnats till Pensionsmyndigheten. Kontrollen visar därmed att risken för felutbetalning kopplad till pension i annat land än bosättningslandet är hög. Resultatet visar också att några av dessa felaktiga utbetalningar pågått under många år vilket bidragit till höga återkravsbelopp. En del av ärendena har även lämnats för vidare utredning, dvs för att ta reda på om det finns misstanke om brott vilket i så fall skulle medföra polisanmälan.

Resultatet av denna kontroll pekar på att det finns en förbättringspotential när det gäller uppföljning av myndighetens ansökningsprocesser beträffande bosättningsbaserade förmåner. Resultatet ger också en bra bild av riskfaktorer och hur framtida kontrollinsatser kan utformas, framförallt när det gäller att förebygga felaktiga utbetalningar.

¹ Förordning (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten, 2 § 5.

Bakgrund

Den som ansöker om en pensionsförmån i Sverige har ansvar för att lämna korrekta underlag och för att meddela ändrade förhållanden som kan påverka rätten eller storleken på förmånen. Pensionsmyndigheten ansvarar för att handlägga ärenden rättssäkert och korrekt för att motverka de felaktiga utbetalningar som kan följa av enskildas avsiktliga eller oavsiktliga fel.

Den ökade internationella rörligheten i förhållande till pensions- och andra trygghetssystem har identifierats bland annat av ISF² som ett riskområde. I Pensionsmyndighetens interna riskanalyser har fastslagits att de ärenden som rör gränsöverskridande situationer blir allt viktigare att kontrollera, eftersom det finns risker för felaktiga utbetalningar som är specifika eller förhöjda avseende personer som är eller har varit bosatta i utlandet. Riskerna kopplade till utlandet påverkar ett flertal av de bosättningsbaserade förmånerna som myndigheten administrerar.

Under 2019 påbörjade myndigheten arbetet med att ta fram riskprofiler och metoder för att identifiera och kontrollera risker knutna till inkomster från andra länder. Den kontroll som genomförts inom ramen för uppdraget är:

- Kontroll av utländsk pension när garantipension fastställts utan beaktande av sådan, samt när personen kommit till Sverige i arbetsför ålder och från ett land där det finns ett fungerande pensionssystem.

Syfte

Det främsta syftet med kontrollen var att upptäcka och motverka felaktiga utbetalningar, det vill säga att kunna kräva tillbaka det som betalats ut felaktigt, samt bilda sig en uppfattning om storleken på felaktiga utbetalningar som kontrollen förhindrat.

Dessutom ska kontrollen öka vår kunskap om risker vid utbetalning av svenska bosättningsbaserade förmåner i förhållande till förmåner från andra länder, varför det möjliggör att identifiera relevanta åtgärder i samband med kommande kontrollplaneringar.

² ISF (2018:6), rapport *Risker för felaktiga utbetalningar vid gränsöverskridande situationer*

Avgränsningar

I samband med kontrolluppdraget beslutades att retroaktiv samordning av utländsk pension skulle ske från och med januari 2019 om inte särskilda omständigheter talade för något annat.

Utredning av utländsk pension och de svenska bosättnings- och inkomstbaseradeförmånernas storlek görs från januari 2019 och att återkrav ställs tidigast från samma tid.

Om det däremot under utredningen framkom sådana uppgifter som entydigt visade (faktisk vetskap) utifrån de underlag som redan fanns i ärendet att felaktig ersättning utgått för tid före den aktuella utredningsperioden skulle återkravsutredningen även omfatta denna tidigare period. I samtliga fall där utredningen visade att misstanke om brott förelåg skulle en fullständig utredning göras och i förekommande fall beslut fattas om återkrav och polisanmälan.

Kort om urval

Grundläggande principer som analysgruppen utgick från var följande:

- kontrollen skulle omfatta de pensionärer som uppgett att de inte har utländsk pension
- kontrollen skulle omfatta de pensionärer som uppgett att de inte avser ansöka om utländsk pension
- en annan viktig förutsättning var att kontrollen skulle utföras på de personer som anlant till Sverige i arbetsför ålder och därför kan ha tjänat in pension i det land de invandrat från
- ett annat viktigt urvalskriterium var att kontrollen skulle avse ett konventionsland.

Storleken på de pensionsrelaterade förmånerna garantipension, bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd är beroende av den information som den enskilde själv lämnar till Pensionsmyndigheten. Det beror bland annat på att även i den mån det finns ett informationsutbyte mellan Pensionsmyndigheten och det andra landets motsvarighet kan innebära en utdragen korrespondens innan riktiga uppgifter når Pensionsmyndigheten.

Avseende informationsutbyte mellan länderna inom EU/EES bedöms det fungera bra med hänsyn till bestämmelser i EU-förordning 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen. Utifrån de uppställda kriterierna beslutades att kontrollen skulle avse eventuell pension från Bosnien-Hercegovina till personer som uppstår endera eller kombinationer av garantipension, bostadstillägg eller äldreförsörjningsstöd

För att få fram relevant population för kontrollen gjordes som ett första steg en utsökning av ärenden där uppgift om det land från vilken personen invandrat till Sverige fanns med. Det gav ett resultat om ca 3 000 ärenden. Utifrån detta gjordes ett slumpmässigt urval för att få fram ett antal ärenden som bedömdes rimligt att kontrollera med hänsyn till antal handläggare och tilldelad arbetstid för kontrollen.

Granskningsverktyget utformades på så sätt att grunduppgifterna så som åldersfördelning, kön samt utbetalningsintervaller fördes in och skapade utrymme för att föra in information som lämnats in av pensionären respektive det andra landet. Granskningsverktyget innehöll också uppgifter om vilka förmåner som berörs samt utbetalda belopp respektive det felaktigt utbetalda beloppet.

Kontrollen omfattade 316 ärenden med följande fördelning mellan kön och ålder:

Kön	Antal	Ålder i förhållande till pensionssystemet/beräkningsfaktorer
Kvinnor	200	34 personer födda 1935–1937 166 personer födda 1938 eller senare
Män	116	18 personer födda 1935–1937 98 personer födda 1938 eller senare

Metod och tillvägagångssätt

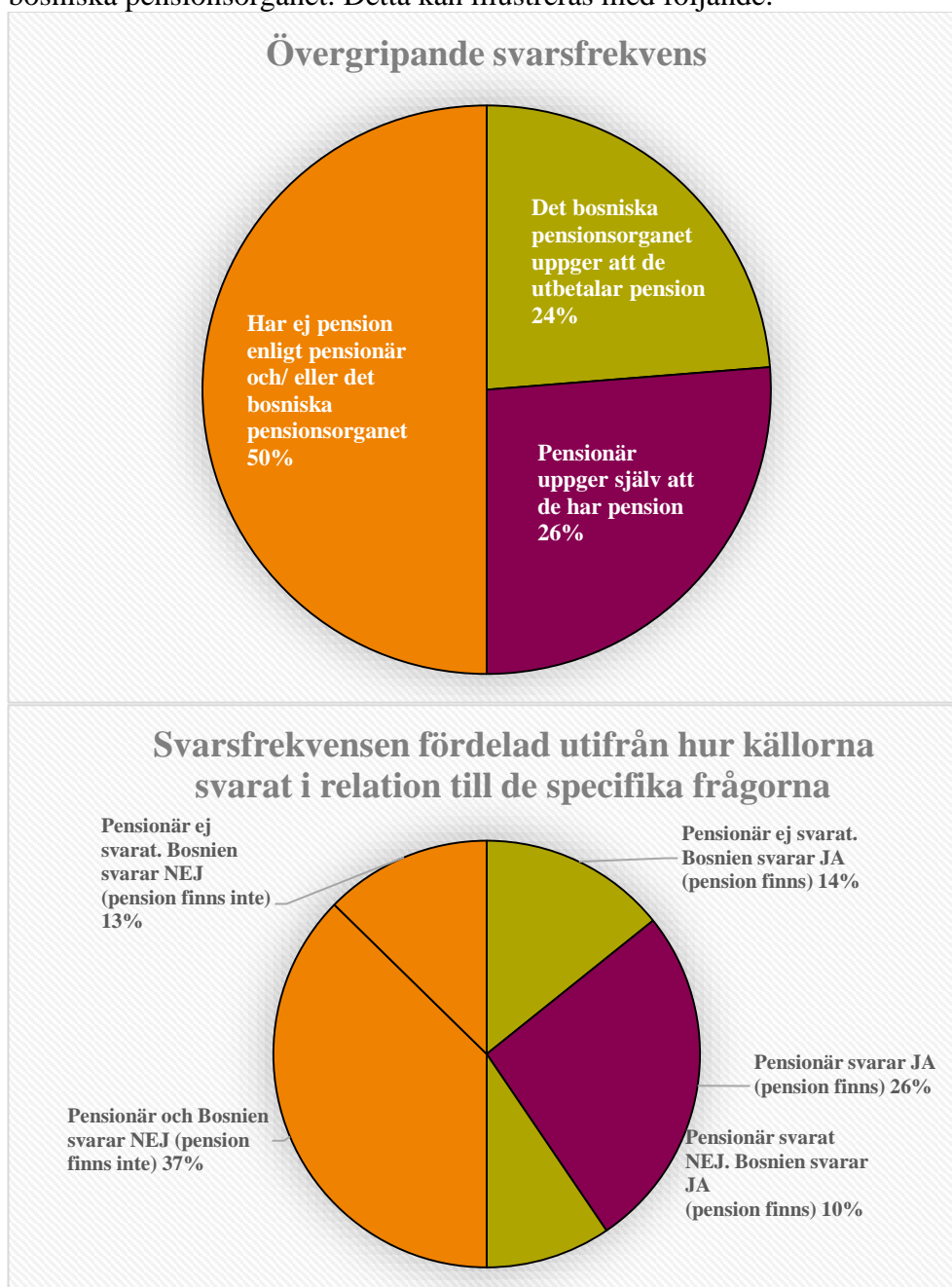
Inför kontrollen av utländsk pension fanns inga färdiga handläggarinstruktioner eftersom det var första gången Pensionsmyndigheten genomförde en kontroll inom detta område. Handläggarna som genomförde kontrollen arbetade därför både med att kontrollera ärenden samt att utreda vilken förmånskompetens som behövdes utifrån syftet. Efterhand som handläggarna lärde sig mer om ärendeslagen förfinades metoden som till stor del utgjordes av utsökningar i myndighetens system. Under processens gång togs detaljerade arbetsinstruktioner fram av kontrollhandläggarna, brevmallar m.m.

Kontrollen utfördes av ca 4 handläggare på produktionsavdelningen i Halmstad och Karlstad under perioden februari 2019 - februari 2021. Ansvarig gruppchef ansvarade för planering och själva kontrollgenomförandet genom att styra och prioritera resurser, samt fortlöpande utvärdera och följa upp det pågående kontrollarbetet.

Resultat

Svarsfrekvensen

I samband med kontrollen togs det fram en rutinbeskrivning som överskådligt beskrev de olika stegen i bedömningsprocessen i syfte att skapa ett systematiskt angreppssätt. Bland annat ingick i arbetsrutinen att informera pensionären om att myndigheten hade för avsikt att genomföra kontrollen. I de fallen där pensionären inte besvarade myndighetens förfrågan skickades ett brev till det bosniska pensionsorganet. Detta kan illustreras med följande:



Åtgärder

Av de förmåner som Pensionsmyndigheten administrerar hade kontrollen utfall på garantipension till allmän pension, bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd. Med anledning av kontrollen har garantipensionen räknats om i 150 ärenden. Utöver det har även 17 ärenden inom bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd räknats om då pensionären inte haft rätt till egen bosnisk pension men då make/maka haft en bosnisk pension som påverkar den gemensamma inkomsten för beräkning av bostadstillägg och/eller äldreförsörjningsstöd.

Totalt har en omräkning av förmån skett i 167 ärenden av de 316 ärenden som kontrollerats. Det innebär att drygt 50 % av det kontrollerade beståndet var beräknat på felaktigt och för lågt underlag med anledning av att Pensionsmyndigheten inte hade kännedom om den utländska pensionen.

Ekonomiska effekter

Kostnaden för kontrollen har varit ca en och en halv årsarbetare fördelat på fyra handläggare. Att kontrollen har genomförts under ca två år beror delvis på att varje handläggare har lagt ned ca 8 timmar per vecka enligt direktiv. En annan faktor som också påverkat är svarstiden från Bosnien-Hercegovina som under vissa perioder har tagit längre tid och där ett flertal påminnelser har skickats. Lönekostnader för kontrollen beräknas till 900 000 kronor.

När Pensionsmyndigheten fått information om att den bosniska pensionen beviljades för mer än 10 år sedan har återkravsutredningen utgått från reglerna för preskriptionstid³. Detta har gjorts i sju ärenden då vi fått faktisk vetskap om pension för tid innan januari 2019 vilket har medfört höga återkravsbelopp samt även eventuell polisanmälning.

I övriga 160 ärenden har återkrav beräknats enligt de avgränsningar som beslutades för uppdraget, det vill säga från januari 2019 fram till omräkningstillfället.

I genomsnitt har återkrav ställts på ca 26 300 kronor för de 167 personerna som fått omräknade förmåner och den framtida besparingen är ca 205 500 kronor per person.

Med avsikt att kunna uppskatta och redovisa storleken på felaktiga utbetalningar har det utvecklats en beräkningsmodell för användning inom kontrollverksamheten. Modellen/metoden uppskattar framledes förhindrade felutbetalningar, nämligen hur länge felutbetalningen hade pågått givet att den inte stoppats av den aktuella kontrollåtgärden. Tillsammans med det historiska perspektivet (återkravsbelopp) ger detta förutsättningar att redovisa de totala ekonomiska effekterna av kontrollåtgärden.

³ 2§ Preskriptionslagen (1981:130)

Med hjälp av ovannämnd beräkningsmodell har totalt konstaterade belopp fastställts till:

Återkravsbelopp: 4 392 065 kronor

Besparingsbelopp: 34 329 895 kronor.

Kontrollen har visat sig väldigt träffsäker och effektiv i att hitta felaktiga utbetalningar. Huruvida det är medvetna eller omedvetna fel att pensionärerna inte lämnar rätta uppgifter i samband med ansökan av allmän pension och bostadstillägg/äldreförsörjningsstöd är svårt att bedöma. Brister finns inte bara vid ansökningstillfället, utan även i och med att anmälningsskyldigheten inte är fullgjord trots att information lämnats till pensionären om denna skyldighet.

Nya insikter och lärdomar

Ett antagande inför kontrollen var att populationen *kvinnor som var födda före 1940* innehöll en stor andel kvinnor som var hemmafruar eller liknande i sitt hemland och hade därmed troligen inte pensionsrätt från det land de invandrat från. Kontrollen visade emellertid att detta antagandet var felaktigt. Enligt det bosniska pensionssystemet har kvinnor som blivit änkor rätt att ärva hela eller delar av sin makes pensionsrätt och därför kan även många av dessa kvinnor som inte lönearbetat själva ha en pension från hemlandet.

En kvinna kan alltså få pension från Bosnien-Hercegovina även om denna inte arbetat i landet. Denna informationen framgår inte tydligt när man läser informationen under *Landspecifik information* inom ramen för Pensionsmyndighetens stöddokument, vilket innebär att aktuell information bör kompletteras.

I många fall har det även framkommit att det inte alltid är den region där vederbörande hade sin sista anställning som utbetalar ersättningen. Pensionsmyndigheten bör därför alltid skicka förfrågan till båda regionerna⁴ vid varje ansökan om allmän pension då rätt till pension kan finnas i landet. Vi ser även att vi i stor utsträckning fått in svar från Bosnien-Hercegovinas pensionsorgan trots att vi inte kunnat uppge det bosniska försäkringsnumret.

⁴ För regionen Republika Srpska har vi skickat till Fond za PIO Republike Srpske, och för regionen Federationen Bosnien-Hercegovina till Federalni zavod za mirovinsko/penzijsko i invalidsko osiguranje

När pension beviljats från Pensionsmyndigheten saknas uppföljningsrutin angående om förutsättningar har förändrats, vilket istället faller på den enskildes anmälningsskyldighet. Sannolikheten att Pensionsmyndigheten skulle upptäcka en utländsk pension är därmed inte stor om inte särskilda kontrollinsatser görs. Eftersom det avskräckande syftet saknas, samt att risken att upptäckas är låg, kan det bidra till att vederbörande kanske vågar bortse från sin anmälningsskyldighet.

Här finns ett stort informationsbehov – d.v.s. hur de bosättningsbaserade förmånerna påverkas av rätten till pension från ett annat land.

Majoriteten av pensionärerna verkar få den bosniska pensionen utbetald till konto i Sverige, medan andra får den utbetald till konto i Bosnien-Hercegovina. I dessa fall kan det vara så att även den bosniska pensionen är felräknad då den möjligen baserats på att de uppgivit att de fortfarande bor i Bosnien-Hercegovina. Det finns även ett antal pensionärer som låter sina familjemedlemmar i hemlandet få pensionen som pensionären har rätt till därifrån. En förklaring vi fått till detta är att då de inte själva får del av pengarna anser de inte att de behöver anmäla pensionen till Pensionsmyndigheten.

Några individer har när de fått ta del av vårt kontrollbrev, angående den utländska pensionen, meddelat Bosnien-Hercegovina att de vill stoppa utbetalningen av den bosniska pensionen. För att öka tydlighet om regelverket är kontrollgruppens rekommendation att Pensionsmyndigheten utökar sina riktade informationsinsatser.

Kontrollgruppen föreslår att se över möjligheten att genomföra en kontroll av hela beståndet av de som kommer ifrån Bosnien-Hercegovina för att komma till rätta med felaktigheterna. En direktkontakt mellan Pensionsmyndigheten och det bosniska pensionsorganet hade behövts upprättas där information kan lämnas/utbytas digitalt. Ett sådan kontakt skulle även gynna det bosniska pensionsorganet då de troligtvis har felutbetalningar till personer som inte uppgett att de inte bor i landet längre.

Bilaga 1. Svarsfrekvensen på detaljerad nivå

I förhållande till förfrågan till den enskilde:
<ul style="list-style-type: none">• 73 % d.v.s. 231 personer har själva medverkat i kontrollen genom att besvara myndighetens utskick
<ul style="list-style-type: none">• 36 % av de som svarat d.v.s. 83 personer uppgav att de hade pension från Bosnien-Hercegovina
<ul style="list-style-type: none">• 64 % d.v.s. 148 personer uppgav att de inte hade pension från Bosnien-Hercegovina samtidigt som informationsutbyte med det bosniska pensionsorganet visade att 30 personer av dessa 148 var mottagare av bosnisk pension⁵
<ul style="list-style-type: none">• 27 % d.v.s. 85 personer har inte själva medverkat genom att de inte besvarat myndighetens utskick, samtidigt som det bosniska pensionsorganet meddelade att 45 personer (53 % av de som inte medverkat) får en pensionsutbetalning därifrån

I förhållande till förfrågan till det bosniska pensionsorganet:
<ul style="list-style-type: none">• Sammanlagt 312 förfrågningar skickades till det bosniska pensionsorganet
<ul style="list-style-type: none">• 307 svar har kommit till Pensionsmyndigheten
<ul style="list-style-type: none">• Angående svarsbortfall om 5 stycken svar har pensionären själv lämnat bra underlag i 4 fall
<ul style="list-style-type: none">• I 48 % d.v.s. 148 av de 307 svaren har det bosniska pensionsorganet uppgivit att pension utbetalas
<ul style="list-style-type: none">• 52 % d.v.s. 159 av de 307 svaren har det bosniska pensionsorganet uppgivit att de inte utbetalar pension

⁵ Kan vara beroende på att familjemedlemmar i landet fick pensionen eller bristande information från myndighetens sida

Bilaga 2. Information

Allmän pension

Vid ansökan om allmän pension ställs frågan om den som söker har utländsk pension och om denne vill ansöka om att även få den utländska pensionen utbetald, i det här fallet från Bosnien-Hercegovina. I andra fall har pensionärer svarat nekande på att de har pension, samt uppgivit att de inte vill ansöka eller ha hjälp med att ansöka om pension från annat land.

Det har dock visat sig i efterhand att många antingen redan haft beviljad pension från Bosnien-Hercegovina, lämnat in en ansökan själv, eller att de vid ett senare tillfälle lämnat in en ansökan och då fått pension från Bosnien-Hercegovina som man inte anmält till Pensionsmyndigheten. Det har stor betydelse för den ersättning som beviljas av Pensionsmyndigheten eftersom beslutsunderlag för den allmänna pensionen inte utreds på myndighetens initiativ sedan ansökan väl har behandlats första gången. Det har också framkommit några fall där Pensionsmyndigheten hjälpt till med ansökan om pension från Bosnien-Hercegovina och därmed efterfrågat kopia på beslutet när den bosniska pensionen blivit beviljad. I de upptäckta fallen har Pensionsmyndigheten inte fått svar varken från landet i frågan eller från pensionären, kontrollen visar dock att pension börjat utbetalas från Bosnien-Hercegovina.

Som en rekommendation bör myndigheten se över rutiner vid ansökan om allmän pension när det kan finnas utländsk pension som ska samordnas.

Bostadstillägg/äldreförsörjningsstöd

Kontrollen visade att en majoritet av de sökande, efter att allmän pension beviljats, även hade ansökt om bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd. På dessa blanketter har personerna angivit att ingen utländsk pension utbetalas till dem.

Som en följd av det har personerna beviljats äldreförsörjningsstöd, vilket innebär att de har behövt ansöka om förmånerna årligen. Liknande blankett har då lämnats in med samma uppgifter år efter år, vilket har bedömts som rimligt mot tidigare års uppgifter. Pensionsmyndigheten har nu uppmärksammat att i ett flertal ansökningar har pensionärerna varit passiva och inte noterat något angående utländsk pension, i andra ärenden har de aktivt svarat nej på frågan om utländsk pension finns trots att de har beviljats en utländsk pension.

Mot bakgrund av detta kan det finnas utvecklingsbehov inom gällande handlägningsprocess.

www.pensionsmyndigheten.se