

Dokument nr 3:4

(1998–99)

Riksrevisjonens undersøkelse av produksjon og kvalitet i Statens Pensjonskasse

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument nr 3:4 (1998–99) Riksrevisjonens undersøkelse av produksjon og kvalitet i Statens Pensjonskasse.

Riksrevisjonen, 29. januar 1999.

For Riksrevisorkollegiet

Bjarne Mørk-Eidem
Leder

Innhold

	Side
1 Innledning	1
2 Oppsummering av undersøkelsen	1
3 Arbeids- og administrasjonsdepartementets kommentarer	3
4 Riksrevisjonens bemerkninger	4
5 Arbeids- og administrasjonsdepartementets svar	6
6 Riksrevisjonens uttalelse	6
Vedlegg: Rapport	7

Arbeids- og administrasjonsdepartementet

Riksrevisjonens undersøkelse av produksjon og kvalitet i Statens Pensjonskasse

1 INNLEDNING

Statens Pensjonskasse (SPK) er med sine 645 000 medlemmer den største pensjonskassen i Norge. Samlet bruttopensjon for SPKs 160 000 pensjonister var i 1997 cirka 16 milliarder kroner. Etter samordning med ytelser fra folketrygden, var netto pensjonsutbetaling cirka 7 milliarder kroner.

Riksrevisjonen har tatt opp svikt i de interne kontrollrutinene knyttet til beregning og utbetaling av pensjoner i SPK i antegnelsene til statsregnskapet for 1993. Saken har siden vært til observasjon, jf Dokument nr 3:1 (1995–96), (1996–97) og (1997–98). I Innst S nr 82 (1997–98) uttalte kontroll- og konstitusjonskomiteen at slike forhold ikke kan fortsette uten at ansvarlig statsråd ser til at kvaliteten blir tilfredsstillende.

I St prp nr 1 (1995–96), (1996–97) og (1997–98) er det gjort rede for utviklingen når det gjelder feil og forsinkelser i utbetalingene. Fram til 1995 rapporterte departementet om redusert feilandel, men fra 1996 ble det igjen rapportert om økning i andelen feil. For hele perioden ble det rapportert om forsinkede utbetalinger.

Formålet med denne undersøkelsen har vært å kartlegge saksflyt, saksbehandlingsfeil og feil som oppstår ved samordning av pensjonsytelser fra SPK og folketrygden. Det er lagt særlig vekt på å undersøke hvilke flaskehalsar og typer feil som oppstår, og å vurdere mulige årsaker.

Hovedmålet med den statlige tjenstepensjonsordningen er at den, sammen med ytelser fra folketrygden, skal gi statens arbeidstakere en trygg pensjonisttilværelse. Ifølge *lov om Statens Pensjonskasse* skal alders- og uførepensjon utbetales fra og med første måned etter lønnsopphør, mens etterlattepensjon skal utbetales fra og med den måneden medlemmet dør. Resultatkravet for alders- og uførepensjon er direkte avledet av loven, mens etterlattepensjon av praktiske grunner skal utbetales senest tre måneder etter døds måneden. Departementet har i St prp nr 1 (1993–94) og i de senere budsjettproposisjonene lagt til grunn at SPK for alle pensjoner skal

ha mottatt den nødvendige dokumentasjon tre måneder før utbetalingstidspunktet, og at alle pensjoner skal utbetales til rett tid. Resultatkravet for kvalitet gis i tildelingsbrevet fra departementet, og feilprosenten skulle for 1997 ikke overstige 4 prosent. For utveksling av data mellom trygdeetaten og SPK tar undersøkelsen utgangspunkt i *lov om samordning av pensjons- og trygdeytelser*.

Riksrevisjonens rapport om undersøkelsen ble oversendt Arbeids- og administrasjonsdepartementet ved brev av 16. september 1998. Rapportens revisjonskriterier og faktadel var tidligere forelagt SPK. Ved utarbeidelsen av den endelige rapporten ble det tatt hensyn til SPKs bemerkninger. Rapporten følger som trykt vedlegg. Departementet har i brev av 7. oktober 1998 avgitt uttalelse til de forholdene som er tatt opp i rapporten. Departementets merknader er gjengitt i punkt 3.

2 OPPSUMMERING AV UNDERSØKELSEN

Riksrevisjonens undersøkelse er gjennomført ved analyse av stortingsdokumenter og dokumenter fra departementet og SPK. Videre er saksmapper fra SPK gjennomgått og databaser i trygdeetaten og SPK sammenliknet. Det er i tillegg gjennomført intervjuer med ansatte i SPK.

Produksjon og kvalitet

Undersøkelsen viser at det for nye pensjoner i 1997 ble rapportert om 77 prosent forsinkede utbetalinger for uførepensjoner, 44 prosent for etterlattepensjoner og 24 prosent for alderspensjoner. I forbindelse med undersøkelsen har SPK og departementet opplyst at det i flere år har vært en feil i målesystemet når det gjelder etterlattepensjoner. Resultatene for etterlattepensjoner er derfor senere endret, og for 1997 er andelen forsinkede utbetalinger korrigert til 24 prosent. SPKs beregnede feilprosent var i 1997 på 6,5 prosent. Dette er 2,5 prosentpoeng høyere enn den maksimale andelen feil som er angitt i resultatkravet.

Pensjoner saksbehandles av medlemsteam og pensjonskontor. Medlemsteamene utfører det første trinnet i saksbehandlingen, som består i å vurdere medlemsrettigheter og fastsette pensjonsgrunnlaget. Pensjonskontorene foretar deretter pensjonsberegning, samordning og klargjøring av pensjonen for utbetaling.

Undersøkelsen viser at forsinket utbetaling av pensjoner blant annet skyldes lang behandlingstid i SPK. Selv om søknader og pensjoneringsmeldinger ofte sendes inn i god tid før sluttdato, viser det seg at mange av de undersøkte sakene blir liggende ubehandlet i SPK til pensjoneringstidspunktet er nært forestående. Når saksbehandlingen påbegynnes, mangler det ofte dokumentasjon i sakene, noe som forsinker framdriften ytterligere. En konsekvens av dette er at sakene overføres sent fra medlemsteamene til pensjonskontorene. Dette representerer en flaskehals internt i SPK. For å sikre at saksbehandlingen starter tidsnok til at pensjonene kan utbetales til rett tid, bør SPK vurdere å sette konkrete mål for saksbehandlingstid for hvert av saksbehandlingsleddene.

Undersøkelsen dokumenterer at det tar lang tid fra pensjonen er klargjort i SPK til utbetaling skjer gjennom trygdeetaten. I lys av blant annet den generelle teknologiutviklingen for betalingsformidling og elektronisk kommunikasjon, bør det være mulig for SPK i samarbeid med trygdeetaten å redusere denne tiden.

Forsinkelsene i utbetalinger kan også forklares med at krav om pensjon i mange tilfeller sendes inn for sent. Dette skjer selv om SPK informerer medlemmer, arbeidsgivere og andre om at krav om pensjon må sendes inn tre måneder før sluttdato. Det bør vurderes om forsinkelser som skyldes for sent innkomne krav om pensjon, skal synliggjøres i resultatrapporteringen til Stortinget.

Undersøkelsen viser at 91 prosent av feilene har skjedd i saksbehandlingen i SPK, mens det resterende skyldes feil i data fra eksterne kilder. I forhold til antallet saksbehandleroperasjoner gjøres det noe flere feil i medlemsteamene enn i pensjonskontorene. Feilene kan både skyldes utilstrekkelige kunnskaper om regelverket, tastefeil eller manglende oversikt over sakens opplysninger hos saksbehandler. SPK har i mange år arbeidet med å redusere andelen feil, uten at dette så langt har gitt resultater.

I forbindelse med samordningen med ytelse fra folketrygden, viser undersøkelsen at 5 prosent av meldingene fra trygdeetaten inneholder feil i datasettet. I tillegg er det reelle avvik mellom SPKs og trygdeetatens databaser i 6 prosent av pensjonstilfellene. Ved mottak av data i SPK gjennomføres visse maskinelle kontroller av dataene, og meldinger med feil må eventuelt behandles manuelt. SPKs mottakskontroll kompenserer ikke fullt ut for den mangelfulle kvaliteten på mottatte data. Det bør i denne forbindelse vurderes å etablere kontroller som kan sikre at alle meldinger kommer fram, at meldingene ikke

endres underveis, og at alle meldinger blir behandlet.

Sakene i SPK kvalitetssikres ved kontroll i medlemsteamene og pensjonskontorene og ved stikkprøver foretatt av intern revisor. Førstnevnte kontroll foregår underveis i saksbehandlingen, før overføring fra medlemsteam til pensjonskontor og før utbetaling i pensjonskontorene. Intern revisors kontroll består av stikkprøver av ferdigbehandlede saker. Kvalitetssikringen i medlemsteamene og pensjonskontorene er en høyt prioritert og ressurskrevende oppgave. Til tross for dette avdekkes bare halvparten av feilene gjennom kontrollen i medlemsteamene og pensjonskontorene.

Nærmere om årsaker til lang saksbehandlingstid og feil

I etterkant av antegnelsen til statsregnskapet for 1993, iverksatte SPK et utviklingsprosjekt. Prosjektet inneholder tiltak både av kortsiktig og langsiktig karakter, og er planlagt ferdigstilt ved utløpet av 1999. Formålet med prosjektet er å oppnå forbedringer gjennom blant annet innføring av ny informasjonsteknologi. Som ledd i prosjektet har SPK også vært igjennom flere organisasjonsmessige endringer.

SPK har i de senere årene arbeidet med å øke andelen ansatte med høyere utdanning. I februar 1998 hadde halvparten av de ansatte i SPK utdanning som tilsvarte videregående skole eller mindre, mens 34 prosent hadde lavere universitetsutdanning eller høyskoleutdanning, og 16 prosent hadde utdanning på hovedfagsnivå. Det har videre vært stor gjennomtrekk blant de ansatte, særlig blant yngre ansatte med høyere utdanning. I februar 1998 hadde 90 av 204 ansatte i SPK startdato i 1996 eller senere. Sykefraværet i 1997 var i SPK noe høyere enn i staten for øvrig, og med en stigende tendens utover i året.

Gjennomtrekken og sykefraværet var i 1997 størst i medlemsteamene. I tillegg hadde disse enhetene størst belastning i forbindelse med omorganiseringen, ved at arbeidsoppgavene ble endret, og at de måtte avgi ressurser til utviklingsprosjektet. Videre er det i undersøkelsen dokumentert at feilandelen og flaskehalsene er større i disse enhetene enn i pensjonskontorene. Stor arbeidsbelastning som følge av organisasjonsendringer, stor gjennomtrekk og høyt sykefravær kan ha medvirket til dette. Når mange medarbeidere slutter, må oppgavene fordeles på dem som blir igjen. Disse må i tillegg lære opp nye medarbeidere. Manglende ressurser har dessuten ført til at nye raskt settes til å kvalitetssikre andres arbeid. Dette kan også føre til økt feilandel. Det kan derfor reises spørsmål om SPK har tatt tilstrekkelig hensyn til denne situasjonen, for eksempel ved at de berørte enhetene er gitt kompensasjon i form av ekstra ressurser.

Undersøkelsen viser også at det ikke er gitt til-

strekkelig klare retningslinjer for prioriteringer av saker i saksbehandlingen. Dette kan føre til at medlemmene får ulik behandlingstid på sine søknader, avhengig av for eksempel hvilken type pensjon de søker, og sakenes kompleksitet.

I forbindelse med undersøkelsen kom det fram at forhold knyttet til arkiveringen av saksmapper og kvaliteten på innholdet i disse ikke var tilfredsstillende. SPK kunne ikke finne alle saker Riksrevisjonen ba om tilgang til, og det tok også lang tid å finne fram til en del av sakene. Dette har SPK beklaget, samtidig som de har erkjent at etatens arkivrutiner ikke er gode nok. Undersøkelsen viser at det heller ikke er utviklet retningslinjer for journalføring og innhold i saksmapper. Det var i saksgjennomgangen tidkrevende å forstå saksgangen og ikke mulig å vite om saksmappene inneholdt all relevant dokumentasjon, siden det ikke føres journal over innholdet i sakene. Disse forholdene kan bidra til å forsterke de problemene SPK allerede har med å nå målene knyttet til produksjon og kvalitet.

3 ARBEIDS- OG ADMINISTRASJONS- DEPARTEMENTETS KOMMENTARER

Arbeids- og administrasjonsdepartementet har i brev av 7. oktober 1998 avgitt uttalelse til rapporten.

Departementet er innforstått med at SPKs resultater ikke er gode nok verken i forhold til rettidig utbetaling eller kvalitet i pensjonsberegningene. Departementet ser alvorlig på de kritikkverdige forhold som er tatt opp i rapporten, men uttaler at det fakta-grunnlag som foreligger, ikke gir grunnlag for å trekke så vidt alvorlige og ensidig negative konklusjoner. Det finnes ifølge departementet ingen snarveier til målet, og SPK må gis tid og handlingsrom før de store gevinstene kan forventes hentet ut.

Det er ifølge departementet åpenbart riktig at forsinket utbetaling av pensjoner skyldes en kombinasjon av for sent innkomne krav og for lang saksbehandlingstid i SPK. Departementet mener at den dominerende årsak til forsinkelsene er for sen innmeldelse av pensjoneringsmeldinger og søknader om pensjon, men at det forekommer tilfeller hvor saksbehandlingstiden i SPK blir for lang. Når det gjelder beregning av SPKs saksbehandlingstid, mener departementet at det ikke er relevant å inkludere den tiden en sak ligger ubehandlet. I den forbindelse er det vist til en søknad som kom inn 1,5 år før starttidspunktet, og hvor den reelle saksbehandlingstiden må antas å ha vært vesentlig kortere.

For å få inn nødvendig dokumentasjon i tide, har SPK siden årsskiftet 1996/97 gitt ut et informasjonsblad til arbeidsgiverne. Videre driver SPK en omfattende kursvirksomhet overfor arbeidsgivere, arbeidstakerorganisasjoner, medlemmer og pensjonister. Arbeidsgivers plikter er ellers beskrevet i Statens Personall håndbok. I juli 1998 startet SPK opp en ny

rutine overfor arbeidsgiverne, som blant annet innebærer at SPK vil varsle arbeidsgiver om forestående alderspensjonstilfeller fire måneder før forventet pensjoneringsdato. SPK har videre utarbeidet en ny kravspesifikasjon for lønnsystemer som skal kunne rapportere pensjoneringsdata elektronisk til SPK. Tiltak som planlegges gjennomført i 1999, er utsendelse av fratredelsesbrev og opplysninger om oppgjente rettigheter til medlemmene, samt et elektronisk system for oppfølging av tidsfrister for enhetene i SPK. Ny løsning for utbetaling av pensjoner er planlagt iverksatt fra og med 1. mai 1999, og vil innebære at SPKs frist til å melde fra til Rikstrygdeverket om utbetalinger reduseres fra én måned til 15 dager.

Etter departementets syn gir Riksrevisjonens rapport solid grunnlag for å si at hovedårsaken til de feil som gjøres i saksbehandlingen i SPK, er et for stort arbeidspress. Departementet har anført at undersøkelser SPK har foretatt, viser en helt entydig sammenheng mellom økt produksjonstempo og økning av antall feil.

Departementet har opplyst at SPK kontinuerlig vurderer om de ressurser som brukes til kvalitetssikring, er brukt tilstrekkelig målrettet. I tillegg vurderes etterkontroll i forhold til egenkontroll og hvilke tilfeller som egner seg for maskinell kontra manuell behandling. SPK tar i sine prioriteringer hensyn til faglige, økonomiske og ressursmessige forhold. Etter departementets vurdering er SPKs prioriteringer meget godt begrunnet.

Departementet har opplyst at SPKs stillingsramme har økt med 45 i perioden 1995 til og med 1997, og antar at denne ressurstilgangen må ha styrket de aktuelle enhetene betydelig. Av dette har 23 stillinger gått til produksjon av pensjoner i pensjonsavdelingen. Departementet mener at det i den aktuelle perioden er tatt tilbørlig hensyn til den store arbeidsbelastningen i SPK.

SPK har ifølge departementet gjennomført en betydelig modernisering av etatens personalforvaltning. SPK og tjenestemannsorganisasjonene har i tråd med departementets retningslinjer utarbeidet ny personal-, lønns-, rekrutterings- og kompetansepolitikk i januar 1998. SPK har lyktes med å rekruttere og beholde viktig IT-personell. Generelt har etaten i den grad det er vurdert som økonomisk forsvarlig, brukt mulighetene i statens lønnsystem for å beholde kvalifisert personell. Departementet tror at SPKs personalpolitiske retningslinjer legger bedre til rette for at etaten skal få rekruttert personell med riktig kompetanse. SPKs problemer med vedvarende høy gjennomtrekk blant ansatte henger trolig sammen med et stramt arbeidsmarked, og at SPK ikke har økonomi til å kjøpe seg ut av dette.

I forbindelse med utviklingsprosjektet er det innenfor pensjonsområdet gjennomført kompetansekartlegging og utarbeidet kompetanseplaner på individnivå. Sommeren 1998 startet SPK planleggingen

av en egen «SPK-skole». Opplæring av nye medarbeidere i grupper vil trolig også styrke kompetanseoppbyggingen. Videre vil innføring av nye saksbehandlingssystemer forenkle saksbehandlingsrutinene. For medlemsteamene ble nytt system innført 15. desember 1997, og for pensjonskontorene vil innføring skje 15. desember 1998. De nevnte tiltak vil ifølge departementet bidra til en bedre og mer stabil bemanning i framtiden.

Departementet konstaterer at SPKs nåværende arkivsystemer ikke fungerer tilfredsstillende, men at dette er ett av de mange områder som vil bli utbedret gjennom fullføringen av utviklingsprosjektet. I en stram prioritering blant mange viktige og presserende oppgaver, har departementet og SPK i fellesskap kommet til at det har vært riktig å utsette en oppgradering av arkivet til siste etappe i prosjektet, som er planlagt ferdigstilt 15. desember 1999.

Departementet uttaler at SPK nå rapporterer om andel krav som sendes inn forsinket. Det er imidlertid ikke stilt krav om at det skal rapporteres om hvor stor andel av forsinkelsene som skyldes saksbehandlingstiden i SPK, siden etaten i dag ikke har systemer som gjør dette mulig. Dette vil sannsynligvis la seg gjøre i 1999.

Departementet har opplyst at resultatkravet for etterlattepensjoner er at pensjonen skal utbetales tre måneder etter døds måneden, og at døds måneden ikke skal regnes med i disse månedene. Grunnen til at SPK har rapportert feil de siste fire årene, synes å være en feil i målesystemene. Dette medfører at resultatene på etterlattepensjon er bedre enn det som er blitt rapportert, og for 1997 skulle resultatet være 24,2 prosent utbetalt for sent, og ikke 44,2 prosent som tidligere er rapportert.

Departementet ser alvorlig på enhver feilutbetaling av pensjonsytelser til enkeltpersoner. Departementet har imidlertid stilt spørsmål ved grunnlaget for Riksrevisjonens konklusjon om at SPKs problemer med å forestå korrekte utbetalinger til riktig tid kan bidra til redusert økonomisk trygghet, når pensjonsutbetalingene uteblir i en periode eller det fastsettes feil pensjon. Forsinkelsene er ifølge departementet sjelden på mer enn to til tre måneder, og det utbetales renter for alle pensjoner som blir utbetalt mer enn to måneder forsinket. Ifølge departementet klarer SPK i hovedsak å utbetale pensjonene til rett tid i de tilfeller hvor søknad eller pensjoneringsmelding er sendt inn i tide. Feil i saksbehandlingen resulterer like ofte i for mye som for lite utbetalt pensjon, og ifølge departementet dreier det seg oftest om mindre beløp. Dersom SPK oppdager feil i de løpende pensjonene, blir beløpene etterbetalt med renter. Departementet kan derfor ikke se at det er generell dekning for å antyde at mangler i SPKs tjenesteproduksjon vil kunne bidra til å svekke den økonomiske trygghet som statens tjenstepensjonsordning er ment å ivareta.

Departementet finner det overraskende og beklag-

elig at det pågående utviklingsprosjektet omtales i Riksrevisjonens rapport med til dels negativ vinkling. Det er i rapporten ingen omtale som tyder på at Riksrevisjonen har foretatt en systematisk undersøkelse av om prosjektene i SPK har fulgt budsjetter, mål, resultater og framdriftsplan. Utviklingsprosjektet er todelt. Prosjektet for de kortsiktige tiltakene, NULL-95, var ifølge departementet en ubetinget suksess, som medførte at feilprosenten sank fra 9,3 prosent høsten 1994 til 3 prosent i 1995. TOPP-prosjektet, som bestod av de langsiktige tiltakene, startet med et forprosjekt høsten 1994 og med et hovedprosjekt høsten 1995. Kun en mindre del av dette prosjektet var ferdigstilt og hadde vært i bruk i mer enn ett år på det tidspunkt Riksrevisjonen foretok sin gjennomgang. SPK har i prosjektet benyttet alle tilgjengelige ressurser og kompetanse som det er vurdert forsvarlig å trekke ut av den daglige produksjonen. Departementet har uttalt at TOPP gjennomføres i henhold til vedtatte mål, framdriftsplaner og budsjetter. SPK har beregnet gevinstrealiseringen av TOPP i 1997 til å ha en verdi på 5,8 mill kroner.

Departementet ser det slik at SPKs resultatutvikling har gått i positiv retning. Det vises i den forbindelse til at feilprosenten i 1997 fortsatt er lavere enn i 1993, selv om feilprosenten har økt noe de siste to årene. For de åtte første månedene i 1998 ligger feilprosenten også klart lavere enn i 1993. Når det gjelder utbetalinger til rett tid, ble det i 1997 utbetalt 14 prosent flere etterlattepensjoner til rett tid, enn i 1994. Departementet hevder videre at andelen alderspensjoner utbetalt i tide økte med 12 prosent i de åtte første månedene i 1998 sammenliknet med 1997. For uførepensjoner viser utviklingen en marginal forbedring i 1998.

Departementet finner det dokumentert at Riksrevisjonen ikke på generelt grunnlag kan hevde at gjennomførte eller pågående utviklingsprosjekter i SPK ikke har gitt resultater.

4 RIKSREVISJONENS BEMERKNINGER

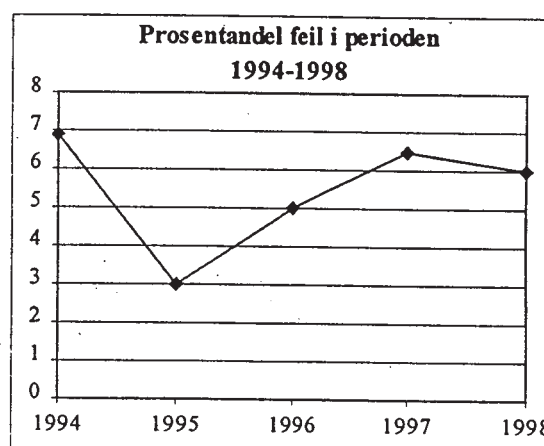
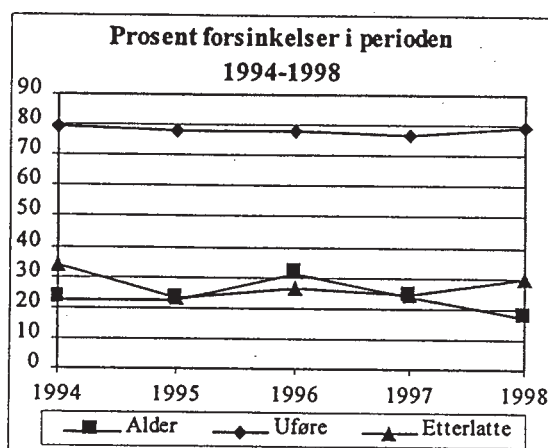
Riksrevisjonen konstaterer at departementet er enig med Riksrevisjonen i at SPKs resultater ikke er gode nok, og at departementet ser alvorlig på kritikkverdige forhold som er tatt opp i rapporten.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet ser det slik at SPKs resultatutvikling har gått i positiv retning. Departementet har i den forbindelse vist til at en større andel etterlattepensjoner nå utbetales i riktig tid enn i 1994, og at andelen feil fortsatt er lavere enn i 1993.

Riksrevisjonen viser til at andelen forsinkelser i perioden 1994 til 1997 har vært høye og stabile for alle pensjonstyper. Denne tendensen ser ut til å fortsette også i 1998. SPKs rapportering til departementet for andre tertial 1998 viser en positiv utvikling for alderspensjon på 6 prosentpoeng og ikke 12 pro-

sentpoeng som departementet hevder. For uførepen- sjon er det ikke en marginal resultatforbedring, slik departementet hevder, men en økning i andelen for- sinkelser på 2 prosentpoeng. For etterlattepensjon er det en negativ utvikling på 5 prosentpoeng. Andelen feil er mer enn fordoblet i perioden 1995 til 1997. Målt feilprosent i de åtte første månedene i 1998 er

0,5 prosentpoeng lavere enn andelen feil i 1997. Riksrevisjonen kan derfor ikke se at det er dekning for departementets syn om at SPKs resultatutvikling har gått i positiv retning, jf nedenstående diagram- mer hvor utviklingen i forsinkelser og feil er fram- stilt.



Kilde: SPKs årsrapporter for årene 1994 til 1997 og tertialrapport for andre tertial 1998

Riksrevisjonen ser det som positivt at SPK gjen- nomfører et utviklingsprosjekt med sikte på å bedre sine resultater. Det er imidlertid ikke tilfredsstillen- de at resultatforbedringene bare har vært kortvarige. Riksrevisjonen konstaterer at tiltakene hittil ikke har vært tilstrekkelige til å innfri de krav og forventning- er som stilles til SPK.

Undersøkelsen dokumenterer at forsinket inn- sendelse av søknad om pensjon i mange tilfeller re- duserer SPKs mulighet til å kunne utbetale pensjo- nen til riktig tid. Riksrevisjonen ser det som positivt at SPK driver en omfattende informasjonsvirksom- het og arbeider med andre tiltak for å øke andelen søknader og pensjoneringsmeldinger sendt inn i tide. Riksrevisjonen har merket seg at SPK nå rapporterer til departementet om andel krav som sendes inn for- sinket.

Riksrevisjonen har registrert at departementet mener at det ikke er relevant å inkludere den tiden en sak ligger ubehandlet i saksbehandlingstiden. Nor- malt regnes saksbehandlingstid som den tiden som medgår fra saken er mottatt til vedtak foreligger. Un- dersøkelsen viser også at ett av problemene nettopp er at behandlingen ikke påbegynnes i SPK før pen- sjoneringsstidspunktet er nært forestående, med den følge at det oppstår forsinkelser. Riksrevisjonen pre- siserer at det i undersøkelsen av saksflyten for nye pensjoner utelukkende er tatt utgangspunkt i pensjo- ner som er utbetalt forsinket. Blant disse tilfellene er cirka 40 prosent av søknadene sendt inn i tide. Riks- revisjonen finner det kritikkverdige at også saker som er sendt inn i god tid før pensjoneringsstidspunktet, blir forsinket.

Riksrevisjonen konstaterer at SPK og departe- mentet har iverksatt tiltak for å bøte på det store ar- beidspresset i organisasjonen, blant annet gjennom øket bemanning. Departementet opplyser videre at SPK ikke har økonomi til å kjøpe seg ut av det stramme arbeidsmarkedet, men at det er igangsatt tiltak som vil bidra til å gi SPK en bedre og mer sta- bil bemanning i framtiden. Dersom departementet mener at SPKs personalressurser ikke er tilstrekkelige til å ivareta de krav som er stilt til etaten, bør de- partementet vurdere om SPK har de nødvendige fullmakter og betingelser på dette området.

Departementet har opplyst at SPK kontinuerlig vurderer om de ressursene som brukes til kvalitets- sikring, er brukt tilstrekkelig målrettet. Riksrevisjo- nen ser positivt på at dette vurderes kontinuerlig, men viser samtidig til at bare halvparten av feilene avdekkes gjennom kvalitetssikringen i kontorene. Riksrevisjonen mener fortsatt at det kan reises spørs- mål om de store ressursene som brukes til dette, gir tilstrekkelige resultater.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet konstaterer at SPKs nåværende arkivsystemer ikke fungerer tilfredsstillende, men at ny arkivløsning ik- ke vil bli tatt i bruk før ved utløpet av 1999. Riks- revisjonen viser til at departementet allerede i tilde- lingsbrevet for 1993 uttalte at det nå måtte satses mer på forbedring av arkiv og arkivrutiner i SPK, og vil peke på at dette ikke synes å ha blitt fulgt opp verken fra SPKs eller departementets side. Riksre- visjonen mener det er uheldig at det fremdeles vil ta lang tid før en så grunnleggende forutsetning for SPKs virksomhet blir ivarettatt på en forsvarlig måte.

Riksrevisjonen har videre merket seg at departementet legger til grunn at forsinkelser i utbetalingene sjelden er på mer enn to til tre måneder, og at dette ikke bidrar til å svekke den økonomiske trygghet som statens tjenstepensjonsordning er ment å ivareta. Blant 5 535 forsinkede pensjonsutbetalinger i 1997, var forsinkelsen på fire måneder eller mer for 2 114 pensjoner (38 prosent). At forventet inntekt uteblir i flere måneder, må antas å kunne skape usikkerhet og bekymring hos dem det gjelder. Det at pensjoner utbetales med renter i ettertid, vil etter Riksrevisjonens oppfatning ikke bøte på de problemer som SPKs forsinkelser kan skape.

5 ARBEIDS- OG ADMINISTRASJONS- DEPARTEMENTETS SVAR

Saken har vært forelagt Arbeids- og administrasjonsdepartementet som i brev av 15. desember 1998 har svart:

«Arbeids- og administrasjonsdepartementet viser til Riksrevisjonens brev datert 26.11.98 om ovennevnte sak. Det blir i ovennevnte brev bedt om merknader til Riksrevisjonens utkast til Dokument nr 3 angående undersøkelse av produksjon og kvalitet i Statens Pensjonskasse (SPK) for året 1997. Departementet vil i denne forbindelse bemerke følgende:

Riksrevisjonens undersøkelse bygger på det arbeidet og de resultatene som SPK oppnådde i 1997. Departementet har i sitt brev til Riksrevisjonen av 7. oktober d.å. gitt uttrykk for at disse resultatene ikke er tilfredsstillende, og redegjort for kommentarer til Riksrevisjonens undersøkelse. Jeg har ikke ytterligere merknader til innholdet i undersøkelsen enn det som er gjengitt der.

Departementet vil gi uttrykk for at de utfordringer som SPK står overfor, ikke kan løses gjennom TOPP-prosjektet alene. TOPP vil gi mange forbedringer innenfor områdene effektivitet og kvalitet i produksjonen. Det er imidlertid noen andre viktige områder som også må få sin avklaring for at SPK skal kunne produsere de tjenester og produkter som SPKs medlemmer, pensjonister, kunder, eiere og omgivelsene for øvrig vil være tilfredse med. Dette vil særlig gjelde krav til informasjon, vedlikehold og kvalitetssikring av medlemsdatabasen.

Jeg ser behov for å vurdere styring og organisering av SPK sett i sammenheng med de store utfordringene virksomheten står overfor. Jeg vil i første omgang se nærmere på alternative modeller for finansiering av SPKs driftsbudsjett, som vil gjøre SPK bedre i stand til å håndtere den store økningen i saksmengden, og arbeidet med rett pensjon til rett tid. Dette siste forholdet er jeg for øvrig svært opptatt av, og vil følge det med stor oppmerksomhet fremover.»

6 RIKSREVISJONENS UTTALELSE

Riksrevisjonens undersøkelse dokumenterer at SPKs resultatutvikling i perioden fra og med 1994 til og med andre tertial 1998 ikke har gått i positiv retning. Dette gjelder både utbetaling av nye pensjoner til riktig tid og andelen feil i saksbehandlingen. I 1997 var andelen feil i saksbehandlingen 6,5 prosent, som var 2,5 prosentpoeng over den øvre grensen som er fastsatt i resultatkravet. Mer enn 5 500 nye pensjoner ble utbetalt for sent, og over 2 000 av dem ble fire måneder eller mer forsinket. Blant de forsinkede sakene var en stor del av søknadene sendt inn i tide, men fordi søknadene ble liggende ubehandlet i SPK, ble pensjonene likevel utbetalt for sent. Riksrevisjonen viser til at det vil kunne skape usikkerhet og bekymring hos dem det gjelder, når forventet inntekt uteblir i flere måneder. Riksrevisjonen konstaterer at de tiltak som SPK har satt i verk, i liten grad har bidratt til å redusere problemene med å utbetale rett pensjon til rett tid. Departementet har i sitt svar erkjent at de utfordringer SPK står overfor, ikke kan løses gjennom TOPP-prosjektet alene. Departementet mener derfor det er behov for å vurdere styringen og organiseringen av SPK, i første omgang ved å se nærmere på ulike modeller for finansiering av SPKs driftsbudsjett. Riksrevisjonen er enig med departementet i at det er behov for å vurdere andre tiltak enn dem som har vært prøvd hittil.

Riksrevisjonen konstaterer at departementet er enig i at SPKs resultater i 1997 ikke er tilfredsstillende, og ser positivt på at utviklingen skal gis stor oppmerksomhet. Riksrevisjonen forutsetter at det nå iverksettes tilstrekkelige tiltak for å oppnå nødvendige resultatforbedringer på dette området.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 19. januar 1999.

Bjarne Mørk-Eidem

Eivind Eckbo

Tore Haugen

Helga Haugen

Brit Hoel

Vedlegg

Rapport

Produksjon og kvalitet i Statens Pensjonskasse

Innhold

	Side
Sammendrag	9
1 Innledning	10
1.1 Bakgrunn	10
1.2 Om Statens Pensjonskasse	10
1.3 Formål og problemstillinger	11
2 Metoder og gjennomføring	12
2.1 Dokumentanalyse og utvalgsundersøkelse	12
2.1.1 Dokumenter og utvalg	12
2.1.2 Gjennomgang av saksmapper for å kartlegge saksflyten	12
2.1.3 Gjennomgang av saksmapper for å kartlegge feil	14
2.1.4 Gjennomgang av databaser og saksmapper vedrørende utveksling av data mellom SPK og trygdeetaten	15
2.2 Intervjuer	15
3 Revisjonskriterier	17
4 Faktagrunnlag	19
4.1 Saksflyt for nye pensjonssaker	19
4.1.1 Fasene i saksflyten	19
4.1.2 Alderspensjon	19
4.1.3 Uførepensjon	22
4.1.4 Etterlattepensjon	25
4.1.5 Utbetaling	28
4.2 Feil	29
4.2.1 Mål og resultater	29
4.2.2 Fordeling av feil	29
4.2.3 Øvrige trekk ved feilsakene	31
4.2.4 Kvalitetssikring	31
4.3 Forholdet saksflyt/feil	33
4.4 Datautveksling	34
4.4.1 Avvik	34
4.4.2 Årsaker til avvik	35
4.4.3 Logiske kontroller ved mottak av data i SPK	35
4.4.4 Internkontroll	36
4.5 Organisasjonsmessige forhold	36
4.5.1 Kompetanse	36
4.5.2 Opplæring	37
4.5.3 Gjennomtrekk	38
4.5.4 Sykefravær	39
4.5.5 Endringer i organisasjonen	39
4.5.6 Oppbevaring av og innhold i saksmapper	40
5 Vurderinger	42
5.1 Produksjon og kvalitet	42
5.2 Nærmere om årsaker til lang saksbehandlingstid og feil	43
5.3 Resultatkrav og rapportering	43
5.4 Konklusjon	44

Sammendrag

Statens pensjonskasse (SPK) er med sine 645 000 medlemmer den største pensjonskassen i Norge. Riksrevisjonen har ved flere anledninger tatt opp svikt i SPKs interne kontrollrutiner knyttet til beregning og utbetaling av pensjoner, og i Innst S nr 82 (1997–98) uttalte kontroll- og konstitusjonskomiteen at slike forhold ikke kan fortsette uten at ansvarlig statsråd ser til at kvaliteten blir tilfredsstillende. I budsjettproposisjonene er det i tillegg rapportert om forsinkede utbetalinger av pensjoner.

Formålet med denne undersøkelsen er å kartlegge saksflyt, saksbehandlingsfeil og feil som oppstår ved samordning med ytelser fra folketrygden. Det er lagt særlig vekt på å ta rede på hvilke flaskehalsar og typer feil som oppstår i saksbehandlingen, og hva som kan være årsakene til disse problemene. Mulige feilkilder knyttet til innhenting av data som legges til grunn i samordningen av pensjoner, er også vurdert.

SPK nådde ikke målene for saksbehandlingstid og kvalitet i 1997. Blant nye pensjoner ble det rapportert om 77 prosent forsinkede utbetalinger for uførepensjoner, 44 prosent for etterlattepensjoner og 24 prosent for alderspensjoner. SPKs beregnede feilprosent var i 1997 på 6,5 prosent. Dette er 2,5 prosentpoeng høyere enn målsettingen. SPKs problemer med å forestå korrekte utbetalinger til riktig tid kan bidra til redusert økonomisk trygghet, når pensjonsutbetalingene uteblir i en periode eller det fastsettes feil pensjon.

Undersøkelsen viser at forsinket utbetaling av pensjoner skyldes en kombinasjon av for lang behandlingstid i SPK og for sent innkomne krav om pensjon. Den lange saksbehandlingstiden i SPK skyldes i hovedsak at sakene blir liggende lenge før saksbehandlingen påbegynnes. SPK informerer medlemmer, arbeidsgivere og andre om frister for innsendelse av krav om pensjon. Like fullt sendes mange krav for sent inn. SPK bør arbeide videre med tiltak for å redusere dette problemet.

Undersøkelsen viser at 91 prosent av feilene har skjedd i saksbehandlingen i SPK, mens det resterende skyldes feil i data fra eksterne kilder. SPK har i mange år arbeidet med å redusere feilandelen, uten at dette har gitt resultater. Det kan reises spørsmål om departementet burde gripe sterkere inn for å se til at SPK setter i verk tiltak for å redusere andelen feil.

I forbindelse med samordningen med ytelser fra folketrygden, viser undersøkelsen at 5 prosent av meldingene fra trygdeetaten inneholder feil i data-

settet. I tillegg er det reelle avvik mellom SPKs og trygdeetatens databaser i 6 prosent av pensjonstilfellene. SPK burde i større grad ha forvissnet seg om at de dataene som legges til grunn ved samordning av pensjoner, har tilstrekkelig kvalitet. Det bør videre etableres kontroller som kan sikre at alle meldinger kommer fram, at meldingene ikke endres underveis, og at alle meldinger blir behandlet.

Selv om det brukes store ressurser til kvalitets-sikring, avdekkes bare halvparten av feilene gjennom denne kontrollen. Det kan reises spørsmål om disse ressursene er brukt tilstrekkelig målrettet i SPK.

Pensjonsavdelingen i SPK er organisert i enheter kalt medlemsteam og pensjonskontor. Problemene knyttet til måloppnåelsen har vært særlig store i medlemsteamene. Dette kan ha sammenheng med hyppige organisasjonsendringer og stor gjennomtrekk blant de ansatte. Det kan synes som at SPK ikke har tatt tilstrekkelig hensyn til denne situasjonen.

SPK har i de senere årene arbeidet med å øke andelen ansatte med høyere utdanning. Samtidig har det vært stor gjennomtrekk blant de ansatte, særlig blant yngre ansatte med høyere utdanning. På denne bakgrunn bør SPK utarbeide en plan for rekruttering og oppbygging av riktig kompetanse.

Det er ikke gitt tilstrekkelig klare retningslinjer for prioriteringer av saker i saksbehandlingen. Dette kan føre til at medlemmene får ulik behandlingstid på sine søknader, avhengig av for eksempel hvilken type pensjon de søker og sakenes kompleksitet. SPK bør derfor tydeliggjøre hvilke prioriteringer som eventuelt gjelder.

Undersøkelsen viser at arkiveringen av saksmapper og kvaliteten på innholdet ikke er tilfredsstillende. Disse forholdene kan bidra til å forsterke de problemene SPK allerede har med å nå målene knyttet til produksjon og kvalitet. Riksrevisjonen mener derfor at SPK snarest bør iverksette tiltak med sikte på å utbedre disse svakhetene.

SPK har i mange år arbeidet med ulike tiltak for å bedre resultatoppnåelsen. Som følge av kvalitets- og restanseproblemer iverksatte etaten i 1993 et utviklingsprosjekt. Etter fem års drift av prosjektet burde det kunne forventes mer markerte forbedringer enn det undersøkelsen viser. Det er derfor nødvendig at det nå iverksettes tilstrekkelige tiltak med sikte på å utbedre de problemene som fortsatt gjenstår.

1 Innledning

1.1 BAKGRUNN

Riksrevisjonen har ved flere anledninger påpekt svikt i de interne kontrollrutinene og i systemene for beregning og utbetaling av pensjoner i Statens Pensjonskasse (SPK). Saken ble senest lagt fram for Stortinget i Dokument nr 3:1 (1997–98).

Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte i Innst S nr 82 (1997–98):

«Komiteen har merket seg at det utviklingsprosjektet som ble startet i 1993 for å redusere feilprosenten for pensjonsutbetaling fortsatt viser en ikke tilfredsstillende kvalitet. Når antall feil i saksbehandling er mer enn fordoblet de siste to årene uten at departementet har grepet inn er dette meget betenkelig.

Komiteen understreker at slike forhold ikke kan fortsette uten at ansvarlig statsråd ser til at kvaliteten blir tilfredsstillende. Komiteen forutsetter at dette blir prioritert og brakt i orden.

Komiteen slutter seg til at saken fortsatt står til observasjon.»

Ved Stortingets behandling 10. februar 1998 ble komiteens innstilling vedtatt enstemmig.

I St prp nr 1 (1995–96), (1996–97) og (1997–98) er det gjort rede for utviklingen når det gjelder feil og forsinkelser i utbetalingene. Fram til 1995 ble det rapportert om redusert feilandel, men fra 1996 (St prp nr 1 (1997–98)) ble det rapportert om økning i feilandelen. For hele perioden ble det rapportert om forsinkede utbetalinger.

1.2 OM STATENS PENSJONSKASSE

SPK administrerer pensjonsordningen for ansatte i staten, grunnskolen og videregående skoler, fristilte statlige virksomheter og en del ikke-statlige virksomheter. SPK er underlagt Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD). Ordningen med en statlig pensjonskasse har eksistert siden 1917. SPKs virksomhet baseres i dag i hovedsak på *lov om Statens Pensjonskasse* av 28. juli 1949 med senere endringer, folketrygdloven og samordningsloven. Pensjonsordningen finansieres delvis ved premieinnskudd fra arbeidstakere og arbeidsgivere, og delvis ved overføringer fra statskassen.

Sett i forhold til antallet medlemmer er SPK den største pensjonskassen i Norge. Totalt antall medlemmer utgjør cirka 645 000, hvorav 160 000 er pensjonister, 215 000 har opparbeidede rettigheter fra tidligere arbeidsforhold og 270 000 er i arbeidsforhold som gir medlemskap. Antallet pensjonister har de senere år vært økende, og denne tendensen vil fortsette, jf St prp nr 1 (1997–98)¹.

SPK er avhengig av informasjon om ytelser fra folketrygden for å kunne foreta samordning med tjenstepensjon, det vil si fastsette korrekt beløp til utbetaling. SPK skal motta den nødvendige informasjon fra trygdeetaten på elektronisk form. Samlet bruttopensjon for SPKs 160 000 pensjonister var i 1997 cirka 16 milliarder kroner. Samordningen medførte at cirka 7 milliarder kroner av dette kom til utbetaling fra pensjonsordningen.

Foruten pensjoner, administrerer SPK ordninger knyttet til ventelønn til overtallige statsansatte, gruppe- og yrkesskadeforsikring og boliglån til statstjenestemenn og lærere.

SPK hadde i 1997 195 stillingshjemler, hvorav 33 var tidsbegrensede. Fra desember 1997 er SPK organisert på følgende måte:

¹ En økning på 17,6 prosent de siste syv år.

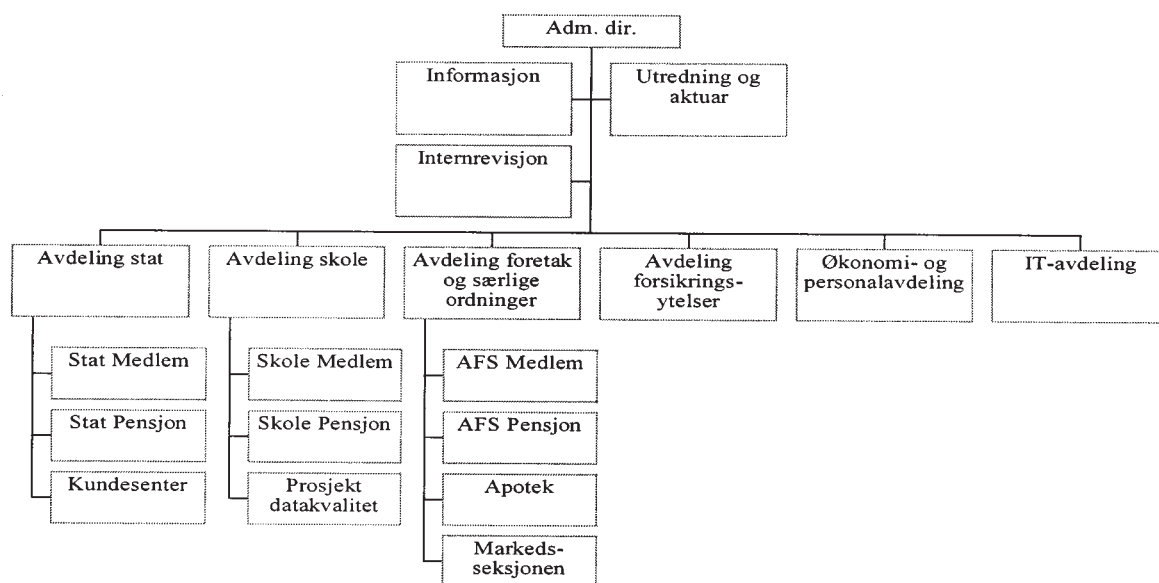


Diagram 1 Organisasjon per desember 1997

Kilde: SPKs årsberetning for 1997

De tre pensjonsavdelingene – stat, skole og foretak/særskilte ordninger – har ett medlemsteam og ett pensjonskontor hver. Fram til desember 1997 var medlemsteamene og pensjonskontorene samlet i én felles pensjonsavdeling. Ved utgangen av 1998 er det planlagt å gjennomføre såkalt «fullført» saksbehandling. Dette innebærer at de nåværende pensjonskontorene og medlemsteamene skal deles i grupper som skal ivareta alle faser i saksbehandlingen.

1.3 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Formålet med undersøkelsen er å kartlegge saksflyt og feil på pensjonsområdet i SPK, herunder mulige feil som kan oppstå ved samordning med ytelser fra folketrygden. Videre er formålet å vurdere mulige årsaker til manglende måloppnåelse på området.

Rapporten beskriver status i 1997, men utviklings- trekk i 1998 berøres også. På bakgrunn av undersøkelsens formål er følgende problemstillinger behandlet:

Problemstilling 1: Kan det identifiseres flaskehals- er i saksbehandlingsprosessen? Hva er i tilfelle årsakene til at disse oppstår?

Problemstilling 2: Hvilke typer saksbehandlingsfeil gjøres? Hva er årsakene til at feil oppstår?

Problemstilling 3: I hvilken grad oppstår feil i forbindelse med utveksling av data mellom SPK og trygdeetaten?

Problemstilling 4: Hva slags kvalitetssikringssystemer anvendes i SPK? Fungerer disse som forutsatt? På hvilken måte påvirker disse systemene saksflyten?

2 Metoder og gjennomføring

Problemstillingene er belyst ved dokumentanalyse, utvalgsundersøkelse og intervjuer.

2.1 DOKUMENTANALYSE OG UTVALGS-UNDERSØKELSE

2.1.1 Dokumenter og utvalg

Dokumenter som ligger til grunn for analysen er:

- St prp nr 1 (1995–96) for Administrasjonsdepartementet og Budsjett-innst S nr 2 (1995–96)
- St prp nr 1 (1996–97) for Administrasjonsdepartementet og Budsjett-innst S nr 2 (1996–97)
- St prp nr 1 (1997–98) for Planleggings- og samordningsdepartementet og Budsjett-innst S nr 2 (1997–98)
- Tildelingsbrev for årene 1993–1997
- SPKs årsrapporter for årene 1993–1997 og årsberetninger for årene 1996 og 1997
- Notat datert 16. februar 1998 fra SPK angående turnover og kompetanse i SPK
- Brev av 30. mars 1998 fra SPK angående slutt-samtaler, kartlegging av årsaker til at ansatte slutter og sykefravær
- Dokumentasjon i forbindelse med Utviklingsprosjektet
- Retningslinjer for kvalitetsmålingssystemet i SPK, datert 25. juni 1997
- Notater fra SPKs internrevisor, datert 12. mars 1997, 9. juli 1997, 13. februar 1998 og 10. mars 1998
- Brev av 13. juli 1998 og 27. august 1998 fra SPK til Riksrevisjonen med kommentarer til revisjonskriterier og faktadel
- Saksmapper fra 1997

Det er tatt tre utvalg av saksmapper fra 1997, ett utvalg vedrørende saksflyt, ett vedrørende feil avdekket av intern revisor og ett vedrørende feil oppstått i forbindelse med utveksling av data mellom SPK og trygdeetaten.

Utvalg 1, saksflyt: For å kartlegge saksflyt ble det tatt et tilfeldig utvalg på 228 forsinkede saker. Utvalget behandles i punkt 2.1.2.

Utvalg 2, feil: Riksrevisjonen har ikke selv gjennomført kartlegginger, men basert seg på feil avdekket av intern revisor. Blant disse sakene ble det tatt et tilfeldig utvalg på 116 saker. Utvalget behandles i punkt 2.1.3.

Utvalg 3, datautveksling: For dette utvalget har

Riksrevisjonen gjennomført egne kartlegginger. I utgangspunktet besto utvalget av alle pensjonssaker i SPKs register over oversendte aktuelle meldinger fra RTV, mottatt i perioden 1. april – 18. juni 1997. Dette utgjorde totalt 7909 personer. Det ble foretatt en egen analyse av dette utvalget, hvor opplysninger om de samme personer registrert i SPK og trygdeetaten ble sammenliknet. Blant saker med påviste avvik eller logiske feil ble det deretter tatt et utvalg på 119 saker i SPK. Dette ble gjort for å undersøke om avvikene var reelle og for å kunne identifisere årsakene til avvikene. Begge utvalg behandles i punkt 2.1.4.

Liste over sakene i utvalg 1 og 2 ble sendt SPK i første halvdel av januar 1998. SPK oversendte sakene puljevis, og etter to måneder var 47 av sakene fortsatt ikke mottatt. For å kunne ivareta framdriften i undersøkelsen måtte denne datainnsamlingen avsluttes. Senere har SPK kunnet skaffe til veie ytterligere 21 saker. De 26 sakene som ikke er funnet, utgjør 7,6 prosent av det totale utvalget. Det vises for øvrig til punkt 4.5.6.

Undersøkelsen vedrørende utvalg 3 ble gjennomført høsten 1997. Det totale utvalget var som nevnt på 7909 personer. Det ble av ulike grunner ikke oversendt data om pensjoner fra både SPK og trygdeetaten for 1341 av disse, og det totale antallet i utvalget ble etter dette på 6568 personer. Årsakene til at data ikke ble mottatt kunne være at pensjonen i den ene eller i begge ordningene var stoppet, utbetaling av en pensjon var startet i kun en av ordningene, personen hadde en avtalefestet førtidspensjon (AFP) før fylte 65 år som utbetales av trygdeetaten eller trygdeetaten hadde oversendt meldinger angående personer som ikke hadde opparbeidet rettigheter i SPK.

2.1.2 Gjennomgang av saksmapper for å kartlegge saksflyten

Følgende begrepsanvendelser er lagt til grunn:

- *Saksflyt* forstås i denne sammenheng som alle hendelser i et saksforløp – fra saken blir registrert som mottatt til det er fattet et vedtak og utbetaling iverksettes.
- *Flaskehals* oppstår når behandlingen i kortere eller lengre perioder stopper opp. Flaskehals kan oppstå uten en klar grunn, eller de kan oppstå i en ventetid, ved internkontroll, under behandling mv.

- *Forsinkelse* er tiden fra det tidspunkt pensjonen skulle ha vært utbetalt til den faktisk er utbetalt.
- *Behandlingstid* er tiden fra søknad om pensjon eller melding om død mottas til pensjonen utbetales.

Utvalget av forsinkede saker er foretatt blant alle nye saker utbetalt i 1997. SPK utleverte en liste med oversikt over alle forsinkede saker i 1997, og utvalget på 228 saker ble trukket tilfeldig fra denne listen. Fordelingen av saker vises i tabell 1.

Tabell 1 Totalt antall og utvalg av forsinkede saker i 1997

	Totalt antall forsinkede saker i 1997	Fordeling i prosent (totalt antall)	Antall saker i utvalget	Fordeling i prosent (utvalg)	Mottatte saker i prosent av utvalg
Alderspensjon	1090	16	49	22	100
Uførepensjon	3225	49	101	44	90
Etterlattepensjon	2321	35	78	34	87
Sum	6636	100	228	100	91

Kilde: SPKs statistikk over forsinkede saker i 1997 og utvalget av forsinkede saker i 1997

Datoer for alle hendelser i enkeltsaker ble registrert. Antallet hendelser var mellom 15 og 30 i hver sak, og antallet kategorier ble utvidet etterhvert som det framkom nye hendelser i saksgjennomgangen. Visse hendelser var imidlertid felles for de fleste sakene, og disse var dato for

- når saken var sendt fra arbeidsgiver
- siste arbeidsdag
- registrering i medlemsteamet
- påbegynt og avsluttet saksbehandling i medlems-teamet
- når melding var mottatt i trygdekontoret, samt for når svaret fra trygdekontoret var mottatt
- mottak i pensjonskontoret og for når saksbehandlingen var avsluttet i dette kontoret
- kontroll i pensjonskontorene
- utbetaling

For denne typen kartlegginger vil det metode-messig være tilstrekkelig å trekke saker til det ikke lenger framkommer nye momenter. Når så vidt mange saker ble gjennomgått, antas de fleste aspekter ved saksflyten å være fanget opp.

Saksflyten i pensjonssaker er kompleks. I de oversikter som gis i kapittel 4 Faktagrunnlag, vises den derfor kun i grove trekk. For hver pensjonstype vises saksflyten ved hjelp av flytdiagram og stolpediagram. Hovedtrekkene i saksflyten er vist i flytdiagrammene for den aktuelle pensjonstype, mens flaskehalsene er vist ved stolpediagrammene.

Flaskehalsene i saksflyten er framkommet ved beregninger av forholdet mellom registrerte datoer i saksforløpet. Etter at alle opplysninger var registrert, ble det klart at alle saker i løpet av saksbehandlingen må passere fem «hovedmilepæler». For å kunne presentere kartleggingen på en oversiktlig måte er pensjonstypene gruppert i forhold til disse «hovedmile-

pælene». Resultatene, det vil si tidsbruken i de ulike fasene, vises i stolpediagrammene. Ved beregning av tidsbruk, er ukedager, og ikke virkedager, lagt til grunn.

Som nevnt er mellom 15 og 30 datoer for hendelser registrert i hver sak. Siden stolpediagrammene er inndelt i fem faser, vises ikke hva som skjer innenfor den enkelte fase. Slike hendelser kan for eksempel være at det innhentes nye/supplerende opplysninger fra arbeidsgiver, annen pensjonsordning eller trygdeetaten.

Sakene manglet i enkelte tilfeller den nødvendige informasjon i forhold til vår kartlegging. Siden det ikke føres oversikter over hva saksmappene skal inneholde, var det ikke mulig å se om dokumentene var blitt borte eller om de ikke var en del av sakspapirene. I de fleste sakene manglet dato for når en søknad er mottatt fra en arbeidsgiver og for når en forespørsel er sendt trygdeetaten. Det foreligger imidlertid opplysninger om når søknaden er sendt fra arbeidsgiver og når forespørselen ble mottatt i trygdekontoret. Sistnevnte dato vil med maskinell overførsel være én til to dager etter at forespørselen ble sendt fra SPK. SPK opplyser i brev av 13. juli 1998 at datafiler med forespørsler til trygdekontorene slettes to ganger i året.

Dato på søknad fra arbeidsgiver og på melding fra trygdekontoret ble lagt til grunn ved registreringene. I tilfeller der den aktuelle dato mangler, holdes saken utenfor utvalget ved beregning av gjennomsnittlig saksbehandlingstid for faser som begynner eller slutter med denne datoen. Dersom datoen i disse tilfellene hadde vært satt skjønnsmessig, det vil si innenfor intervallet av forrige og neste kjente dato, ville det ikke ha påvirket gjennomsnittlig saksbehandlingstid i de berørte fasene nevneverdig.

2.1.3 Gjennomgang av saksmapper for å kartlegge feil

Riksrevisjonen har ikke selv gjennomført kartlegginger av feil, men har basert seg på intern revisors undersøkelser. Intern revisors arbeidsmetodikk og SPKs kvalitetsmålingssystem beskrives i det følgende².

Riksrevisjonens undersøkelser i 1991–1992 avdekket høye feilprosent i saksbehandlingen av pensjonssaker i SPK. SPK gjorde selv en tilsvarende undersøkelse i 1993, som ga samme resultater. På dette grunnlag iverksatte SPK høsten 1994 et kvalitetsmålingssystem. Dette skulle tallfeste kvaliteten på saksbehandlingen av pensjoner. Høsten 1995 ble systemet endret, slik at det ved hjelp av systemet skulle være mulig i si noe om årsakene til at feil oppstår. På grunn av en omorganisering våren 1996, ble dette systemet igjen omgjort, og fokus ble dreid mot at systemet skulle gi opplysninger om hvor feilene oppsto.

Kvalitetsmålingen har som formål å overvåke at kvaliteten på saksbehandlingen er i samsvar med gjeldende mål. Målingen skjer på individnivå. Systemet omfatter både kontroll i kontorene og kontroll fra intern revisor. Førstnevnte kontroll består i at saksbehandlere kontrollerer hverandre i alle saker på to stopp-punkter; når saken er ferdig saksbehandlet i medlemsteamet og tilsvarende i pensjonskontoret. Omtrent halvparten av feilene som oppdages, avdekkes gjennom denne kontrollen. Den andre delen er stikkprøvekontroller foretatt av intern revisor. Det trekkes et tilfeldig utvalg på cirka 200 saker per måned. Feilene grupperes i forhold til om det dreier seg om «saksbehandlerfeil» (alle feil knyttet til forhold som saksbehandler burde hatt kjennskap til), «andre SPK-feil» (feil som skyldes interne forhold, men som saksbehandler ikke kunne ha kjent til, for eksempel feil i IT-systemet eller ved instruksjer) og «eksterne feil» (feil oppstått utenfor SPK, for eksempel i trykdeetaten eller annen pensjonsordning)³. I og med at kriteriet for utvalget av saker til revisjon er at de skal være saksbehandlet i den aktuelle måneden, vil løpende pensjonssaker ikke inngå i utvalget, med mindre det er foretatt endringer i dem. SPK har i brev av 13. juli 1998 opplyst at det i tillegg til den løpende kontrollen gjennomføres systemkontroller i forbindelse med justeringer av folketrygdens grunnbeløp og ved mistanke om gjennomgående feil i enkelte typer saker.

Den samlede feilprosenten beregnes på grunnlag av gjennomsnittlig feilandel i medlemsteamene,

² Intern revisors arbeidsmetodikk og kvalitetsmålingssystemet er beskrevet i «Retningslinjer for kvalitetsmålingssystemet i Statens Pensjonskasse», notat av 12. mars 1997 (evaluering av kvalitetsmåling) og notat av 9. juli 1997 (halvårsrapport fra intern revisor).

³ Ifølge SPKs årsrapport for 1997 fordeler feilene seg på 5,1 prosent saksbehandlerfeil, 0,7 prosent andre SPK-feil og 0,7 prosent eksterne feil.

pensjonskontorene og et kontor som behandler medlemmer ansatt i apotek. Gjennomsnittet blir så veid i forhold til saksmengden i de respektive kontorene. Dette medfører at den rapporterte feilprosent ikke gir uttrykk for hvor stor andel av sakene som faktisk blir feil. Den skal isteden være et uttrykk for den gjennomsnittlige kvaliteten på saksbehandlingen. Begrunnelsen for en slik tilnærming er at sakene som hovedregel går gjennom to saksbehandleroperasjoner (medlemsteam og pensjonskontor), og at det i begge kan gjøres feil som resulterer i feilutbetaling. Ved utløpet av 1998 skal denne todelte saksbehandlingen opphøre ved at hvert kontor/team skal gjennomføre hele saksprosessen. Etter dette vil SPK begynne å rapportere den faktiske feilprosenten, det vil si antall saker med feil i forhold til antall behandlede saker.

SPKs kvalitetsmålingssystem er ikke ment å måle feil i antall saker, men i saksbehandleroperasjoner i SPK. Intern revisor har i halvårsrapporten for første halvår 1997 påvist at avdekkede feil i forhold til antall saker ligger cirka 2,3 prosentpoeng høyere enn avdekkede feil i forhold til saksbehandleroperasjoner⁴.

SPK rapporterer feil avdekket av intern revisor. I tillegg kommer feil avdekket gjennom kontrollen i kontorene. Ifølge halvårsrapporten for første halvår 1997 var summen av feil avdekket i kontorene og av intern revisor 10,3 prosent i forhold til antall saksbehandleroperasjoner, hvorav omtrent halvparten ble avdekket gjennom kontrollen i kontorene.

Størrelsen på andelen feil i SPK kan ut fra det ovenstående beregnes på flere måter. Når det gjelder kriteriebeskrivelser og måten saker velges ut på, er imidlertid den samme metoden benyttet over tid og alle feil er beskrevet og dokumentert. På denne bakgrunn er det trukket et utvalg feilsaker blant de saker som er avdekket av intern revisor i 1997. Dette inkluderer feil både i nye og løpende pensjonssaker. Totalt hadde intern revisor avdekket 293 feil, som ga en feilprosent på 6,5. SPK inkluderer ikke feil som ligger langt tilbake i tid i sine rapporteringer, og disse sakene ble derfor heller ikke tatt med i utvalget. Dette gjaldt 52 saker. Videre var tre saker merket med «utgår» og syv saker var ikke kategorisert i forhold til type feil. Totalt ble derfor 62 saker tatt ut før utvalget ble trukket. Utvalgsgrunnlaget utgjorde etter dette 231 saker, og utvalget utgjorde omtrent halvparten av dette, 116 saker. Som nevnt ovenfor

⁴ SPK har presentert et eksempel som viser forskjellen i beregningsmåte. I eksempelet blir 100 av 200 saker behandlet både av medlemsteamet og pensjonskontoret, mens de øvrige 100 saker bare behandles av pensjonskontoret. I de 200 sakene vil det da være gjennomført 300 saksbehandleroperasjoner. Dersom det gjøres 5 feil på de 100 første saksbehandleroperasjonene i medlemsteamet og 5 på de siste 200 i pensjonskontoret, vil feilprosenten bli 10 feil dividert på 300 saksbehandleroperasjoner, noe som gir en feilprosent på 3,3. Dersom en dividerer på antallet saker behandlet, det vil si 10 feil på 200 saker, blir imidlertid feilprosenten 5.

kunne ikke SPK skaffe til veie 27 av sakene, og det endelige antall i utvalget er derfor 89 saker. Andelen mottatte saker ble etter dette 77 prosent.

Til bruk i registreringen av feilsaker ble det utarbeidet et skjema, hvor det skulle registreres opplysninger om type pensjon, kontor, type feil, hvorvidt saken var manuelt eller maskinelt behandlet, opplysninger om antall stillinger, antall pensjoner, arbeidsinntekt og andre forhold som kunne tenkes å komplisere behandlingen av pensjonen.

2.1.4 Gjennomgang av databaser og saksmapper vedrørende utveksling av data mellom SPK og trygdeetaten

Riksrevisjonen gjennomførte høsten 1997 en undersøkelse vedrørende utveksling av data mellom SPK og trygdeetaten. For å undersøke om grunnlaget for samordning av ytelser ble korrekt, ble utvalget tatt fra de databaser som SPK og trygdeetaten selv legger til grunn for saksbehandling av pensjoner. Som nevnt ble alle pensjoner hvor SPK hadde mottatt melding fra trygdeetaten i perioden 1. april 1997 – 18. juni 1997 plukket ut. I utgangspunktet utgjorde dette 7909 personer. Utvalget ble etter mottak av data fra begge etater redusert til 6568 personer.

Sammenlikningen av databasene ble foretatt med hjelp fra EDB-avdelingene i Rikstrygdeverket (RTV) og SPK, som sto for uthenting av data. I SPK ble data hentet ut fra pensjonsdatabasen, som er en database i SPK hvor alle data som benyttes til å beregne pensjonsytelsene er lagret. I RTV ble dataene hentet fra Infotrygd ut fra samme rutine som benyttes når SPK sender en forespørsel om opplysninger om en pensjonist⁵.

Det ble lagt vekt på å innhente data på en slik måte at selve tidsforskjellen i seg selv skulle skape minst mulig avvik. Data fra Infotrygd ble hentet ut 11. august 1997 og data fra SPK ble hentet ut noen dager senere, den 18. august 1997. Meldinger fra RTV til og med uthentelsesdatoen burde da normalt ha blitt lagt inn i SPKs database.

På dette grunnlag ble det foretatt kontroller av de foreliggende data ut fra to vinkler:

- Det ble kontrollert om det var konsistens mellom dataene fra hver av etatene. Dette besto i å kontrollere om ulike datafelt, for eksempel poengtall, poengår, uføregrad, ervervsinntekt mv var lik i begge databaser. Det må i denne forbindelse presiseres at det ikke har blitt registrert som inkonsistens i tilfeller der enkelte datafelt fra en kilde åpenbart ikke har blitt overført, jf eksempel med manglende poengtall/poengår nevnt under «logiske kontroller». Det bør også nevnes at inkonsistens i data ikke nødvendigvis betyr at det har skjedd en feil i utbetalingen til en person. Videre er registrering av inkonsistens begrenset til

feil som skjer tilfeldig. Systematisk inkonsistens, som for eksempel at det i et flertall av attførings-sakene fra trygdeetatens side var lagt til grunn et gammelt grunnbeløp, er dermed ikke registrert.

- Det ble foretatt *logiske kontroller* av data mottatt fra en kilde for å kontrollere kvaliteten på den. Her ble det blant annet plukket ut en del tilfeller der ikke alle data var oppgitt fra en kilde, for eksempel tilfeller hvor trygdeetaten oppga at det var utbetalt tilleggspensjon, men hvor det ikke forelå opplysninger om poengtall/poengår. Andre logiske kontroller som ble foretatt var for eksempel rettet mot tilfeller der det var oppgitt at en person hadde en ikke ubetydelig ervervsinntekt, samtidig som at vedkommende var 100 prosent ufør. Det ble også kontrollert om oppgitte summer for grunnpensjon og tilleggspensjon var i samsvar med grunnlagsdata oppgitt sammen med disse summene.

Blant de tilfeller der det ble påvist avvik i ett eller flere dataelementer eller hvor det ble påvist logiske feil i mottatte data, ble det tatt et utvalg i SPK på 119 saker. Dette ble gjort for å få en bedre oversikt over følgende to forhold:

- Om de registrerte avvikene var reelle, det vil si om forskjellige data ble lagt til grunn ved beregning av utbetalt ytelse i folketrygden og beregning av samordning i SPK. Avvikene i datamaterialet kunne skyldes tidsavgrensingsproblemer eller feil i mottatte data. Formålet med en slik nærmere undersøkelse var å gjøre det mulig å skille mellom reelle avvik og avvik som skyldes feil i mottatte data eller lignende.
- Årsakene til avvikene mellom data i de to databasene. Det ble lagt vekt på å avklare hvor kilde-ene til avvikene lå.

I gjennomgangen av sakene måtte det i flere tilfeller avklares med de aktuelle trygdekontorer hva de hadde lagt til grunn i sakene. En liste over de saker som i denne gjennomgangen viste seg å inneholde reelle avvik eller logiske feil ble sendt SPK i brev av 7. september 1998.

For øvrig er det også innhentet statistikk vedrørende resultatene av de logiske kontrollene som foretas i SPK ved elektronisk mottak av folketrygddata. SPKs omfattende system av logiske kontroller ved mottak av data, gir muligheter til å evaluere kvaliteten på disse data. Statistikken er sammenliknet med resultater i undersøkelsen, for på den måten å styrke deres gyldighet.

2.2 INTERVJUER

For å få innspill og drøfte foreløpige funn underveis i kartleggingen, ble det gjennomført intervjuer med tre ansatte som hadde spesiell innsikt i etatens problemer knyttet til saksflyt og feil. Hoveddelen av in-

⁵ Infotrygd er trygdekantorenes saksbehandlingssystem.

tervjuene var imidlertid med ledere og saksbehandlere i pensjonsavdelingen i SPK, og disse ble gjennomført etter at kartleggingen av saksflyt og feil var slutført. Formålet med disse intervjuene var dels å få belyst de ansattes oppfatninger om årsaker til forsinkelser og feil, og dels å få deres kommentarer og forklaringer til de funn som hadde framkommet gjennom kartleggingen.

Det ble i mars 1998 foretatt intervju med 18 ansatte. SPK bidro i utvelgelsen av aktuelle kandidater til intervjuene. Riksrevisjonen la i utvelgelsen vekt på at intervjuene skulle omfatte ansatte på ulike nivåer og spredt på de områder undersøkelsen fokuserte på⁶. Det ble videre lagt vekt på at de skulle ha en viss erfaring fra SPK⁷. Intervjuguider var utarbeidet på forhånd.

Det ble gjennomført individuelle intervjuer. Bakgrunnen for å velge individuelle intervjuer framfor gruppeintervjuer, var hovedsakelig spørsmålenes art. Eksempler på slike spørsmål, er spørsmål om årsaker til feilutvikling, om det er interne forhold i SPK som gir flaskehalser og om synspunkter på veiledning og opplæring. Referatene fra intervjuene ble sendt til den intervjuede for gjennomsyn og godkjenning. Det er tatt hensyn til de kommentarer og tilføyelser som framkom i denne sammenheng. Siter fra intervjuene er brukt i rapporten. Disse skal være uttrykk for synspunkter som flere i organisasjonen fremmet eller de kan representere gode forklaringer på sammenhenger reist i problemstillingene.

⁶ Fire intervjuer var med ledere på ulike nivåer i pensjonsavdelingen, 13 var med saksbehandlere og ett var med personalsjefen.

⁷ Av de 13 saksbehandlerne som er intervjuet, ble én ansatt i perioden 1970–79, to i perioden 1980–84, to i perioden 1985–89, fem i perioden 1990–95 og tre i perioden 1996–98.

3 Revisjonskriterier

Ifølge lov om Statens Pensjonskasse skal pensjonene utbetales fra første måned etter at lønnen er opphørt og vilkåret for stønaden er oppfylt:

- Alderspensjon, § 26 første ledd: «Alderspensjon etter § 21 løper fra den første dagen i måneden etter at medlemmet ikke oppebærer lønn, og etter § 24 første ledd fra det tidspunkt det blir utbetalt alderspensjon fra folketrygden eller fra den første dag i måneden etter at medlemmet når aldersgrensen, dog tidligst fra den første dag i måneden etter fylte 65 år.»
- Uførepensjon, § 28 annet ledd: «Pensjon etter § 27, første og annet ledd, skal utbetales fra og med den måned medlemmet fyller vilkåret for å få pensjon.»
- Etterlattepensjon, § 34 første ledd: «Enkepensjonen løper fra og med den måned mannen dør og til og med utgangen av måneden etter enken dør.»

Overføringen av data om pensjonsytelser mv mellom trygdekontor og tjenstepensjonsordninger som SPK, har sitt utgangspunkt i lov om samordning av 6. juli 1957. Hjemmelsgrunnlaget for overføringen av data om folketrygdytelser fra trygdeetaten til SPK er gitt i forskrift av 7. april 1961 om registrering av personer med pensjons- og trygdeytelser som omfattes av samordningsloven mv. Forskriften er gitt i medhold av samordningsloven § 27. Forskriftens § 4 inneholder regler for meldinger fra trygdekontoret (samordningsregisteret) til tjenstepensjonsordning, og lyder som følger:

«1. Følgende melding skal sendes:

- a) Returnmelding når melding om pensjonstilståelse er mottatt fra tjenstepensjonsordning, jfr. § 2
- b) Melding om tilståelse/ending/opphevet av samordningspliktige ytelser inklusive atføringsspenger fra 1.7.85 som utbetales fra trygdekontoret (dog ikke ved automatiske endringer)
- c) Melding om ny ytelse som det er mottatt melding om fra annen tjenstepensjonsordning. Melding som er nevnt foran må i alle tilfeller sendes omgående.

2. Meldinger som er nevnt under pkt. 1 a) og b) skal inneholde alle opplysninger som er av betydning for beregningen av den pensjon som ut-

betales fra tjenstepensjonsordningen. Dette innebærer at det må gis spesifiserte opplysninger om ytelser fra pensjons- og trygdeordninger som administreres av Rikstrygdeverket/trygdekontoret. Opplysninger om sykepenger gis når tjenstepensjonsordningen har anmodet om det. Melding som nevnt under pkt 1 c) skal inneholde opplysning om eventuell tilståelse av pensjon eller trygd som er registrert i samordningsregisteret. Meldingen skal dessuten beriktige eventuelle uriktige eller ufullstendige opplysninger mottatt i melding fra tjenstepensjonsordning.

Melding gis på det skjema som er fastsatt av Rikstrygdeverket.»

I Budsjett-innst S nr 2 (1996–97) og (1997–98) understreket familie-, kultur- og administrasjonskomiteen betydningen av at pensjonene utbetales i rett tid og med rett beløp.

I St prp nr 1 (1995–96), (1996–97) og (1997–98) har departementet uttrykt SPKs hovedmål på følgende måte:

«Hovedmålet med den statlige tjenstepensjonsordningen er at den, sammen med ytelser fra folketrygden, skal gi statens arbeidstakere en trygg pensjonstilsværelse etter at de har forlatt tjenesten. Dette vil samtidig bidra til at staten kan rekruttere og beholde kvalifisert arbeidskraft.»

Departementet vil for å bidra til at SPK skal oppnå dette, arbeide for «å tilpasse de krav som må stilles til den statlige pensjonsordningen», det vil også arbeide for «å forenkle lov- og regelverk i pensjonsfaglige spørsmål», samt «gi SPK rammebetingelser til på en tilfredsstillende måte å administrere de pensjonsordninger som virksomheten er tillagt, herunder stimulere til at virksomheten tar i bruk moderne informasjonsteknologi for å forenkle og kvalitetssikre oppgaveløsningen.»

I St prp nr 1 (1996–97) og (1997–98) er det for pensjoner angitt følgende resultatmål for 1997 og 1998:

«Alders- og uførepensjon skal utbetales fra og med første måned etter lønnsopphør under forutsetning av at SPK har mottatt de nødvendige opplysninger senest tre måneder før utbetalingsmåneden.

Etterlattepensjoner skal utbetales senest tre måneder etter døds måneden under forutsetning av at

SPK har mottatt de nødvendige opplysninger fra arbeidsgiver/trygdekontor umiddelbart etter dødsfallet.

Feilutbetalinger skal fortsatt kartlegges, kategoriseres og tallfestes.»

I tildelingsbrevet for 1997 framhever departementet at «SPK skal sørge for at medlemmene får oppfylt sine krav til riktig tid og gi medlemmene god informasjon om rettigheter og plikter.» Hovedmålene som er skissert i tilknytning til dette dreier seg blant annet om at utbetalingene av pensjoner skal være korrekte og effektive.

Når det gjelder SPKs mål knyttet til saksbehandlingstid på pensjoner, uttaler departementet i tildelingsbrevet for 1997:

«SPK skal være en effektiv administrator av statens pensjonsordning med tilhørende tilleggsytelser. Pensjonskassen skal ha som mål å administrere de ulike pensjonsordningene slik at alle utbetalingene skjer innenfor den til enhver tid gjeldende tidsfrist. Departementet har også for 1997 valgt å føre opp et resultatkrav om at alle pensjoner skal utbetales til rett tid, ... men er oppmerksom på at det vil være vanskelig å nå dette målet fullt ut. Det forventes imidlertid en høyere måloppnåelse i 1997 enn i 1996 ...»

I tildelingsbrevet stiller departementet følgende resultatkrav og krav om rapportering til SPK i 1997:

«Alders- og uførepensjoner skal utbetales fra og med første måned etter lønnsopphør. ... Avvik pga. for sen innberetning av nødvendige opplysninger skal inngå som en del av den eventuelle avviksrapporteringen.

Etterlattepensjonene skal utbetales senest tre måneder etter døds måneden. ... Avvik pga. for sen innberetning av nødvendige opplysninger skal inngå som en del av den eventuelle avviksrapporteringen.»

Når det gjelder det andre fokuset innenfor pensjonsområdet, saksbehandlingsfeil, uttaler departementet i tildelingsbrevet:

«Feilprosenten skal gjennomsnittlig i 1997 ikke overstige 4,0 pst. ... Målet for feilprosenten i 1997 er satt med hensyn til de organisasjonsendringer SPK skal gjennomføre i løpet av året og de ressurser som pr. tiden står til disposisjon pga. det teknologiske omstillingsprosjektet. Når prosjektet er gjennomført, må det imidlertid være en målsetting at feilprosenten skal ned til 2 pst.»

4 Faktagrunnlag

4.1 SAKSFLYTT FOR NYE PENSJONSSAKER

4.1.1 Fasene i saksflyten

Som nevnt i metodekapitlet er opplysningene i saks-gjennomgangen gruppert i forhold til fem faser:

- Første fase er den tid det tar fra en søknad er mottatt i SPK, eventuelt sendes fra medlem/arbeidsgiver/trygdekontor, til utskrift av et såkalt «registerark» er foretatt. Utskriften kommer etter at saken er mottatt, fordelt og registrert i medlemsteamet.
- Andre fase er den tid det tar fra registerarket foreligger til saksbehandlingen i medlemsteamet er avsluttet. Saksbehandlingen i medlemsteamet består i å vurdere medlemsrettigheter og se til at pensjonen beregnes korrekt. Saken kvalitetssikres i medlemsteamet. Siden det ikke registreres datoer for når kvalitetssikring skjer i dette kontoret, inngår dagsverkene til kvalitetssikring i denne fasen. Når saken er ferdig behandlet i medlemsteamet, overføres den til neste ledd, som er pensjonskontoret.
- Tredje fase er den tid det tar fra saken er ferdig saksbehandlet i medlemsteamet til den er ferdig saksbehandlet i pensjonskontoret. Saksbehandlingen i dette kontoret består i å beregne ytelsen – i forhold til grunnlagsopplysningene og i forhold til samordningsbestemmelsene. Saksbehandlingen er avsluttet når en utskrift av opplysningene foreligger (revisjonsutskrift).

- Fjerde fase er den tid det tar fra utskriften foreligger i pensjonskontoret til den er kvalitetssikret. Kvalitetssikringen skjer ved at en annen saksbehandler kontrollerer opplysningene og signerer på utskriften.
- Femte fase er den tid det tar fra saken er kvalitetssikret til utbetaling. Ved beregning av denne tiden er det lagt til grunn at utbetaling skjer den 1. i utbetalingsmåneden, selv om utbetalingen faktisk skjer den 20. Dette er gjort fordi utbetalingen den 20. i de fleste tilfeller omfatter ytelser fra og med den 1. i måneden.

De fire første fasene behandles i punkt 4.1.2–4.1.4, mens den femte fasen behandles i punkt 4.1.5.

4.1.2 Alderspensjon

Alderspensjoner skal ifølge resultatkravet utbetales fra og med første måned etter lønnsopphør. For å kunne utbetale pensjonene i rett tid har SPK bedt medlemmer og arbeidsgivere om å sende inn søknader minst tre måneder før sluttdato.

Mål og resultater

Andelen forsinkede alderspensjonssaker har i perioden 1993–1997 ligget på i overkant av 20 prosent, med en topp i 1996 på cirka 30 prosent.

Tabell 2 Mål og resultater for nye alderspensjoner 1993–97

	1993	1994	1995	1996	1997
Mål	Ingen resultatkrav	100 % i rett tid	100 % i rett tid	100 % i rett tid	100 % i rett tid
Resultater	Ikke angitt i prosent	22,4 % forsinket	22,2 % forsinket	31,2 % forsinket	23,6 % forsinket

Kilde: Tildelingsbrev fra departementet og SPKs årsrapporter for 1993–97

Gjennomsnittlig forsinkelse for alle forsinkede alderspensjonssaker utbetalt i 1997 er 4,4 måneder⁸. For ordinære pensjoner er forsinkelsen 1,9 måneder

og for oppsatte pensjoner er den 9,6 måneder. At pensjonen er ordinær vil si at vedkommende er i et arbeidsforhold som gir medlemsskap på pensjeringstidspunktet, mens en oppsatt pensjon vil si at medlemsrettigheten er opparbeidet i et tidligere arbeidsforhold.

⁸ Gjennomsnittlig forsinkelse for de sakene som inngår i utvalget er 4,1 måneder.

Flere har i intervjuene uttalt at arbeidsgivere sender inn opplysningene for sent, og at dette fører til forsinkelser. I utvalget ble oppsatte pensjoner i gjennomsnitt sendt inn 5,5 måneder *etter* pensjonerings-tidspunktet. To søknader ble sendt inn flere år etter pensjonerings-tidspunktet, henholdsvis 2,5 og 4 år, mens en sak ble sendt inn 1,5 år før dette tidspunktet. Hvis disse sakene holdes utenfor, sendes søknadene gjennomsnittlig 11 dager *før* pensjonerings-tidspunktet. Gjennomsnittet for ordinære pensjoner var 2,6 måneder *før* pensjonerings-tidspunktet.

Saksflyt vist ved flytdiagram

Hovedelementene i behandlingen av en alderspensjonssak vises i diagram 2. Søknaden kommer fra arbeidsgiver for ordinære pensjoner eller fra medlemmet selv for oppsatte pensjoner. I sistnevnte tilfelle skal det ifølge SPK sendes brev med varsel om at vedkommende kan søke om pensjon. Dette skal rutinemessig sendes seks måneder før antatt pensjone-ringstidspunkt, men kopi av påminnelsen legges ikke i saksmappene.

Søknadene mottas i medlemsteamet (MT), hvor de registreres for så å bli videresendt til en saksbehandler. Hvis det er feil eller mangler ved saken, sender saksbehandler saken i retur til avsender for utfyllende opplysninger. Saksbehandlingen i medlemsteamet består i å vurdere medlemsrettigheter og fastsette pensjonsgrunnlaget. I løpet av denne fasen mottas som oftest også opplysninger fra trygde-taten, siden ytelser fra SPK er samordningspliktige med ytelser fra folketrygden. Etter at saken er ferdig behandlet og kontrollert i medlemsteamet sendes den videre til pensjonskontoret (PK). I pensjonskontoret foretas selve pensjonsberegningen og samordningen, det vil si klargjøringen til utbetaling. Når alle data er registrert i edb-systemet, tas det en revisjonsutskrift, hvor alle registrerte opplysninger framkommer. Dette skjemaet kontrolleres av en annen saksbehandler, før saken går til utbetaling, eventuelt retur for oppretting.

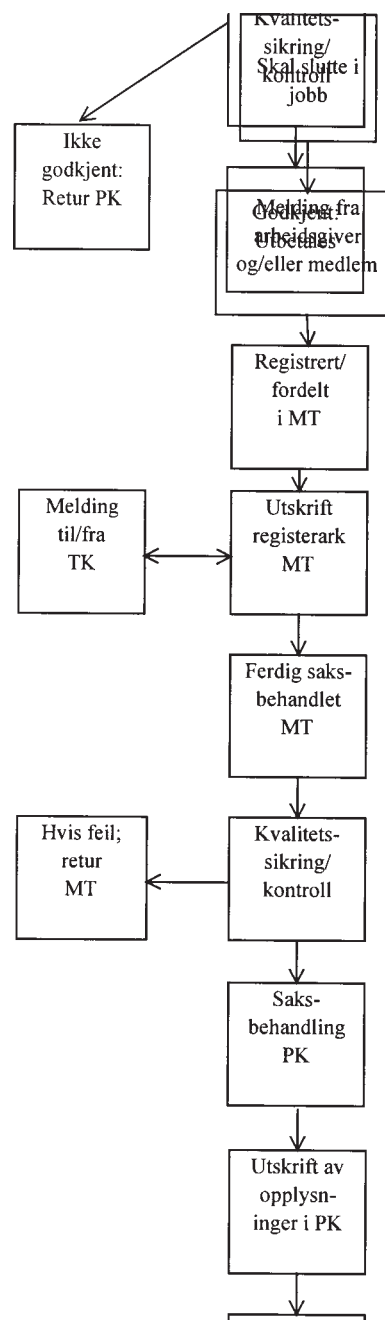


Diagram 2 Saksgang for alderspensjon

Flaskehalsen i saksflyten

Blant de 49 sakene i utvalget, er 34 ordinære og 15 oppsatte⁹. Den interne saksbehandlingstiden, fra søknad mottas til utbetaling skjer, er for utvalget 4,2 måneder i gjennomsnitt. Behandlingstiden for ordi-

nære pensjoner og oppsatte pensjoner er henholdsvis 4,1 og 4,6 måneder.

I diagram 3 vises det hvor lang tid hver av fasene i saksflyten tar. Første og andre fase foregår i medlemsteamet, og de tre siste foregår i pensjonskontoret.

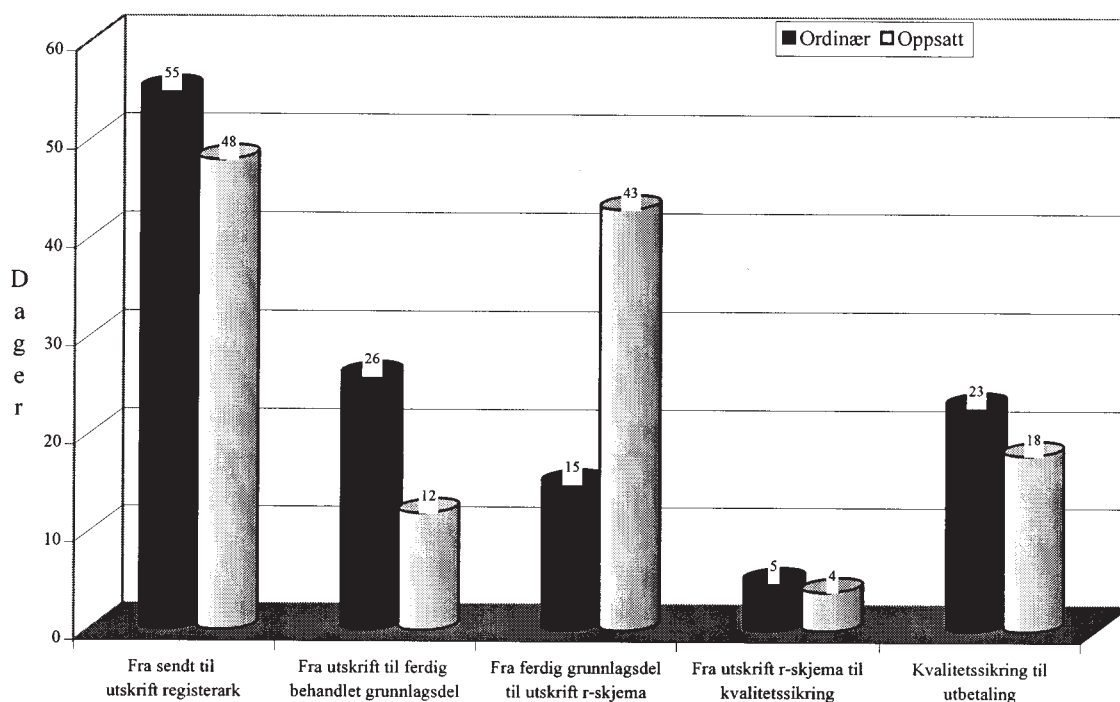


Diagram 3 Saksflyt for alderspensjon

Kilde: Et utvalg saksmapper fra 1997

Første fase tar for begge typer pensjoner lengst tid, i gjennomsnitt henholdsvis 55 dager (ordinær) og 48 dager (oppsatt). De fleste sakene blir i denne fasen behandlet innen én måned, men 9 av 49 saker tar over 3 måneder, og disse trekker gjennomsnittet opp.

Som nevnt ovenfor, har SPK bedt medlemmer og arbeidsgivere om å sende inn søknader minst tre måneder før sluttdato. Saker som kommer inn før denne fristen blir imidlertid liggende i SPK fram til pensjoneringstidspunkt, og denne liggetiden inngår i denne fasen. I vårt utvalg ble 17 saker sendt inn mer enn 3 måneder før pensjoneringstidspunktet.

Også i den andre fasen tar ordinære saker relativt sett noe lengre tid enn oppsatte (26 mot 12 dager). Også her er det enkelte saker som tar lang tid, og som trekker opp gjennomsnittet. Halvparten av sakene tok inntil 10 dager, mens tre saker tok cirka 3 måneder.

Saksbehandlerne mente at medlemsteamene var mer belastet enn pensjonskontorene i 1997, og at

dette var årsakene til restansene der. På spørsmål om det var særskilte årsaker til at alderspensjon tok relativt lang tid i medlemsteamet, kom følgende fram:

«For alderspensjoner var det i 1997 mye restanser når det gjaldt å registrere. Det tar også noen dager fra registrering til registerarket kommer ut. Når sakene mottas, sorteres de etter pensjonsdato og legges i en skuff for å vente på behandling. Saksbehandler plukker saker fra skuffen. Etterpå legges saken i en ny skuff for å vente på revisjon. Vanskelige saker, for eksempel alderspensjoner med doble stillinger, er tunge å ta. De blir kanskje lagt litt til side.»

I tredje fase tar ordinære saker 15 dager og oppsatte tar 43 dager. De fleste sakene behandles innen 20 dager, men for oppsatte saker trekker én sak med en behandlingstid på 272 dager opp gjennomsnittet. Flere forklarte forskjellen mellom disse to søylene med at oppsatte saker er mer krevende og dessuten lavere prioritert enn ordinære pensjoner:

«Det er langt færre av oppsatte pensjoner enn av ordinære, og det kan derfor knytte seg mer usikker-

⁹ Populasjonen har en fordeling på henholdsvis 728 og 362 saker.

het til disse. Dessuten vil det ofte være manuelle beregninger på de oppsatte pensjonene, og i 1997 var det store restanser på de manuelle beregningene. Dette skyldes at de sakene har blitt liggende. De vanlige sakene er stort sett veldig greie, mens en oppsatt er vanskelig. På de oppsatte må man undersøke mer, og sakene går ofte tilbake i tid.»

«En forklaring på lang behandlingstid for oppsatte pensjoner, kan være at Pensjonskontoret mangler opplysninger/dokumentasjon som må innhentes. Datasystemet takler ikke alle typer data, slik at pensjonen må beregnes manuelt. Disse pensjonistene har også allerede pensjon, og kan være nedprioritert av saksbehandler, som lar sakene ligge over til neste måned.»

I brev av 13. juli 1998 til Riksrevisjonen har SPK uttalt:

«SPK vil presisere at det ikke er noen offisiell politikk at oppsatte pensjoner skal prioriteres etter ordinære. At enkelte av våre medarbeidere har gitt uttrykk for at en slik prioritering finnes, antar SPK må bero på at når fristen for klargjøring av nye pen-

sjoner til utbetaling via Rikstrygdeverket nærmer seg, den såkalte «Stoppen», velger saksbehandlerne å prioritere å få gjennom flere av de noe mindre arbeidskrevende ordinære pensjonene, framfor å bruke lang tid på en enkelt oppsatt pensjon, for deretter å ta opp igjen den oppsatte pensjonen når «Stoppen» er passert. Med det store arbeidspresset og den knappe ressursituasjon SPK har vært og er inne i, mener SPK dette har vært og er en prioritering som kan forsvares.»

Den fjerde fasen, kvalitetssikring, tar 5 dager for ordinære pensjoner og 4 dager for oppsatte.

4.1.3 Uførepensjon

Uførepensjoner skal ifølge resultatkravet utbetales fra og med første måned etter lønnsopphør. For å kunne utbetale pensjonene i rett tid har SPK bedt medlemmer og arbeidsgivere om å sende inn søknader minst tre måneder før sluttdato.

Mål og resultater

Andelen forsinkede uførepensjoner har de siste årene ligget jevnt på i underkant av 80 prosent.

Tabell 3 Mål og resultater for nye uførepensjoner 1993–97

	1993	1994	1995	1996	1997
Mål	Ingen resultatkrav	100 % i rett tid	100 % i rett tid	100 % i rett tid	100 % i rett tid
Resultater	Ikke angitt i prosent	79,6 % forsinket	77,9 % forsinket	78,1 % forsinket	76,8 % forsinket

Kilde: Tildelingsbrev fra departementet og SPKs årsrapporter for 1993–97

Gjennomsnittlig forsinkelse for alle forsinkede uførepensjonssaker utbetalt i 1997 er 10 måneder¹⁰. Gjennomsnittlig forsinkelse er 6,3 måneder for ordinære pensjoner og 30,2 måneder for oppsatte pensjoner.

Når det gjelder målet knyttet til utbetaling, uttaler en av lederne:

«For alders- og etterlattepensjoner er målene greie. Målet for utbetaling av uførepensjoner er helt urealistisk. Målet burde vært 3 måneder etter mottak av alle nødvendige dokumentasjoner. Fristen er i dag ofte umulig å greie, fordi ikke alle dokumentene sendes inn i tide, det vil si innen 3 måneder før iverksettelse av pensjonen.»

Saksbehandlerne mente at årsakene til forsinkelsene var at søknadene fra medlemmer ofte kommer

for sent, som igjen kan skyldes at enkelte kvier seg for å søke om uførepensjon. Gjennomgangen av saker viser at også legeerklæringer og lønnsmeldinger fra arbeidsgiver ofte kommer for sent.

Saksgjennomgangen viser at søknader om uførepensjon i mange tilfeller mottas sent. I gjennomsnitt ble sakene i utvalget sendt inn 2,3 måneder etter pensjoneringstidspunktet. Oppsatte saker trakk gjennomsnittet opp: Alle oppsatte saker kom for sent, i gjennomsnitt 2 år etter pensjoneringstidspunkt. For de ordinære sakene ble 19 av 75 saker sendt inn mer enn 3 måneder før pensjoneringstidspunktet. I gjennomsnitt ble de ordinære sakene i utvalget sendt inn på pensjoneringstidspunktet.

SPK uttaler i brev av 13. juli 1998 til Riksrevisjonen:

«Årsaken til at noen i SPK kan oppfatte målet som urealistisk, er at SPK i disse tilfellene er helt avhengig av hvordan våre omgivelser oppfyller sine plikter, dvs. om arbeidsgiverne, medlemmet og/eller primærlege sender inn nødvendig dokumentasjon til

¹⁰ Gjennomsnittlig forsinkelse for de sakene som inngår i utvalget er 9,9 måneder.

rett tid. Imidlertid er dette en uttalelse som SPK ikke stiller seg bak. Vi erkjenner at det har vært vanskelig å nå dette målet, noe som også resultatene de siste årene viser. Av hensyn til våre medlemmer og pensjonister verken kan eller vil SPK renonsere på dette målet. Våre medlemmer skal kunne forvente at dersom de søker uførepensjon i tide, skal de få sin rettmessige pensjon første måned etter lønnsopphør. SPK vil derfor arbeide kontinuerlig for å forbedre dette resultatet, bl.a. gjennom nye systemer, bedre informasjon, bedre og mer formalisert kontakt med arbeidsgiverne m.m.»

Saksflyt vist ved flytdiagram

Hovedelementene i behandlingen av en uførepensjonssak vises i diagram 4. Denne pensjonstypen skiller seg fra de øvrige ved at det i tillegg til vurdering av medlemsrettigheter, beregning og utbetaling, må foretas en vurdering av de medisinske opplysningene i forhold til gjeldende regelverk. Disse to prosessene kan foregå parallelt, men er atskilt fra hverandre. Det opprettes også to separate saksmapper. Søknad fra medlem og erklæring fra medlemmets behandlende lege sendes på et felles skjema. Dette skjemaet går til den gruppe/saksbehandler som har ansvaret for å vurdere de medisinske opplysningene. Skjemaet fra arbeidsgiver går til den gruppe/saksbehandler som har ansvaret for å vurdere medlemsrettigheter og foreta beregning.

For ordinære pensjoner sendes søknad fra medlem og arbeidsgiver, sammen med medisinske opplysninger. For oppsatte pensjoner kommer søknaden oftest fra medlemmet selv og vedkommendes behandlende lege eller som en melding fra trygdekantoret om at vedkommende er innvilget uførepensjon fra folketrygden. Saksbehandlingen starter etter at første melding er mottatt, men alle skjemaer må være mottatt før SPK kan fatte endelig vedtak i saken.

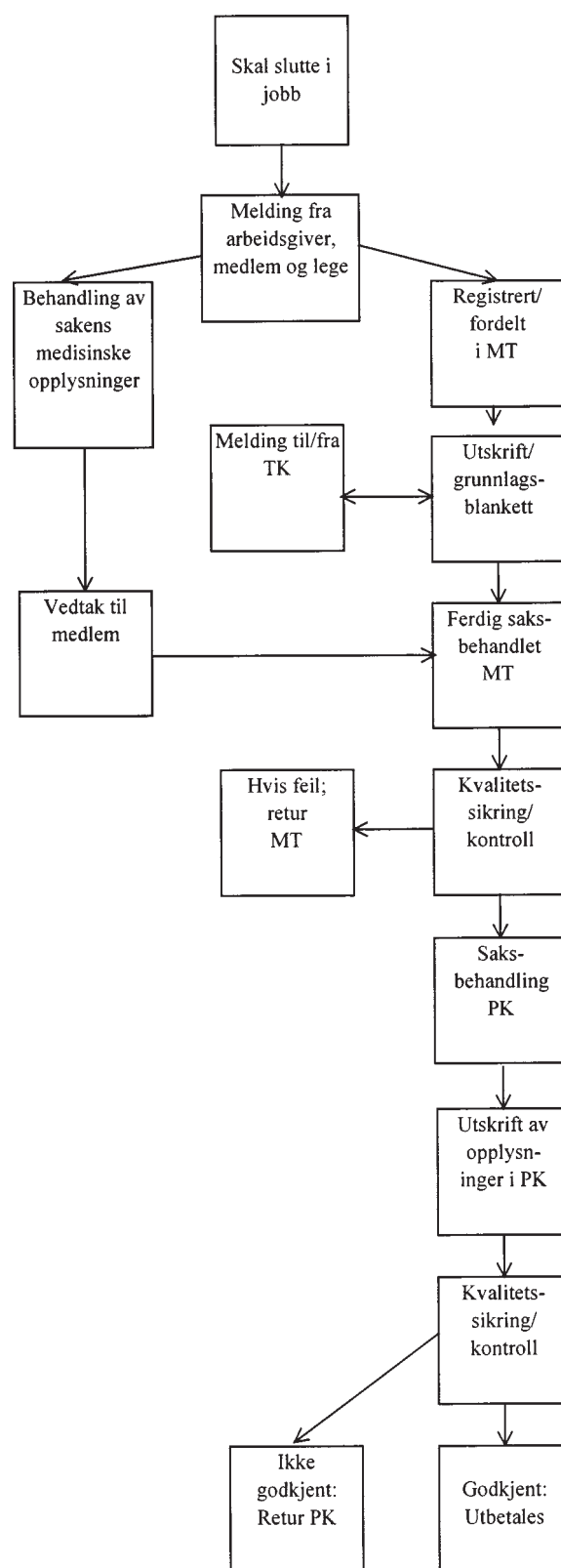


Diagram 4 Saksgang for uførepensjon

Flaskehalsen i saksflyten

Blant de 91 sakene i utvalget, er 75 ordinære og 16 er oppsatte¹¹. Den interne saksbehandlingstiden, fra første søknad mottas til utbetaling skjer, er for utval-

get 5,7 måneder i gjennomsnitt. Behandlingstiden for ordinære pensjoner og oppsatte pensjoner er henholdsvis 5,6 og 7,2 måneder. Fasene i saksbehandlingen vises i diagram 5 og 6.

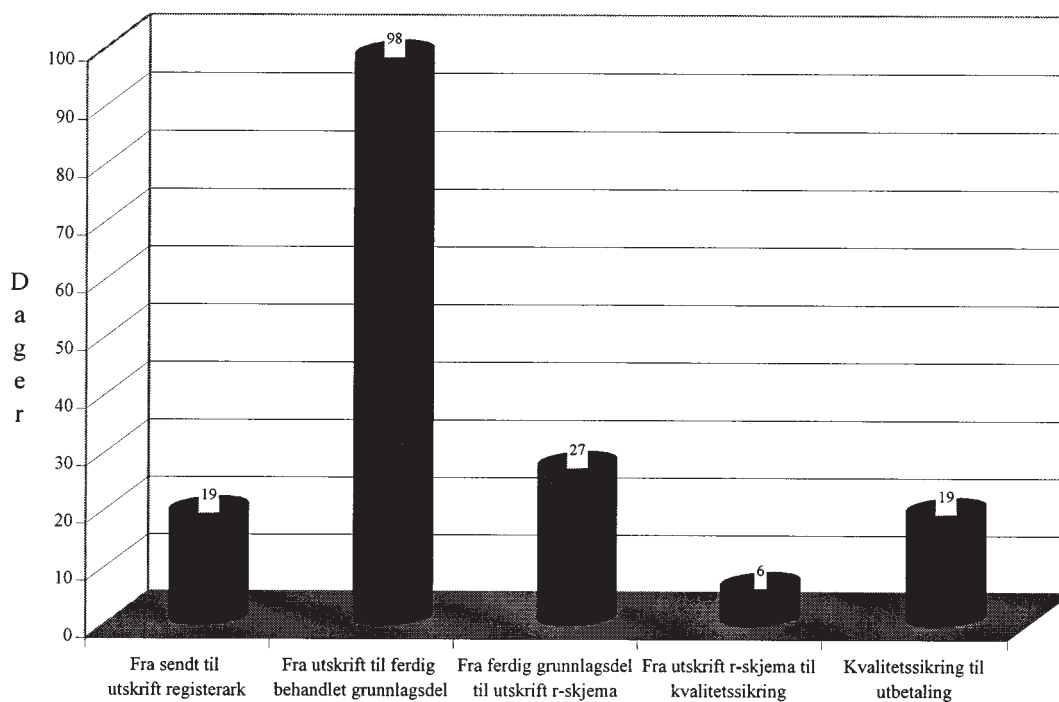


Diagram 5 Saksflyt for ordinær uførepensjon

Kilde: Et utvalg saksmapper fra 1997

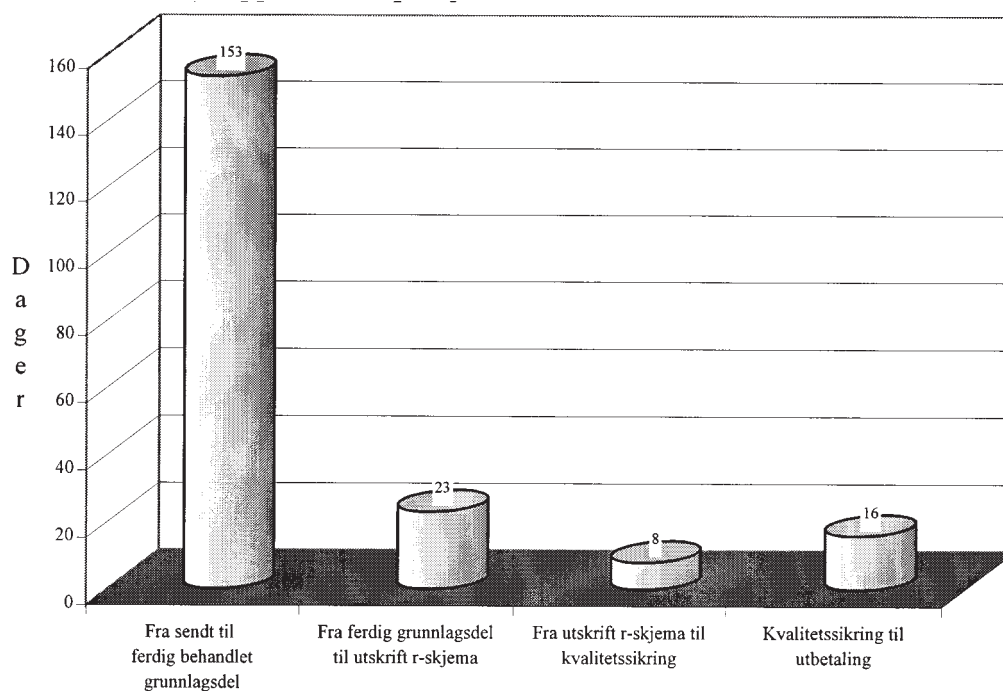


Diagram 6 Saksflyt for oppsatt uførepensjon

Kilde: Et utvalg saksmapper fra 1997

¹¹ Populasjonen har en fordeling på henholdsvis 2733 og 492 saker.

I saksmappene med oppsatte pensjoner fantes ikke dato for utskrift av registerark, som skyldes at disse sakene ofte blir behandlet manuelt. De to første fasene er derfor slått sammen i diagram 6.

Det er behandlingen i medlemsteamene som tar lengst tid for uførepensjoner. I dette kontoret tok 34 saker over 3 måneder, hvorav to saker tok over ett år.

De fleste saksbehandlere mente at uførepensjon var lavere prioritert enn de to øvrige pensjonstypene. Flere saksbehandlere nevnte videre at det var ulik prioritering mellom de to typene uførepensjon, og at det var oppsatte uførepensjoner som ble nedprioritert:

«Jeg tror at uførepensjon hadde lavere prioritet enn alderspensjon, og oppsatte uførepensjoner ble nedprioritert mange ganger. I oppsatte saker kommer det ofte bare en henvendelse til SPK. Da må det skrives brev til medlemmet eller trygdekontoret, noe som kan ta tid. Det er mye gammelt medlemskap, noe som gjør at arbeidsgiverne ofte må forespørres om opplysninger som ligger langt tilbake i tid. Dessuten er det krav om kopi av stønadsbrevet fra trygdekontoret i disse sakene, siden det må være innvilget uførepensjon fra folketrygden.»

Den lave prioriteringen ble av flere forklart med at disse pensjonistene i de fleste tilfeller allerede fikk utbetalt pensjon fra trygdeetaten. I tillegg beskrives enkelte uføresaker som vanskelige. Dette gjør også at det tok tid. Et siste moment som ble

nevnt som forsinkende, var den parallelle saksbehandlingen, hvor det å fatte vedtak på medisinsk grunnlag ofte tok lang tid.

I brev av 13. juli 1998 til Riksrevisjonen har SPK tilbakevist at uførepensjon skulle ha lavere prioritet enn alderspensjon:

«Det har fra SPKs ledelse aldri vært gitt uttrykk for noen slik prioritering, hverken muntlig eller skriftlig. Utsagnet fra denne medarbeideren må bero på en misforståelse. SPK vil sette i verk tiltak for at slike eventuelle misforståelser blir avdekket og avklart.»

Når det gjelder prioritering mellom ordinære og oppsatte pensjoner, vises det til SPKs kommentarer i punkt 4.1.2.

Den nest siste fasen, kvalitetssikring, tar 6 dager for ordinære pensjoner og 8 dager for oppsatte.

4.1.4 Etterlattepensjon

Etterlattepensjoner skal ifølge resultatkravet utbetales senest tre måneder etter døds måneden.

Mål og resultater

Andelen forsinkede etterlattepensjoner har variert fra 1994 til 1997. Andelen var størst i 1994 og lavest i 1995, for så å stige til 1996. I 1997 var andel forsinkede saker igjen sunket med noen prosentpoeng.

Tabell 4 Mål og resultater for nye uførepensjoner 1993–97

	1993	1994	1995	1996	1997
Mål	Ingen resultatkrav	100 % i rett tid	100 % i rett tid	100 % i rett tid	100 % i rett tid
Resultater	Ikke angitt i prosent	57,6 % forsinket	39,8 % forsinket	49,6 % forsinket	44,2 % forsinket

Kilde: Tildelingsbrev fra departementet og SPKs årsrapporter for 1993–97

Gjennomsnittlig forsinkelse for alle forsinkede etterlattepensjoner utbetalt i 1997 er 4,2 måneder¹². Informasjon om forsinkelse fordelt på etterlattepensjoner hvor medlemmet dør i stilling og etterlattepensjoner hvor medlemmet dør som pensjonist, er ikke tilgjengelig i populasjonen.

For sakene i utvalget, har det i gjennomsnitt tatt 14 dager fra dødsdato til melding om dødsfall er sendt fra trygdekontoret. Når medlemmet dør i stilling må arbeidsgiver sende inn opplysningene, og

for slike saker er tilsvarende gjennomsnitt 15 dager¹³.

Kommentarer fra SPK vedrørende mål og resultater

I undersøkelsen har Riksrevisjonen lagt til grunn at døds måneden regnes som første måned i forhold til målet om at etterlattepensjonen skal utbetales innen tre måneder etter døds måneden. Dette innebærer at

¹² Gjennomsnittlig forsinkelse for de sakene som inngår i utvalget er 3 måneder.

¹³ I to tilfeller fra trygdekontoret og tre tilfeller fra arbeidsgivere ble melding om dødsfallet sendt inn cirka en måned etter dødsdato.

etterlattepensjon eksempelvis skal utbetales i mars for et medlem som dør i januar. Denne tolkningen baserer seg blant annet på intervjuer med ansatte i SPK, på statistikk over forsinkede etterlattepensjonssaker mottatt fra SPK og på opplysninger gitt i SPKs årsrapporter.

I brev av 13. juli 1998 til Riksrevisjonen har SPK uttalt at denne måten å beregne måloppnåelsen på ikke er korrekt. Ifølge SPK er det måneden etter døds måneden som skal regnes som første måned, som innebærer at etterlattepensjon eksempelvis skal utbetales i april for et medlem som dør i januar. SPK har i den forbindelse vist til følgende resultatmål i St prp nr 1 (1997–98):

«Etterlattepensjoner skal utbetales senest tre måneder etter døds måneden under forutsetning av at SPK har mottatt de nødvendige opplysninger fra arbeidsgiver/trygdekontor etter dødsfallet.»

I brevet av 13. juli 1998 har SPK videre uttalt:

«I de senere år har ved en inkurie resultatene for rettidig utbetaling av etterlattepensjoner blitt rapportert på hvor mange som har blitt utbetalt 2 måneder etter startdato. De riktige resultatene var for 1997 75,8 %, 1996 73,5 %, 1995 76,8 %, 1994 66,3 %.»

Saksflyt vist ved flytdiagram

Hovedelementene i saksbehandlingen av etterlattepensjoner vises i diagram 7.

Dersom medlemmet dør som pensjonist, sendes melding fra trygdekontoret. Slike saker behandles av pensjonskontoret (PK). Dersom medlemmet dør i stilling, sendes melding fra arbeidsgiver. Saken behandles av medlemsteamet (MT), før saken oversendes PK for sluttbehandling.

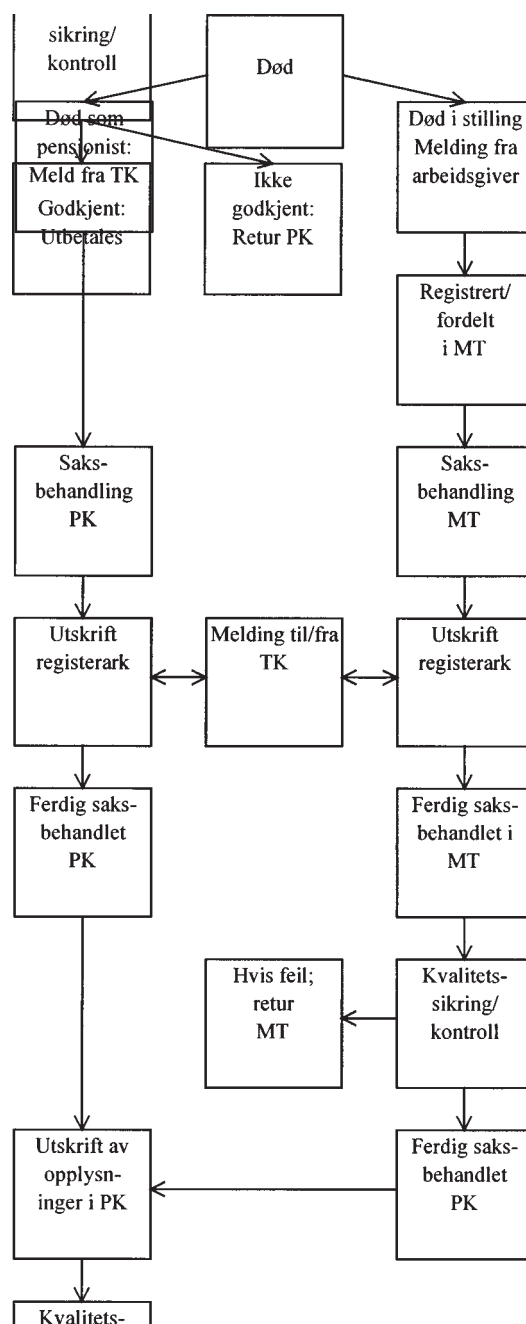


Diagram 7 Saksgang for etterlattepensjon

Flaskehalsler i saksflyten

Av de 68 sakene som ble gjennomgått, var 53 saker av typen «død som pensjonist» og 15 av typen «død i stilling»¹⁴. Den interne saksbehandlingstiden i utvalget, fra melding om død mottas til utbetaling

skjer, var i utvalget 3,2 måneder i gjennomsnitt. Behandlingstiden for typen «død som pensjonist» og for typen «død i stilling» var henholdsvis 3,1 og 4 måneder.

Flaskehalsene i saksflyten vises i diagram 8.

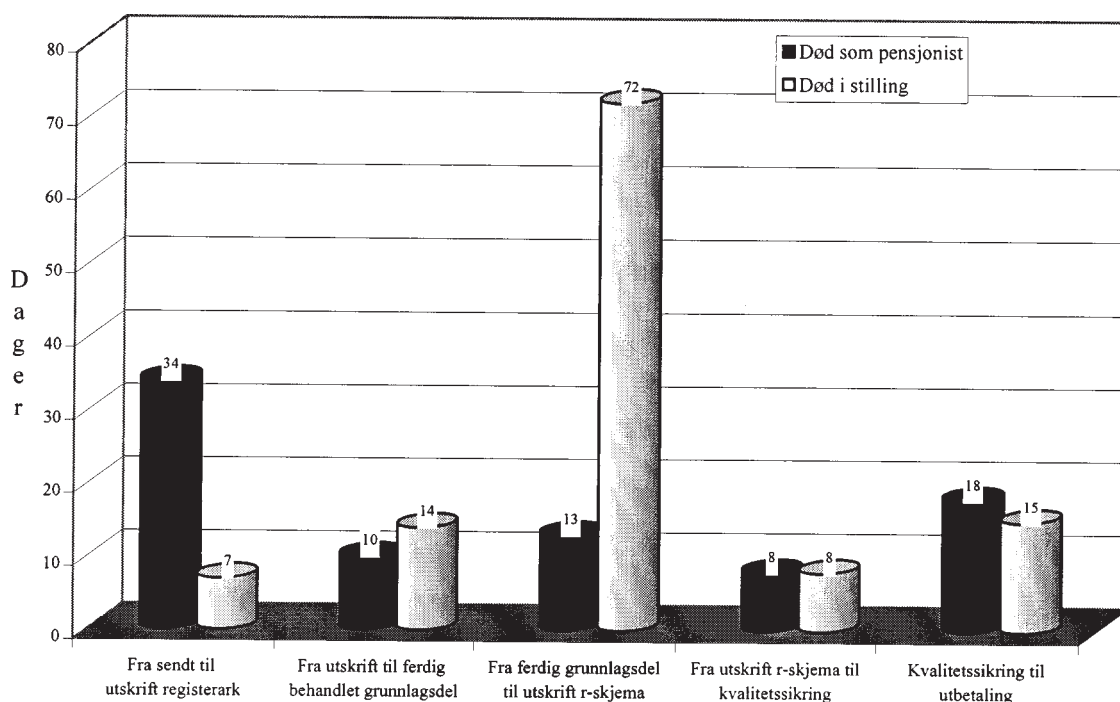


Diagram 8 Saksflyt for etterlattepensjon

Kilde: Et utvalg saksmapper fra 1997

I første fase tar det i gjennomsnitt 34 dager fra trykdekontoret sender melding om dødsfallet, til arbeidet med saken påbegynnes i SPK. I én sak tok det 3,7 måneder. De øvrige fordelte seg med cirka halvparten under en måned og de øvrige mellom 1 og 2 måneder. Tilsvarende tar det i gjennomsnitt 7 dager fra arbeidsgiver sender en melding før saken påbegynnes. Den saken med lengst saksbehandlingstid tok her 25 dager. Forskjellen mellom søylene ble av noen saksbehandlere forklart med at pensjoner av typen «død i stilling» prioriteres foran typen «død som pensjonist»:

«Alle var innforstått med at disse sakene skulle prioriteres foran andre pensjonstyper.»

Retten til pensjon fastsettes i den første fasen for etterlatte etter medlemmer som dør som pensjonist (34 dager) og i den tredje fasen for etterlatte etter medlemmer som dør i stilling (72 dager). Dette gjøres i begge tilfeller av pensjonskontorene. Begge

disse fasene skiller seg fra de øvrige ved at de tar lengre tid. Dette ble forklart på følgende måte:

«I denne fasen fastsettes retten til etterlattepensjon, som kan ta lang tid. Dels skyldes det stadig mer kompliserte samlivsforhold, ofte med flere skilsmisser, samboerskap og barn i flere kull og dels at det kan ta tid å oppdrive vigselsattester, enten fra Folkeregisteret eller fra gjenlevende ektefelle.»

Andre fase, behandlingen av grunnlagsopplysningene, tar henholdsvis 10 og 14 dager. To saker, én innenfor hver av typene, skilte seg ut på grunn av lang saksbehandlingstid, henholdsvis 4 og 3 måneder. Forklaringen på at denne fasen relativt sett tok kortere tid for etterlattepensjonene enn for de øvrige pensjonstypene ble av flere også forklart med bakgrunn i prioriteringer:

«Årsaken til at etterlattepensjoner ikke krever like mye tid i denne fasen er at denne type pensjoner prioriteres høyere; blant annet ved at de går direkte til saksbehandler, som så lager mappe på dem.»

¹⁴ Fordelingen i populasjonen er ikke tilgjengelig.

I brev av 13. juli 1998 til Riksrevisjonen har SPK uttalt:

«SPK vil gi uttrykk for at det ikke er noen offisiell politikk at etterlattepensjoner skal prioriteres foran andre pensjoner. At enkelte av våre medarbeidere har gitt uttrykk for at en slik prioritering finnes, antar SPK må bero på at vinteren 95/96 ble det presisert at etterlattepensjoner skulle prioriteres likt med andre pensjoner. Denne presiseringen ble gitt fordi vi så en tendens til at etterlattepensjoner var blitt nedprioritert. Det kan tenkes at denne presiseringen i dag oppfattes som en opprioritering. SPK vil heller ikke se bort fra muligheten for at enkelte saksbehandlere av hensyn til de etterlatte i en vanskelig livsfase, av mer menneskelige hensyn prioriterer etterlattepensjoner før andre pensjoner.»

Tredje fase, saksbehandlingen i pensjonskontoret, tar henholdsvis 13 og 72 dager. Tre saker med behandlingstid på mellom et halvt og ett år trakk gjennomsnittet opp for typen «død i stilling». Forskjellen mellom typene ble forklart ut fra at SPK allerede har de fleste utbetalings- og samordningsopplysninger for dem som dør som pensjonist, mens disse opplysningene må hentes inn for dem som dør i stilling. De som dør i stilling er ofte yngre mennesker, og det går i disse tilfellene med en del tid til blant annet å innhente opplysninger om ektefelles inntekt og om barn med rett til barnepensjon:

«For dem som dør som pensjonist har SPK allerede grunnlagsdata, og flesteparten av sakene er av denne typen. Derfor må det i disse sakene kun innhentes samordningsdata. Når det gjelder dem som dør i stilling, så er det mulig at det var færre personer som drev med det, i tillegg til at det er færre av denne typen saker.»

Den fjerde fasen, kvalitetssikring, tar 8 dager for begge typene etterlattepensjon.

Tabell 5 Dager i utbetalingsfasen

Pensjon: Type:	Alderspensjon		Uførepensjon		Etterlattepensjon	
	Ordinære	Oppsatte	Ordinære	Oppsatte	Pensjonist	I stilling
Dager	23	18	19	16	18	15

Kilde: Et utvalg saksmapper fra 1997

Perioden det kan meldes i går fra cirka den 21. i en måned til cirka den 20. i måneden etter. Dersom alle saker ble kvalitetssikret den 20., ville denne fasen ha tatt i gjennomsnitt 10,5 dager relatert til den 1. i utbetalingsmåneden.

Flaskehalsener generelt

I intervjuene dreide ett av spørsmålene seg mer generelt om hva som gir flaskehalsener i systemet. I svarene pekte flere på at dette hadde å gjøre med organisering internt, lang ventetid på opplysninger fra andre, dårlig datasystem og manglende personalressurser. En oppsummerte det slik:

«Det var mange stoppunkter i sakene, som kan gi flaskehalsener. I medlemsteamet kunne det være opptil fire ulike saksbehandlere eller stoppunkter: En sorterte posten, én registrerte den, en annen beregnet den, mens den siste kontrollerte den. Dette er nå blitt bedre, siden mange driver egenkontroll. I enkelte saker kan det nå bare være én saksbehandler. I pensjonskontorene er det to saksbehandlere/stoppunkter per sak: En melder og én reviderer. Dette vil det ikke bli noen endring på, før i slutten av året. Da får disse kontorene et nytt datasystem, og revisjonsleddet kan erstattes av egenkontroll i mange typer saker. Andre momenter som kan gi flaskehalsener, er at innmeldinger kommer for sent, at arbeidsgiver er for sent ute og at meldingene i 1997 ble lagt i kø ved mottak i SPK. Først når saksbehandler fikk den, ble det sjekket om opplysninger manglet eller måtte suppleres. Nå er målet på dette punktet at sakene skal sjekkes umiddelbart, slik at nødvendig tilleggsinformasjon kan innhentes på et tidligere tidspunkt.»

4.1.5 Utbetaling

Utbetalinger fra SPK skjer via trygdekontorene. SPKs utbetalinger av pensjoner må klargjøres og meldes til trygdekontoret innen cirka den 20. i måneden før utbetalingsmåneden. Trygdekontorets frist for å melde utbetalingene til Bankenes Betalingssentral er cirka den 10. i utbetalingsmåneden.

Ved beregning av saksbehandlingstid er det i analysen lagt til grunn at utbetaling skjer fra og med den 1. i utbetalingsmåneden, selv om utbetalingene faktisk skjer den 20., siden utbetalingene ofte gjelder ytelser fra førstnevnte dato.

Undersøkelsen viser følgende gjennomsnittlige antall dager fra saken er meldt (ferdig kvalitetssikret) til utbetaling skjer:

Det kan avledes av tabell 5 at sakene gjennomsnittlig meldes mellom den 10. og 15. i måneden før utbetalingsmåneden. Også intervjuene bekrefter at relativt sett flere saker klargjøres når fristen for å melde utbetalinger nærmer seg, enn i begynnelsen av perioden. En av lederne sier dette:

«Arbeidspresset øker mot fristen for klargjøring av utbetalinger, cirka den 20. i hver måned. Det er videre et press for å få med eventuelle endringer innen siste frist for trygdekontorene, det vil si innen den 10. i utbetalingsmåneden. Med et jevnt tilsig av saker ville også arbeidet kunne ha blitt fordelt jevnt. Det har hittil ofte vært et problem at sakene først overføres fra medlemsteamene når fristen for klargjøring nærmer seg.»

Flere av de intervjuede mener fristen for klargjøring er satt for langt foran utbetalingstidspunktet, og enkelte mener at SPK selv burde ha ivaretatt utbetalingsfunksjonen:

«Fristen for klargjøring, en måned før utbetaling, er veldig lang, og flere saker kunne vært med

dersom fristen var kortere. IT-systemet er for dårlig, og stenges for registrering en halv time midt på dagen. Med bedre edb-verktøy ville flere utbetalinger ha kommet til riktig tid.

4.2 FEIL

4.2.1 Mål og resultater

Dagens rapporteringssystem for feil ble utviklet i 1994. Feilprosenten viste i perioden august–desember 1994 en synkende tendens. Som ledd i den kortsiktige delen av Utviklingsprosjektet sank feilprosenten videre utover i 1995. Fra 1996 til 1997 viser imidlertid feilprosenten igjen en stigende tendens, og de første målingene i 1998 viser at feilprosenten ligger på samme nivå som i 1997.

Tabell 6 Mål og resultater i perioden 1993–97

	1993	1994	1995	1996	1997
Mål	Nedgang i feilutbetalinger på 25 %	Ingen resultatkrav – bedt om å utvikle metode for å rapportere om feil	Feilprosenten under 3 % per 01.05.95. Feilprosenten under 2,5 % per 31.12.95.	Feilprosenten under 2 % per 01.01.97	Feilprosenten under 4 % per 01.01.98
Resultater	Ikke rapportert	6,9 % ¹	3 %	5 %	6,5 %

¹ Gjelder fra august til desember 1994.

Kilde: Tildelingsbrev fra departementet og SPKs årsrapporter 1993–97

4.2.2 Fordeling av feil

Som tidligere nevnt går sakene i SPK gjennom en totrinns saksbehandling, hvor medlemsteamene har ansvaret for det første trinnet (grunnlagsdelen). Oppgavene her består i å registrere opplysninger fra andre, vurdere medlemsrettigheter og fastsette pensjonsgrunnlaget. For uførepensjoner blir det i tillegg fattet vedtak på medisinsk grunnlag. Saksbehandlingens andre trinn foregår i pensjonskontorene (samordnings- og utbetalingsdelen). Disse kontorene har

ansvaret for å samordne ytelsene fra SPK med ytelsene fra trygdeetaten og andre pensjonsordninger, samt beregne og klargjøre utbetalingen.

I de 89 feilsakene som ble gjennomgått, ble det registrert 94 feil¹⁵. Fordelingen i forhold til grunnlagsopplysninger og samordning/utbetaling vises i tabell 7. Tabellen viser i tillegg fordelingen i forhold til ulike kategorier av feiltyper. Kategoriene er utarbeidet med utgangspunkt i Riksrevisjonens undersøkelse i SPK i 1991.

¹⁵ Fem saker inneholdt to feil. En av sakene hadde én grunnlagsfeil og én utbetalings-/samordningsfeil.

Tabell 7 Fordeling av feil etter type, tall i prosent

	Feil ved grunnlags- opplysninger (MT)	Samordnings- og utbetalingsfeil (PK)	Sum
Meldinger som påvirker pensjonen er ikke registrert	2	6	8
Registreringsfeil	1	10	11
«Oversjåingsfeil»/manuelle feil	26	39	65
Regnefeil/manuelle feil	0	0	0
Edb-tekniske feil	0	2	2
Feil i krav eller etterbetalinger uavhengig av selve beregningen	0	2	2
Feilutbetaling som følge av for sen registrering/behandling av saken	0	0	0
Feil oppstått på grunn av feilaktige opplysninger gitt av andre	0	9	9
Manglende signatur for revisjon	0	1	1
Andre feil	0	2	2
Sum	29	71	100

Kilde: Et utvalg feilsaker fra 1997

Det framgår av tabell 7 at 29 prosent av feilene gjøres i medlemsteamene og at 71 prosent av feilene gjøres i pensjonskontorene. Statistikk over saksproduksjon fra SPK for 1. halvår 1997, viser imidlertid at pensjonskontorenes andel av de totale saksbehandleroperasjonene var 80 prosent. Dette innebærer at det relativt sett gjøres noe mer feil i medlemsteamene enn i pensjonskontorene.

Det framgår videre av tabellen at de fleste feilene, totalt 65 prosent, er såkalte «oversjåingsfeil», og at de utgjør nesten samtlige feil i første del av saksbehandlingen, 26 av 29 prosent. I andre del av saksbehandlingen skyldes feilene i tillegg at relevante meldinger ikke er registrert (6 prosent), registreringsfeil (10 prosent) og feil gjort av eksterne (9 prosent). Disse feiltyperne beskrives nærmere nedenfor.

Meldinger som påvirker pensjonen er ikke registrert

8 prosent av feilene skyldes at meldinger som påvirker pensjonen ikke er registrert. Dette gjelder meldinger både fra arbeidsgiver, trygdekontoret og andre pensjonsordninger.

Registreringsfeil

I pensjonskontorene skyldtes 10 prosent av feilene registreringsfeil, mens tilsvarende andel i teamene var 1 prosent. For noen av disse feilene kunne det være tvil om hvorvidt feilen var en «oversjåingsfeil» eller om det var en registreringsfeil. Dette er vurdert skjønnsmessig i det enkelte tilfelle. I hovedsak er det ulike datoer og koder som ikke er riktig registrert.

«Oversjåingsfeil»

De fleste feilene, 65 prosent, kommer i den kategorien SPK selv definerer som «oversjåingsfeil». Også lederne og saksbehandlerne mener at de fleste feil er av denne typen. Dette er en type feil som kan skyldes slurv eller at saksbehandleren mister oversikten og dermed gjør en feil som vedkommende egentlig hadde forutsetninger for ikke å gjøre. Eksempler på denne typen feil er:

- Saksbehandler hadde ikke sjekket dato for når pensjonisten sluttet i siste arbeidsforhold.
- Medregning av tjenestetid i KLP var gjort fullt ut, selv om en del av tiden var samtidig.
- Pensjonisten ble godskrevet alderstillegg, uten å ha opparbeidet rett til det.
- Saksbehandler fulgte ikke gjeldende regelverk om å pålegge søker om å søke folketrygd.
- Saksbehandler oppdaget ikke eller husket ikke å se etter merknad i avdødes sak om at pensjonsgrunnlaget skulle omregnes etter dødsfallet.
- Pensjonsgrunnlaget skulle ha vært omregnet ved dødsfallet på grunn av deltidsjobbing i perioder.
- Uførepensjonen ble startet fra 1.1.97, mens samordningen med folketrygden skulle være fra 1.2.97. Også forsøket på å rette opp ble feil.
- Ervervsinntekt ble ikke registrert etter korrekt grunnbeløp.
- Utbetalingsdato i folketrygdlinjen var lagt inn én måned for tidlig.

Feil oppstått på grunn av feilaktige opplysninger gitt av andre

9 prosent av feilene kan plasseres i denne kategorien, som i de fleste tilfeller dreier seg om samordning. Dette er en type feil som i vårt utvalg bare har forekommet i pensjonskontorene, i og med deres samordning og overføringsavtaler med andre pensjonsordninger. Slike feil kunne imidlertid også ha

oppstått i teamene, i og med at disse behandler lønnsmeldinger fra arbeidsgiverne. En del eksterne feil vil ikke SPK kunne oppdage. Datautveksling med trygdeetaten omtales nærmere i punkt 4.4.

4.2.3 Øvrige trekk ved feilsakene

I tabell 8 og 9 er feilene i utvalget gruppert i forhold til pensjonstype og maskinell/manuell behandling.

Tabell 8 Feil i forhold til pensjonstype, tall i prosent

	Feil ved grunnlagsopplysninger (MT)	Samordnings- og utbetalingsfeil (PK)	Sum	Nye saker per oktober 1997
Alderspensjon	13	15	28	43
Uførepensjon	14	31	45	42
Etterlattepensjon	1	20	21	15
Kombinasjoner	1	5	6	
Sum	29	71	100	100

Kilde: Et utvalg feilsaker fra 1997 og nytilgangsstatistikk per oktober 1997

Tabell 8 viser at den absolutte fordeling av feil gir flest feil i uførepensjonssaker og færrest i etterlattepensjonssaker. I forhold til saksmengden gjøres det imidlertid relativt sett flest feil innenfor etterlat-

tepensjon, færre innenfor uførepensjon og færrest innenfor alderspensjon. Kontroller gjennomført av SPKs interne revisor i 1998 viser samme fordeling.

Tabell 9 Fordeling av sakene i forhold til maskinell eller manuell beregning, tall i prosent

	Feil ved grunnlagsopplysninger (MT)	Samordnings- og utbetalingsfeil (PK)	Sum
Maskinell behandling	11	60	71
Manuell behandling	18	11	29
Sum	29	71	100

Kilde: Et utvalg feilsaker fra 1997

Tabell 9 viser at de fleste feil gjøres i saker med maskinell behandling. Hvorvidt feilene i hovedsak skjer i maskinelle eller manuelle saker, varierer imidlertid mellom kontorene. De fleste feilene i medlemsteamene ser ut til å skje i de tilfeller hvor sakene behandles manuelt, mens det motsatte er tilfellet i pensjonskontorene. Der er flest feil gjort i saker med maskinell behandling. Det bemerkes imidlertid at den totale fordelingen mellom manuelle og maskinelle saker i henholdsvis medlemsteamene og pensjonskontorene ikke er kjent.

4.2.4 Kvalitetssikring

I brev av 15. desember 1997 fra Riksrevisjonen ble SPK bedt om å legge fram informasjon om kvalitets-

sikringssystemet og rutiner og prosedyrer knyttet til dette. I brev av 18. februar 1998 svarte SPK at dokumentasjon av kvalitetssikringssystemet og saksbehandlingsrutiner er dekket gjennom revisjonsmanualen for 1., 2., 3. og 4. pensjonskontor og instruks-samlingen for pensjonsavdelingen. I undersøkelsen er det i tillegg lagt vekt på retningslinjene for kvalitetsmålingssystemet, jf omtale i punkt 2.1.3, og intervjudata.

På spørsmål om hva som er avgjørende for å kunne kvalitetssikre andres arbeid, svarer de intervjuede lederne at det i hovedsak er saksbehandlernes erfaring. Vedkommende må kunne saksprosessen godt, være nøyaktig, ha sans for tall og evne til å se helheten i en sak. De fleste med tilstrekkelig erfaring utfører denne oppgaven, men ikke alle ønsker det og

noen har heller ikke de egenskaper som skal til. En av lederne har vist til at det i enkelte kontorer har vært mange nye medarbeidere, som gjør at mange av disse har kommet for tidlig til oppgaven.

Opplæring til denne type arbeid gis i kontorene. Nye kvalitetssikrere sitter vanligvis sammen med en erfaren medarbeider i noen dager, og det hender også at kontorene holder interne kurs dersom flere er under opplæring samtidig. I pensjonskontorene foreligger det en revisjonsmanual som benyttes i opplæringen. Man begynner å revidere de enkle sakene, og gradvis får man mer kompliserte saker. Nye kvalitetssikrere «dobbeltrevideres» i en periode på to til tre måneder.

Et problem som flere saksbehandlere nevner, er enten svakheter ved den revisjonsmanualen som foreligger (pensjonskontorene) eller at revisjonsmanual mangler (medlemsteamene). Saksbehandlerne i pensjonskontorene mener at revisjonsmanualen stort sett brukes av nytilsatte og senere som oppslagsverk ved tvil. Nytilsatte oppfatter manualen som nyttig, mens nytteverdien er mindre for mer erfarne medarbeidere. En hovedårsak til det, er ifølge flere av saksbehandlerne at manualen ikke er tilstrekkelig oppdatert:

«Revisjonsmanualen brukes som oppslagsverk ved tvil, men den er ikke helt oppdatert. Den brukes nok mest når man er ny.»

Det er ikke utarbeidet en revisjonsmanual til bruk i medlemsteamene. Noen saksbehandlere i disse kontorene har vist til den saksbehandlermanualen som gjelder generelt, og enkelte har også utarbeidet huskelister til egen bruk:

«Vi har ikke noe revisjonsmanual i medlemsteamet. Jeg hadde ingen hjelpemidler å støtte meg til i revisjonsarbeidet, og måtte derfor stort sett basere meg på egne kunnskaper og metoder.»

De intervjuede lederne mener at kvalitetssikring er en høyt prioritert oppgave, siden alle saker i utgangspunktet skal kvalitetssikres. Noen saksbehandlere som lederne vet har høy kvalitet på saksbehandlingen blir imidlertid ikke revidert. Ifølge opplysninger fra TOPP-prosjektet brukes 30 prosent av ressursene til å kontrollere de øvrige 70 prosent. Ifølge noen ledere er det særlig pensjonskontorene som trekker opp andelen til kontroll. SPK har i brev av 13. juli 1998 til Riksrevisjonen presisert at dette er grove anslag basert på enkeltpersoners generelle kunnskap om saksbehandlingsrutinene og ikke et uttrykk for eksakte tidsmålinger.

Saksbehandlerne mener at kvalitetssikringsarbeidet innebærer et stort ansvar, og ansatte i pensjonskontorene har vist til at man er den som går god for utbetalingen:

«Den som reviderer saken sist, har ansvaret for alt som er gjort i pensjonskontoret – at alt er lagt riktig inn, og så videre. Hvis intern revisor oppdager en feil, får man et notat. Revisor må da legge fram dette for resten av kontoret. Man kommer på en måte i gapestokk.»

I den forbindelse er det vist til at feil som avdekkes av intern revisor gir store utslag for feilprosenten i kontoret. Når feil avdekkes, blir dette tatt opp med den saksbehandler som har gjort feilen og feilen blir «logget» på saksbehandleren.

Når intern revisor finner feil, gis det tilbakemelding til revisor og saksbehandler via kontorleder i form av et notat. Fagansvarlig får kopi. Det hender at det oppstår diskusjon mellom kontoret og intern revisor om forhold kan karakteriseres som feil. Det varierer om kontorleder tar feilen opp med den som reviderer eller med saksbehandler, som i fellesskap er ansvarlig for å rette opp feilen. Det gis tilbakemelding, skriftlig eller muntlig, til intern revisor om at feilen er rettet.

Både når det gjelder feil som avdekkes av intern revisor og feil som avdekkes internt i kontoret, er det i utgangspunktet den som har revidert saken i kontoret som er ansvarlig for å gi saksbehandler den nødvendige veiledning. Når det gjelder «oversjåingsfeil», som det er flest av, er feilene ofte så innlysende at ingen veiledning er nødvendig. Den som kvalitetssikrer setter ofte bare en hake ved det feltet i revisjonsutskriften hvor feilen er gjort, og enkelte saksbehandlere mener at feilen bør forklares mer utførlig. Andre mener at intern revisor burde hatt en mer rådgivende funksjon enn i dag, og at revisjonsnotatene kan være vanskelige å forstå og i større utstrekning burde ha inneholdt referanser til instruks eller lignende.

Dersom det viser seg at feil er gjort på grunn av manglende kompetanse, hender det at saken blir gjennomgått av fagansvarlig på kontormøtene. Vanligvis er feilene jevnt spredt på medarbeiderne. Ifølge SPK gis det tilbakemeldinger løpende og i medarbeidersamtaler til ansatte som gjør feil. Saksbehandlere som gjør mer feil enn gjennomsnittet følges opp spesielt.

Som nevnt i punkt 4.2.2 mener både ledere og saksbehandlere at de fleste feil er såkalte «oversjåingsfeil». I tillegg skyldes enkelte av feilene mangel på kunnskap. Når det gjelder årsaker til at feil oppstår, er lederne og saksbehandlerne enige om at dette i første rekke skyldes stort arbeidspress og i stor grad også et komplisert regelverk. Flere nevner også svakheter ved IT-systemet som en viktig årsak. En av lederne har dessuten uttalt:

«Noen av de ansatte påstår at det kommer mye feil inn i huset, for eksempel medlemshistorikk og opplysninger fra RTV. Det kan være en usikkerhet i forbindelse med hvorvidt disse opplysningene er rik-

tige eller ikke. Det kan kanskje bli noe feil her. Det kan også hende at SPK påtar seg feil som for eksempel egentlig er gjort av arbeidsgiver.»

De fleste saksbehandlerne mener at den store mengden saker og et stort arbeidspress fører til at man blir «blind», og flere mener det er en direkte sammenheng mellom arbeidspresset og feilandelen:

«De viktigste årsakene til at ikke flere feil oppdages er omfanget av saker og stort arbeidspress og stress som fører til at man blir blind, det vil si at det blir vanskelig å oppdage feil.»

Flere saksbehandlere nevner imidlertid kompetanse som en viktig faktor:

«Hele tiden er det noe nytt det gjøres feil på. Selve saksområdet har blitt såpass omfattende at det har blitt litt vanskelig for den enkelte å holde oversikten. Dermed overses feilene. Det å overse feil, henger sammen med kompetanse. Hvis man har tilstrekkelig kompetanse, ser man veldig fort om noe skurrer. Høy turnover i SPK, gjør at nye folk raskt må settes i produktivt arbeid. Disse nye har ikke den totale oversikten, og detaljene forsvinner. Det tar lang tid å opparbeide tilstrekkelig kompetanse – opp til et par år. Dermed blir det et kompetansespørsmål.»

På spørsmål om hva som kan være årsakene til at ikke mer enn halvparten av de feil som gjøres blir avdekket gjennom kvalitetssikringen i kontorene, har de fleste lederne vist til det store antall saker som behandles. Det at de fleste sakene er korrekte, gjør at de sakene som inneholder feil blir oversett. Når det stadig ligger store saksbunker og venter kan det også ha en effekt på kvalitetssikringen:

«Det er mange saker og det går litt for fort. Velldig mange saker er enkle og riktige. Man blir litt blind. Revisorene skulle ikke ha måttet sjekke alle saker. Man burde hatt et system som skilte ut alle de enkle sakene. Men dette er ikke blitt prioritert.»

En leder har vist til at det generelt er liten forskjell i kompetanse mellom saksbehandler og den som kvalitetssikrer, og det kan derfor ikke forventes at sistnevnte skal oppdage alle feil. For øvrig mener enkelte saksbehandlere at den reelle avdekkingsprosenten i kontorene er høyere, fordi man i enkelte tilfeller velger å unnlate å «logge» en feil eller fordi man glemmer å gjøre det.

På spørsmål om hva som skal til for at feilene eventuelt skal reduseres, har lederne vist til at muligheten for å gjøre «oversjåingsfeil» vil bli redusert ved innføring av nytt IT-system. Dersom grunnlagsdataene legges inn riktig første gang vil flere pensjoner kunne behandles rent maskinelt og med minst mulig registreringer. Dessuten har flere framholdt at

saksbehandler burde hatt bedre tid til å kvalitetssikre eget arbeid slik at saken ble riktig første gang. Lederne har for øvrig nevnt reduksjon i restanser, øket bemanning og bedre opplæring som faktorer som vil kunne redusere feilene.

Saksbehandlerne mener den viktigste faktoren vil være å redusere arbeidspresset gjennom å øke bemanningen. Flere mener også at feilene vil kunne reduseres ved å bedre opplæringen, revisjonsmanualene og medlemshistorikken. Erfaringene er videre at når feil først oppstår, så blir det «feil på feil»:

«Det som trengs, er roligere arbeidsforhold. Det blir hektisk mot fristen. Da kan det fort gjøres at man melder feil. Når det skjer nært opp til fristen, får man dessuten ikke revidert det.»

SPK uttaler i brev av 13. juli 1998 til Riksrevisjonen at det kan være tilfeller hvor man på grunn av tidspresset før tidsfristen ikke får revidert saken før den meldes inn i utbetalingssystemet, men at alle saker revideres i ettertid og før utbetaling finner sted. Ved feil vil det ifølge SPK bli sendt stopp-/endringsmelding.

4.3 FORHOLDET SAKSFLYT/FEIL

Det er ikke gitt noen føringer fra lederne for hvordan det skal prioriteres når det gjelder rask saksbehandling i forhold til muligheten for å gjøre feil. En av lederne sier det slik:

«Det er hele tiden terpet på at pensjonene skal utbetales til rett tid med riktig resultat. Det er presisert at første gangs behandling skal være riktig, for å unngå at sakene senere må vandre i systemet. I perioder der fokus har vært satt på saksflyt, har det vist seg at feilandelen stiger.»

En av lederne mener at det varierer mye fra person til person hvor sterk vekt det legges på rask saksbehandling i forhold til muligheten for å gjøre feil. Intervjuene med saksbehandlerne bekrefter dette. Saksbehandlerne fordeler seg omtrent likt på alternativene «rask saksbehandling», «begge deler» og «få feil», men med noen færre på det siste alternativet. En saksbehandler uttaler:

«Dette er et dilemma. Feilprosenten øker med økt arbeidspress, f.eks ved sykefravær. Jeg har selv fått tilbakemeldinger om flere slurvefeil nå, enn for to–tre måneder siden. Man merker at man gjør mer feil, men man har ikke noe valg. Slurvefeil gir heller ingen «stramme blikk», hvilket betyr at det er en viss aksept for den typen feil i organisasjonen.»

Lederne har i den daglige oppfølgingen forsøkt å fokusere både på saksbehandlingstid og feil. En av lederne har fått tilbakemeldinger fra medarbeiderne

om at feil ble vektlagt i for stor grad. Intervjuene med saksbehandlerne viser at de fleste mener at de i større grad følges opp på feil enn på saksbehandlingstid:

«Toppledelsen har i perioder fokusert veldig på feilprosent, på grunn av avisoppslag og henvendelser fra departementet og Riksrevisjonen. Organisasjonen preges av redsel for å gjøre feil. Ledelsen i pensjonskontorene er imidlertid mer fokusert på å få pensjonene ut til riktig tid.»

«Folk er redde for å gjøre feil, fordi en feil slår mye ut på feilstatistikken. Feilprosenten per saksbehandler er ikke jevn, som fører til at ros ikke har så stor verdi fordi man vet at den kan være høyere i neste periode.»

Både lederne og saksbehandlerne er stort sett enige om at målet om feilandel kunne blitt oppfylt dersom saksbehandlingstiden var lengre, i den forstand at saksbehandlerne kan bruke mer tid på sakene uten at den totale behandlingstiden øker. Ifølge dem som er intervjuet innebærer det i tilfelle at antallet ansatte må økes eller at tidsbruken på andre oppgaver må reduseres. Saksbehandlerne mener det er vanskelig å anslå hvor mye mer tid som må til, men flere har antydning at opptil 15 minutter lengre tid per sak hadde vært tilstrekkelig. Dette ville særlig hatt betydning for andelen «oversjåingsfeil», som er den typen feil som hovedsakelig gjøres.

4.4 DATAUTVEKSLING

4.4.1 Avvik

Som nevnt i punkt 2.1.4 ble det tatt et utvalg på 6568 saker. Blant disse ble det funnet avvik i data mellom SPK og trygdeetaten i 669 saker og logiske feil i 202 saker. I 154 av de 669 sakene ble det i tillegg til avvikene funnet logiske feil. Dette betyr at data ikke var konsistente i over 10 prosent av sakene og at summen av logiske feil utgjorde cirka 5 prosent. I saker med allerede påviste avvik var det en overrepresentasjon av logiske feil.

Det ble også tatt et mindre utvalg på 119 saker blant alle saker med avvik eller logiske feil. Dette ble gjort for å kontrollere om avvikene i datasettene faktisk var reelle. At avvikene er reelle innebærer at det legges til grunn ulike forutsetninger ved utbetaling av pensjonen til en og samme person i SPK og trygdeetaten. Gjennomgangen av saksmappene viste at en del av avvikene ikke var reelle, hovedsakelig på grunn av feil i data mottatt fra trygdeetaten. En vanlig feil var at mottatte data var foreldet, det vil si at det siste vedtaket fra trygdeetaten ikke var mottatt. Feilene fra trygdeetaten kunne i mange tilfeller klassifiseres som logiske feil.

Totalt viste det seg at 60 prosent av avvikene var reelle. Dessuten ble det funnet reelle avvik i cirka 17

prosent av de 202 sakene, hvor det i utgangspunktet var oppdaget logiske feil i data mottatt fra RTV.

Anvendes resultatene fra utvalget på 119 saker på populasjonen, tilsier det reelle avvik i overkant av 6 prosent av pensjonstilfellene hvor det ble oversendt folketrygddata fra RTV til SPK våren 1997. Utvalget på 119 saker er imidlertid ikke tilfeldig valgt. Det er heller lagt vekt på å kontrollere saker blant alle forskjellige typer saker/avvik. Resultatene av stikkprøvene skulle derfor være gyldige. Disse resultatene endres heller ikke vesentlig, selv om det tas hensyn til skjevhetene. På dette grunnlag kan det med stor grad av sikkerhet fastslås at det er avvik i mer enn 6 prosent av de sakene som inngikk i populasjonen.

Det må imidlertid nevnes at selv om 6–7 prosent av tilfellene inneholder reelle avvik mellom databasene, skyldes ikke alle avvikene feil skjedd ved overføringene. I gjennomgangen ble det oppdaget enkelte avvik som skyldes feil oppstått i omregninger i SPK på bakgrunn av nytt grunnbeløp/endring i særtilleggssatser. Det ble også registrert en del feil som følge av at poengtall/poengår for avdød ektefelle var registrert i SPK, mens tilsvarende data ikke var registrert i Infotrygd. Disse avvikene skyldes at SPK har overført avdødes poengtall/poengår fra tidligere egenpensjon til enke(manns)pensjonen, mens avdødes poengtall ikke har blitt godskrevet enken/enkemannen i folketrygden. SPK «forsutterer» i slike tilfeller vedtak i folketrygden, vedtak som har vist seg ikke å komme i alle tilfeller. Når etterlatte i enkelte tilfeller ikke har fått medregnet ektefelles pensjonsrettigheter i tilleggspensjonen, selv om det er klart at dette hadde vært til fordel for enken/enkemannen, må dette skyldes svikt i trygdeetatens rutiner/systemer.

Utvalget ble tatt i perioden april – juni 1997, omtrent samtidig som den årlige endringen av grunnbeløpet og masseomregningen som følge av den. Det kan derfor hevdes at den perioden sakene ble valgt ut, kan ha fått innflytelse på resultatet.

De ovennevnte faktorer gjør at den påviste avviksprosenten kan være noe høyere enn hva som er normalt for ordinære overføringer av data. Disse faktorene kan allikevel ikke skjule at de ordinære overføringene av data medfører betydelige avvik, som innebærer feil i beregningsgrunnlaget for pensjonister, noe som videre kan føre til at pensjonisten får utbetalt feil beløp i pensjonen.

Denne undersøkelsen har hatt utgangspunkt i en integritetstest av data lagt til grunn for samordningen i SPK. Kontroll av beregning av pensjonene i SPK og senere utbetaling av disse har ikke vært inkludert. Ut fra vårt grunnlag er det derfor ikke mulig å gi presise anslag på effekt på utbetaling av de avvik som er observert. Det er imidlertid sannsynlig at feil i beregningsgrunnlaget påvirker pensjonsutbetalingene og at konsekvensen i disse tilfellene kan bli feilutbetalinger.

Som nevnt under punkt 4.2.2 var 9 prosent av de feil som oppdages av intern revisor i SPK i kategorien «feil oppstått på grunn av feilaktige opplysninger gitt av andre». Selv om SPK kontrollerer sakene før utbetaling, er det spørsmål om hvor mange av avvikene omtalt her som kan oppdages av den manuelle kontrollen i SPK eller av intern revisor. Presise anslag på hvor stor andel som ikke kan oppdages, er det vanskelig å gi ut fra datagrunnlaget. Det må imidlertid antas at det i forbindelse med mottak av data fra andre oppstår en del feil som ikke kan fanges opp av den interne kontrollen i SPK.

4.4.2 Årsaker til avvik

Gjennomgangen har vist at det er ulike årsaker til at det oppstår avvik mellom data som legges til grunn for utbetaling av pensjoner i SPK og trygdeetaten. Årsakene kan deles i følgende kategorier:

Feilaktige eller mangelfulle data sendes fra trygdeetaten.

Dårlig kvalitet på data fra trygdeetaten synes å være en viktig årsak til at avvik oppstår. Eksempler på dette er at data er foreldet fordi SPK ikke får det sist fattede vedtak fra trygdekontoret, meldinger sendes uten at de er blitt iverksatt i trygdeetaten eller at det sendes ufullstendige meldinger.

Data forsvinner i overføringene mellom trygdeetaten og SPK.

Det er påvist at en del meldinger som er sendt fra trygdeetaten ikke er blitt lagt inn i SPKs pensjonsdatabase. Det har imidlertid ikke vært mulig å konstatere at dette skyldes svikt i maskinelle systemer. I de tilfeller det har vært mulig å identifisere årsak, synes denne å ha vært at meldinger fra trygdeetaten har kommet på feillister i SPK, og at de så har blitt slettet fra disse listene uten å ha blitt registrert i pensjonsdatabasen.

Data feiltolkes ved mottak i SPK.

Feiltolkninger av data kan skje maskinelt eller manuelt. Det er funnet avvik som har sitt utgangspunkt i begge disse årsaker. Eksempler på maskinelle tolkningsfeil er når verdier (for eksempel poengtall) skal endres til null og verdiene ikke har blitt endret. Manuelle feil er ofte knyttet til saker som kommer på feillister eller varsellister etter logiske kontroller i systemet i SPK. I slike tilfeller skal saksbehandler tolke en melding fra RTV som kan være mangelfull.

Muntlig overføring av opplysninger fra trygdeetaten til SPK.

All datautveksling mellom SPK og trygdeetaten skal skje elektronisk eller med kopi av stønadsbrev. Når en del meldinger som oversendes SPK ikke godtas på grunn av logiske feil, kan det oppstå problemer. I

disse sakene tas det ofte muntlig kontakt med trygdekontoret. På bakgrunn av denne kontakten kan det oppstå misforståelser ved at det gis feilaktige opplysninger, at opplysninger ikke gis eller at disse ikke noteres.

SPK opplyser i brev av 27. august 1998 at saksbehandlerne i SPK skal ta kontakt med trygdeetaten for å oppklare eventuelle uklarheter i tilfeller hvor den elektroniske overføringen av data er ufullstendig. SPK opplyser videre at deres rutiner tilsier at opplysninger gitt muntlig skal noteres av saksbehandler og at telefonhenvendelser skal registreres i kundelaggen i det nye saksbehandlingssystemet Kasper MP.

Avvik som oppstår uavhengig av overføringssystemet.

En del endringer som gjennomføres i databasene i SPK og trygdeetaten skjer uavhengig av den andre part. Denne typen endringer kan for eksempel være masseomregninger i forbindelse med endringer i grunnbeløpet. En del avvik er funnet i tilknytning til denne typen omregninger.

Andre typer avvik kan oppstå når SPK registrerer opplysninger fra andre kilder eller når SPK overfører folketrygdopplysninger fra avdødes pensjon til etterlattepensjonen, uten at den etterlatte godskrives disse rettighetene i folketrygden.

4.4.3 Logiske kontroller ved mottak av data i SPK

Når SPK mottar data fra RTV, kjøres disse igjennom to programmer med flere logiske kontroller før de eventuelt overføres til pensjonsdatabasen.

Første kontrollprogram i SPK etter mottak av data kontrollerer om tilsvarende melding er mottatt før. Alle meldinger som er identiske med meldinger som er mottatt tidligere, siles ut fra mengden av meldinger som skal overføres til pensjonsdatabasen. Statistikk fra SPK viser at cirka 20 prosent av meldingene fra RTV siles ut på dette tidspunkt i prosessen.

Det andre kontrollprogrammet inneholder logiske kontroller som gir feilmeldinger eller varsler når mottatte data kan synes tvilsomme, eller hvor overføringer av de mottatte data kan by på problemer i forhold til egne systemer og rutiner. Meldinger som får feilmeldinger eller varsler må behandles manuelt i SPK, mens øvrige meldinger overføres automatisk til pensjonsdatabasen. Statistikken fra disse logiske kontrollene viser at i overkant av 70 prosent av meldingene godtas og overføres automatisk. Cirka 7,5 prosent av meldingene inneholder logiske feil fra RTV av lignende art som avdekket i denne undersøkelsen. I størstedelen av disse sakene stemmer ikke oppgitte beløp for utbetalt ytelse med oppgitte poengtall, poenggår mv. De øvrige sakene får forskjellige varsler og må kontrolleres før de kan legges inn i pensjonsdatabasen.

I undersøkelsen som er gjennomført her ble det konstatert logiske feil i data fra folketrygden i litt over 5 prosent av sakene. Dersom det tas hensyn til forskjellene i kontrollene gjennomført her og statistikken fra SPK må det kunne slås fast at tallene vedrørende logiske feil er konsistente med hverandre.

Det kan for øvrig bemerkes at antallet meldinger fra trygdeetaten til SPK varierer en del fra måned til måned. Gjennomsnittlig mottar SPK nærmere 8000 meldinger per måned, hvorav 20 prosent siles ut umiddelbart som beskrevet ovenfor. Hvis man ser dette tallet i forhold til antallet saker med logiske feil, innebærer det at SPK på årsbasis mottar cirka 5000 meldinger fra RTV som inneholder logiske feil.

4.4.4 Internkontroll

Det er kartlagt hvilke kontroller som er bygget inn i systemer og rutiner i SPK for å sikre at data lagt til grunn ved samordningen er korrekte.

Ved produksjon av meldinger i Infotrygd legges disse daglig i ventefiler knyttet til det enkelte trygdekantor. En sentral funksjon i trygdeetaten samler dagen etter opp ventefiler og overfører disse til server i Statens Datasentral som fungerer som en «postkasse». Senere samme dag henter SPK inn filen fra serveren i Statens Datasentral. Det foretas ikke kontroller som sikrer at data mottatt i SPK er identisk med produserte datafiler fra Infotrygd. Datafilene er ved overføringen heller ikke sikret spesielt mot innsyn fra uvedkommende, utover ordinære tilgangsbegrensninger i SPK og trygdeetatens systemer.

Ved mottak av data i SPK gjennomføres visse maskinelle kontroller av dataene. Det foretas også en «utsiling» av meldinger som er identiske med tidligere mottatte meldinger. Det er ikke mulig å kontrollere at alle meldinger blir behandlet og tatt hensyn til ved samordningen. Det er funnet tilfeller der det kan vises at SPK har mottatt meldinger som ikke er effektivt i samordningen. Behandlingen av en enkelt melding framkommer ikke klart fra data i systemet.

Etter at dobbeltmeldinger er silt ut og logiske kontroller er foretatt, skrives meldingene fra folketrygden ut i SPK. Utskriften foretas uten noen form for nummerering eller annen identifikasjon. Alle utskrifter skal arkiveres i saksmappen til den enkelte pensjonist. Det finnes imidlertid ingen elektronisk eller manuell oversikt over hvilke dokumenter som ligger i den enkelte sak. Det er dermed mulig at meldinger som mottas fra RTV ikke blir lagt i korrekt saksmappe eller senere blir fjernet fra saksmappen.

I de logiske kontrollene som gjennomføres ved mottak av data i SPK oppdages mulige feil i en rekke meldinger som dermed må behandles manuelt, eller må kontrolleres av saksbehandler før den kan effektiviseres. Det kan anslås at cirka 20 000 meldinger må behandles manuelt per år. Når meldingene fanges opp av de logiske kontrollene, innebærer det som oftest at de ikke ansees som pålitelige. Grunnlaget for samordningen kan dermed bli dokumenter hvor innholdet ikke ansees pålitelig. Ved feil i oversendte meldinger tas det fra SPK ofte kontakt med trygdekantor over telefon for å avklare forhold rundt ytelse. Det er påvist tilfeller der innhenting av informasjon via telefon har ledet til feil i grunnlaget for samordningen.

Det kan for øvrig bemerkes at det i dag ikke synes å være formelle avtaler mellom SPK og trygdeetaten med hensyn til hvordan overføringssystemer og -rutiner skal vedlikeholdes, feilsituasjoner håndteres mv.

4.5 ORGANISASJONSMESSIGE FORHOLD

4.5.1 Kompetanse

SPK har i notat av 16. februar 1998 til Riksrevisjonen gitt en oversikt over kompetansesammensetningen i SPK per 1. februar 1998. Av notatet framgår blant annet:

«SPK administrerer et regelverk som ofte, bl.a. av professor Kjørstad, blir omtalt som Norges mest kompliserte regelverk. Det finnes ingen formell utdannelse rettet mot SPKs fagområde i dag. SPK må derfor selv forestå opplæringen i pensjonsfaget. Selv om SPK ikke kan rekruttere personer med direkte relevant utdanning, er formalkompetansen viktig, bl.a. for lærekurven.»

SPK har de senere år hatt som mål å rekruttere medarbeidere med høyere formalkompetanse. I perioden 1985–1989 var andelen av nyrekrutterte med høyere utdanning cirka 25 prosent, mens denne andelen har ligget på cirka 75 prosent i perioden etter 1995.

Per februar 1998 hadde halvparten av dem som arbeidet i SPK utdanning som tilsvarte treårig videregående utdanning eller mindre, mens 16 prosent hadde utdanning på hovedfagsnivå. Den relative fordelingen på ulike typer utdanning framgår av diagram 9.

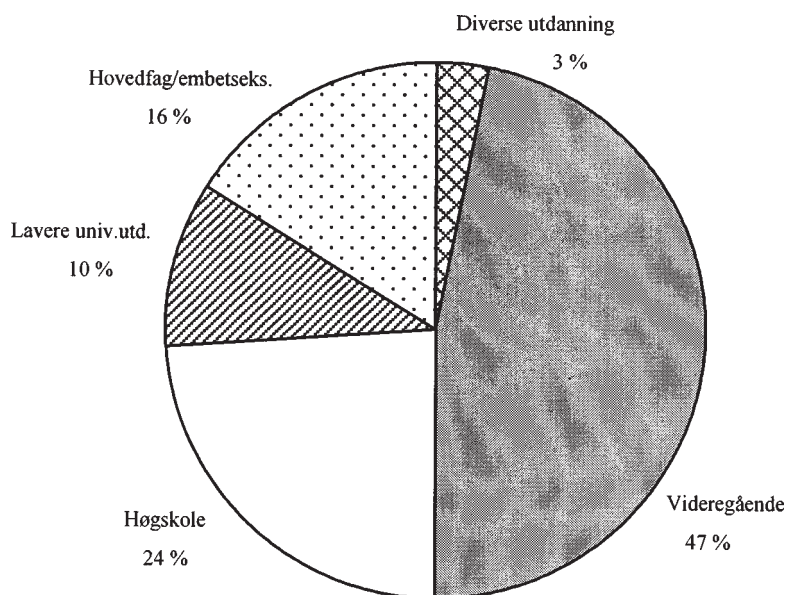


Diagram 9 Fordeling på utdanning for ansatte i SPK per 1. februar 1998

Kilde: SPKs notat av 16. februar 1998

Ifølge personalseksjonen er det generelt god søkning til stillinger i Pensjonsavdelingen. SPK er nå mer bevisst på hvem som rekrutteres, blant annet fordi riktig rekruttering er viktig for å skape stabilitet. SPK søker å oppnå en større blanding, med hensyn til bakgrunn, alder og kjønn.

4.5.2 Opplæring

Opplæring av nytilsatte ble ifølge intervju med lederne gitt i regi av det enkelte kontor fram til utgangen av 1997, mens det fra 1998 gis felles opplæring i de tre pensjonsavdelingene. Det enkelte kontor utarbeidet opplæringsplan og utnevnte «fadder». De første ukene ble det gitt ulike orienteringer om området kombinert med enkel saksbehandling. Deretter arbeidet den nytilsatte i seks til åtte uker med saksbehandling under tett oppfølging, og deretter med stadig mer kompliserte områder med hjelp. I løpet av det første året dekket den nytilsatte cirka 90 prosent av pensjonskontorets ansvarsområde.

Senere skjer mesteparten av opplæringen i det daglige arbeidet og «skulder ved skulder». Behov for opplæring for øvrig kartlegges gjennom medarbeidersamtaler, og også denne opplæringen skjer stort sett internt. Som eksempel er det vist til at fagansvarlig gir innføring om ulike emner og at nye retningslinjer og lignende gjennomgås på kontormøter.

Mange av saksbehandlerne uttrykker misnøye med den opplæringen som er gitt, men de fleste av disse mener at opplæringen av både nytilsatte og erfarne saksbehandlere har blitt bedre i det siste:

«Det er vanskelig å finne tid til opplæring i det daglige, fordi folk er presset på tid. Opplæringen

som nytilsatt var ikke tilfredsstillende, og man måtte i stor grad lete etter informasjonen selv. Mye av kontakten med kolleger skjedde dessuten skriftlig. Inntrykket er at opplæringen av nytilsatte har blitt bedre i 1998.»

Saksbehandlerne har ikke pekt på spesielle områder eller temaer de savner opplæring i, men generelt kunne innføringen vært bedre når man begynner på nye områder og i typer saker som ikke forekommer så ofte. Enkelte i pensjonskontorene savner også informasjon om arbeidet i medlemsteamene, og omvendt.

Lederne mener at SPKs problemer knyttet til feilprosent og saksbehandlingstid ikke først og fremst skyldes mangel på kompetanse, og at opplæring bare i begrenset grad vil kunne bidra til å løse disse problemene. En leder har imidlertid vist til at SPK har en stor gjennomtrekk blant de ansatte og at god opplæring derfor er viktig.

På spørsmål om hvor lang tid som brukes til å sette seg inn i regelendringer, uttaler en av lederne:

«Ideelt sett burde det sikkert vært mer. Det blir nok saldert på grunn av presset.»

Regelendringer fortolkes først av Utretningsavdelingen, og deretter blir lik informasjon gitt alle. Enkelte endringer blir presentert på seksjonsmøter, som regel av fagansvarlig, som eventuelt også utarbeider skriftlige instruksjoner. Nå brukes også elektronisk post til å spre informasjon om regelendringer. Man forsøker å la være å belaste de ansatte før reglene er klare.

De fleste mener at det brukes for liten tid til å

sette seg inn i regelendringer, blant annet fordi det ikke er avsatt tid til dette. I praksis gjøres dette bare i forbindelse med arbeidet med konkrete saker, dersom man da husker å ha hørt om slike endringer.

4.5.3 Gjennomtrekk

SPK har i notat av 16. februar 1998 til Riksrevisjonen gitt en oversikt over gjennomtrekk blant de ansatte i årene 1996 og 1997. Av notatet framgår blant annet:

«SPK har de senere år hatt store utskiftninger i bemanningen. Samtidig har SPK økt antall ansatte, slik at mange av våre medarbeidere har liten fartstid

i SPK. Av de 204 personene som arbeidet i SPK 1. februar 1998, har 90 stykker startdato etter 1. januar 1996. Dette utgjør hele 44 %.»

De 204 personene har en stillingsprosent som til sammen utgjorde 197,8 årsverk. Ifølge tildelingsbrev fra departementet hadde SPK ved utløpet av 1995 169 stillingshjemler (hvorav 19 tidsbegrensede hjemler), i 1996 177 hjemler (19 tidsbegrensede) og i 1997 195 hjemler (33 tidsbegrensede). SPK har ikke gitt en oversikt over utviklingen i antall ansatte i Pensjonsavdelingen eller for gjennomtrekken i denne avdelingen spesielt.

Den relative fordelingen av når den enkelte arbeidstaker startet i SPK vises i diagram 10.

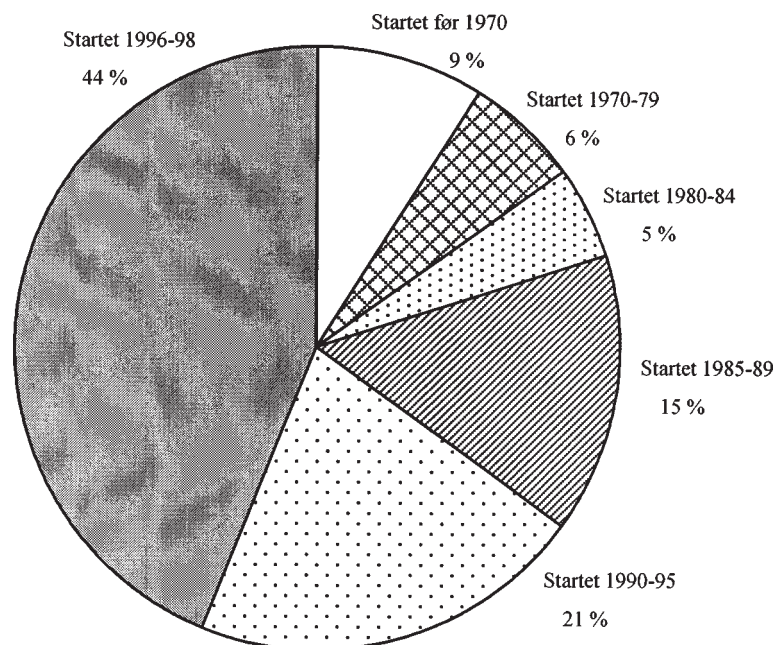


Diagram 10 Fordeling på starttidspunkt for SPKs ansatte per 1. februar 1998

Kilde: SPKs notat av 16. februar 1998.

Ifølge personalseksjonen er det medlemsteamene som i de senere årene har hatt størst gjennomtrekk, mens pensjonskontorene har vært mer stabile. Ifølge SPKs årsrapport for 1996, hadde uføreseksjonen og medlemsteamet en gjennomtrekk på 40 prosent i det året. I de øvrige intervjuene uttalte flere at medlemsiden i større grad enn pensjonssiden er underbemannet. Situasjonen i medlemsteamene i 1997 ble av mange beskrevet som turbulent og som preget av at kontorene var gjennom en omorganisering:

«Medlemsteamene led i enda større grad enn pensjonskontorene under mangel på ressurser. Medlemsteamene måtte dessuten avstå ressurser til TOPP-prosjektet, og arbeid i forbindelse med omorganiseringen av SPK førte til redusert produksjon.»

Det kan ifølge personalseksjonen synes som om det særlig er yngre personer mellom 25 og 35 år, med høyere utdanning og som ikke har vært ansatt lenge i SPK, som slutter. Prosentvis er det også en del ledere som slutter.

Personalseksjonen gjennomførte 25 sluttsamtaler i 1997. I realiteten sluttet flere, men ikke alle ønsker å delta på sluttsamtaler, man får ikke tak i de som slutter under permisjon og det avholdes heller ikke sluttsamtaler når ansatte blir pensjonert. Det utarbeides halvårlige resymeer av sluttsamtalene, som sendes Arbeidsmiljøutvalget i SPK.

En oppsummering av de 25 sluttsamtalene i 1997, viser at ti oppgir «faglige grunner» og syv oppgir «arbeidsforhold» som hovedårsak til oppsigelsen. Ifølge personalseksjonen viser mange i den

forbindelse til stort arbeidspress, ensformig jobb, mangel på utviklende arbeidsoppgaver og mangel på trivsel. Ingen har oppgitt lønn som hovedårsak til at de slutter, mens tre oppgir dette som årsak nummer to.

Ifølge personalsjefen hadde 10–15 personer permisjon i 1997. Lederen opplyste videre:

«Det var veldig mange engasjementer tidligere. Dette var veldig frustrerende for mange, men det er det nå slutt på. Det er enkelte som fortsatt går på engasjementer, men det er i tilknytning til kortvarige arbeidsoppgaver, som for eksempel i «TOPP». Det er noen i vikariater, men dette er kun for fast ansatte som er i permisjon. Resten er nå fast ansatt.»

Ifølge SPK ble det ryddet opp i alle engasjementer i oktober/november 1997.

Den store gjennomtrekken blant de ansatte i Pensjonsavdelingen, har ifølge de intervjuede lederne vært en belastning på de gjenværende. En av lederne sier det slik:

«Det blir en vond sirkel. Presset blir større på dem som blir igjen, både ved at antallet saker per saksbehandler øker og ved at det går med tid til opplæring av nyansatte. Medarbeiderne er sterkt knyttet til kontorene, men gjennom teaminndelingen håper SPK at seksjonene skal bli mindre sårbare enn før.»

En av de intervjuede saksbehandlerne uttaler dette:

«For å unngå en fortsatt høy turnover må arbeidspresset reduseres. Ledelsen har vist liten forståelse for dette presset. En som slutter trekker gjerne andre med seg, som fører til større arbeidsbyrde på de gjenværende. Opplæringen av nytilsatte må bedres. Bruken av engasjementer var ikke bra, men nå brukes ikke slike stillinger lengre.»

På spørsmål om hvordan arbeidsmiljøet påvirkes av de krav som stilles til feil og saksbehandlingstid, mener de fleste av de intervjuede lederne i pensjonsavdelingen at kravene kan føre til at medarbeiderne blir overarbeidet og stresset, som påvirker arbeidsmiljøet i negativ retning. Flere av lederne opplever imidlertid arbeidsmiljøet som godt.

Flere saksbehandlere gir uttrykk for at kravene til feil og saksbehandlingstid påvirker arbeidsmiljøet i negativ retning:

«Pensjonsavdelingens problemer med høy turnover må i stor grad tilskrives at de ansatte føler seg tilsidesatt. Folk slutter etter ett år på grunn av mistriivsel, og problemene forsterkes når et bedre arbeidsmarked gjør at man får bedre betalte jobber andre steder.»

4.5.4 Sykefravær

Sykefraværet viser følgende utvikling i perioden 1995–97:

Tabell 10 Sykefravær i SPK i perioden 1995–97

	1995	1996	1997
Sykefravær totalt	5,8 %	6,7 %	6,2 %
Sykefravær kortere enn 14 dager	2,8 %	2,0 %	2,4 %

Kilde: SPKs personalseksjon

Det samlede sykefraværet i 1997, fordelt på kvartal, var henholdsvis 7,2 %, 4,7 %, 5,8 % og 6,9 %. Tendensen for fravær under 14 dager var den samme.

Ifølge personalseksjonen var det i 1997 mye sykefravær i medlemsteamene. Det er særlig eldre medarbeidere som sliter, og ifølge lederen framgår det også av bedriftslegens årlige rapport. Det er ifølge lederen gjort en undersøkelse av sammenhengen mellom sykefravær og overtid, uten at det ble påvist noen sammenheng mellom disse faktorene.

Personalsjefen mener at SPK har en god oppfølging av sykmeldte, blant annet ved at den sykmeldte innkalles til samtale. I 1997 viser kvartalsoversikten at mellom to og seks medarbeidere gikk sykmeldt over åtte uker til enhver tid.

4.5.5 Endringer i organisasjonen

To store prosjekter, Konverteringsprosjektet og Utviklingsprosjektet, har siden 1993 vært i drift i SPK. Konverteringsprosjektet ble avsluttet ved årsskiftet 1997–98, og besto i at alle medlemsopplysninger skulle registreres på edb. Utviklingsprosjektet ble iverksatt som følge av at SPK i 1993 hadde betydelige kvalitets- og restanseproblemer. Prosjektet var to-delt, og delprosjektene ble kalt Null-prosjektet og TOPP-prosjektet. Null-prosjektet skulle på kort sikt oppnå en reduksjon i feil og restanser, og ble avsluttet i mai 1996. TOPP-prosjektet hadde mer langsiktige mål, og skulle være en kombinasjon av innføring av ny informasjonsteknologi og organisasjonsutviklingsprosesser. Dette prosjektet består av moduler som iverksettes etterhvert som disse er ferdige. Endelig avslutning for prosjektet er satt til årsskiftet 1999–2000.

Som ledd i Utviklingsprosjektet har SPK i 1996 og 1997 vært gjennom flere organisasjonsmessige endringer. I 1996 ble det opprettet et kundesenter, som skulle besvare henvendelser fra publikum og være bemannet med representanter fra alle enhetene i pensjonsavdelingen. Det ble videre foretatt endringer i oppgavefordelingen mellom pensjonskontorene. Endringene besto i å fordele innkomne pensjonsaker på en annen måte enn tidligere. Tidligere behandlet 1. pensjonskontor alderspensjonssaker, 2.

pensjonskontor uførepensjonssaker og 3. pensjonskontor etterlattepensjonssaker. Fra 1. april 1996 ble sakene fordelt mellom kontorene etter fødselsnummer.

I 1997 ble det gjennomført ytterligere to større organisasjonsendringer, én i mai og én i desember. Fram til og med april 1997 behandlet medlemsteamet grunnlagsopplysninger i forhold til beregning av pensjoner (lønnsgrunnlag, arbeidshistorikk mv), mens uføreseksjonen i 4. pensjonskontor behandlet uføresaker (fatte vedtak i forhold til medisinske opplysninger). Fra 1. mai 1997 ble disse oppgavene fordelt på begge enhetene, og antallet enheter, såkalte «team», ble først økt til fire, for senere å reduseres til tre. I desember 1997 ble pensjonsavdelingen delt i tre avdelinger, jf omtale i punkt 1.2.

De organisasjonsmessige endringene har ifølge lederne til en viss grad påvirket arbeidsmiljøet i negativ retning, og særlig har enkelte eldre medarbeidere opplevd dette som problematisk. Ledernes inntrykk er likevel at mange ser en positiv effekt av endringene, blant annet når det gjelder IT-systemer, som påvirker arbeidsmiljøet i positiv retning.

En av lederne har imidlertid vist til at etableringen av kundesenteret har ført til mye irritasjon og frustrasjon. Intervjuene med saksbehandlere viser at dette er en utbredt oppfatning:

«Intensjonen med etableringen av kundesenteret i 1996 var å prioritere kundene, men slik fungerer det ikke. Kundesenteret trakk veldig mange dags- og ukeverk som det ikke ble kompensert for. Det var dessuten stort sett dem med høyest saksbehandlerkompetanse som ble satt til slikt arbeid. De forventningene som SPK skapte, ble ikke tilfredsstilt. Produksjonen gikk ned, og folk gikk fra saksbunkene for å forklare medlemmene hvorfor sakene var forsinket. Ledelsen prioriterte kundesenteret foran arbeidet i Pensjonsavdelingen. Et slikt kundesenter burde vært etablert når SPK greier å få pensjonene ut til riktig tid, som forhåpentligvis vil være situasjonen i 1999.»

«Etter etableringen av kundesenteret, har kontakten med medlemmene blitt dårligere. Kundekontakt er ikke prioritert i pensjonskontorene, og saksbehandlingen lider under manglende kontakt med klientene.»

SPK opplyser i brev av 13. juli 1998 til Riksrevisjonen at de er kjent med at det har vært en del uro blant noen saksbehandlere knyttet til etableringen av kundesenteret. Som følge av tilbakemeldinger fra ansatte ble det derfor besluttet at senteret fra april 1998 skulle bemannes med 16 fast ansatte. SPK mener at den negative holdningen til kundesenteret var et resultat av at det i 1997 var mange som sluttet, det var perioder med vakanser og mange nyansatte som krevde opplæring. Dette medførte at SPK i perioder

ikke klarte å opprettholde full bemanning, som igjen førte til at antall medarbeidere i produksjon ikke samsvarte med arbeidsmengden. SPK mener imidlertid at de ressurser som ble overført til kundesenteret samsvarte med de oppgaver som samtidig ble overført fra pensjonsavdelingen.

Opprettelsen av kundesenteret har ifølge SPK ført til en bedre og mer profesjonell behandling av de kundene som tar kontakt. Uten at SPK kan belegge sitt syn med tallmateriale, mener de at et langt større antall telefoner ble behandlet av kundesenteret i 1997, enn det som ville vært mulig dersom alle samtalene skulle ha blitt besvart av den enkelte saksbehandler i pensjonsavdelingen.

Et annet aspekt knyttet til situasjonen i pensjonsavdelingen, som flere pekte på, var at det var lite kontakt mellom medlemssiden og pensjonssiden under behandlingen av saker:

«Sakene ble overført til pensjonskontorene ved hjelp av en heis. Sakene ble som regel samlet opp, bare hastesaker ble sendt enkeltvis. Bunkene var størst de siste to ukene før utbetalingsfristen. Denne overføringspraksisen skapte misnøye i pensjonskontorene.»

Kontakten mellom kontorene skal ha blitt bedre etter at SPK i desember 1997 flyttet inn i nye lokaler.

4.5.6 Oppbevaring av og innhold i saksmapper

Det er ikke gjennomført en egen analyse av SPKs arkivrutiner i denne undersøkelsen. I forbindelse med innhentingen av saksmappene, kom det imidlertid fram at SPK ikke kunne skaffe tilveie 26 av sakene, jf omtale i punkt 2.1.1 Manglende saker utgjør 7,6 prosent av det totale utvalget. Årsakene til dette ble forklart i brev av 27. mars 1998 fra SPK til Riksrevisjonen:

«I samband med forvaltningsrevisjonsprosjektet har Riksrevisjonen bedt om tilgang til ialt 344 saksmapper. 26 av saksmappene er dessverre ikkje funne. Det har også teke relativt lang tid å finna fram ein del av dei andre saksmappene. Dette skuldast at SPK har hatt overgangsproblem i samband med flytting, og at ein del saker har vore ute til handsaming. At ein så stor del av sakene ikkje er funne beklager vi sterkt. SPK erkjenner at vi pr idag ikkje har gode nok arkivrutiner, men det er lagt inn eit nytt arkivsystem som eitt av tiltaka i etappe 5 i TOPP-prosjektet. Vi ventar difor betringar på dette området når prosjektet er ferdigstilt.»

Nevnte etappe 5 skal avsluttes i 1999.

Ved gjennomgang av sakene, var det vanskelig å se om saksmappen var fullstendig, siden sakspapire-

ne ikke er nummerert og registrert. På spørsmål til lederne om det finnes rutiner eller retningslinjer for hva saksmappen skal inneholde og hvordan hendelser skal journalføres, svarte de benektende:

«Dokumentasjonen kunne vært bedre og det foreligger ikke gode nok retningslinjer på dette området. Det blir derfor i stor grad opp til den enkelte

saksbehandler å sørge for at sakene er ryddige og godt nok dokumentert. Selv om det var kommet bedre retningslinjer på området, ville det sannsynligvis være vanskelig å følge dem dersom arbeidspresset fortsatt blir like stort. Høyt tempo og sterk fokusering på å nå frister gjør at det er vanskelig å få tid til å sørge for at sakene er ryddige og godt nok dokumentert.»

5 Vurderinger

5.1 PRODUKSJON OG KVALITET

Undersøkelsen viser at SPK i 1997 ikke nådde målene for saksbehandlingstid og kvalitet. Blant nye pensjoner ble det rapportert om cirka 77 prosent forsinkede utbetalinger for uførepensjoner, 44 prosent for etterlattepensjoner og 24 prosent for alderspensjoner. SPKs beregnede feilprosent var i 1997 på 6,5 prosent. Dette er 2,5 prosentpoeng høyere enn målsettingen.

Behandlingstid og forsinkelser

Undersøkelsen viser at forsinket utbetaling av pensjoner skyldes en kombinasjon av for sent innkomne krav og for lang behandlingstid i SPK.

Til tross for at SPK informerer om sin virksomhet til eksterne samarbeidspartnere, har etaten ikke lyktes med å oppnå at nødvendig dokumentasjon fra disse sendes inn i tide. SPK bør derfor vurdere hvorfor innsatsen så langt ikke har gitt tilstrekkelige forbedringer og om nye tiltak bør prøves. Undersøkelsen dokumenterer at sen innberetning fra andre er til hinder for at SPK kan foreta rettidige utbetalinger. Dette gjelder spesielt for pensjoner hvor medlemmet ikke lenger er i en medlemsberettiget stilling. Årsaken er mest sannsynlig at det enkelte medlem ikke er kjent med sine opparbeidede rettigheter i SPK. For å redusere antallet av og omfanget på forsinkelsene, bør det vurderes å gi bedre informasjon om senere pensjonsrettigheter når arbeidstakere slutter i arbeidsforhold som gir medlemsskap i SPK. Dessuten bør det vurderes å informere om pensjonsrettigheter og søknadsprosedyre når tidspunktet for alderspensjonering nærmer seg. I tillegg bør informasjonen mellom trygdekontor og SPK bli bedre i tilfeller hvor det er innvilget pensjon fra folketrygden.

Undersøkelsen viser at forsinkelsene i utbetalinger i stor utstrekning også skyldes lang saksbehandlingstid i SPK. Dette skyldes at mange saker blir liggende lenge ubehandlet. Når saksbehandlingen påbegynnes, har det vist seg at det ofte mangler dokumentasjon i sakene. Dette forsinkes saksbehandlingen ytterligere. En konsekvens av dette er at sakene ofte overføres sent fra medlemsteamene til pensjonskontorene. For å klargjøre de interne ansvarsforholdene, bør SPK vurdere å bryte målene ned i spesifikke mål for teamene og kontorene.

Ventetiden fra pensjonen er klargjort i SPK til utbetaling skjer gjennom trygdeetaten, utgjør en vesentlig del av behandlingstiden. I lys av blant annet

den generelle utviklingen av teknologi når det gjelder betalingsformidling og elektronisk kommunikasjon, bør det være mulig for SPK i samarbeid med trygdeetaten å redusere denne tiden.

Feil

Undersøkelsen viser at 91 prosent av feilene har skjedd i saksbehandlingen i SPK, mens de resterende skyldes feil i data fra eksterne kilder. I forhold til antallet saksbehandleroperasjoner gjøres det noen flere feil i medlemsteamene enn i pensjonskontorene. Det er vanskelig å konkludere entydig på årsaker til at saksbehandler gjør feil. Feilene kan skyldes manglende kjennskap til eller gal fortolkning av regelverket. De kan også skyldes tastefeil eller manglende oversikt over sakens opplysninger hos saksbehandler. SPK har i mange år arbeidet med å redusere feilandelen, uten at dette har gitt resultater. Tvert imot har feilandelen økt. Det kan reises spørsmål om departementet burde gripe sterkere inn for å se til at SPK setter i verk tiltak for å redusere andelen feil.

Undersøkelsen viser videre at 5 prosent av meldingene fra trygdeetaten inneholder logiske feil, det vil si feil i datasettet. Den mangelfulle kvaliteten på data som SPK mottar fra trygdeetaten kompenseres ikke ved SPKs mottakskontroll av data. SPK burde i større grad ha forvissnet seg om at de data som legges til grunn ved samordning av pensjoner, har tilstrekkelig kvalitet. Svakheter i datagrunnlaget bør tas opp med trygdeetaten.

I tillegg er det reelle avvik mellom SPKs og trygdeetatens databaser i 6 prosent av pensjonstilfellene. I forbindelse med overføringen av informasjon bør det etableres kontroller som kan sikre at alle meldinger kommer fram og at meldingene ikke endres underveis. SPKs systemer for mottak av data bør videre inneholde funksjoner som kan sikre at alle meldinger som mottas blir behandlet.

Mange feil i mottatte meldinger fra trygdeetaten gjør at det i SPK benyttes alternative metoder for å fastslå vedkommendes ytelser fra folketrygden. Delvis synes saksbehandlere å støtte seg på antagelser basert på tidligere meldinger i saken, delvis synes informasjon innhentet ved telefon til trygdekontor. Begge metodene innebærer økt risiko for feil. SPK bør iverksette tiltak som kan sikre at sakene bygger på dokumentert informasjon, ikke minst for at det skal være mulig å etterprøve de disposisjonene som er foretatt.

Kvalitetssikring

Undersøkelsen viser at kvalitetssikring i liten grad forsinker sakene, men at det medgår store ressurser til dette. Bare halvparten av feilene avdekkes gjennom kvalitetssikringen i teamene og kontorene. Det kan reises spørsmål om ressursene til kontroll er brukt tilstrekkelig målrettet i SPK.

På grunn av tidspress hender det at saker blir revidert etter at de er meldt inn i utbetalingssystemet, men før de blir utbetalt. Feilrettingen tar i disse tilfellene lengre tid. Dessuten vil dette kunne gå ut over kvaliteten på kontrollen. SPK bør derfor bestrebe seg på at kvalitetssikring skal skje før saken meldes til utbetaling.

SPK har i 1998 innført en ordning med egenkontroll for saksbehandlerne i medlemsteamene. Dette kan bidra til kortere saksbehandlingstider, men effekten når det gjelder kvalitet er mer usikker. Riksrevisjonen mener ut fra dette at SPK bør ta opp til vurdering hvilken effekt denne endringen har gitt på kvaliteten i saksbehandlingen.

Undersøkelsen viser at andelen feil er betydelig i saker som er behandlet manuelt. Risikoen for feil kan bli redusert dersom det i IT-systemet legges til rette for å utføre kompliserte manuelle operasjoner maskinelt. I den utstrekning saksbehandling fortsatt vil måtte skje manuelt, er det viktig at det i disse tilfellene blir etablert en tilstrekkelig intern kvalitetskontroll.

5.2 NÆRMERE OM ÅRSAKER TIL LANG SAKSBEHANDLINGSTID OG FEIL

Det påvises i undersøkelsen at problemene knyttet til måloppnåelsen har vært særlig store for medlemsteamene. Det har de senere år vært hyppige organisasjonsendringer, og disse har i størst grad berørt teamene. Dessuten har teamene hatt større gjennomtrekk blant de ansatte og et høyere sykefravær enn pensjonsavdelingen for øvrig. Dette har sannsynligvis over tid gitt en høyere arbeidsbelastning for disse enhetene. Det kan synes som at det ikke er tatt tilstrekkelig hensyn til denne situasjonen, for eksempel ved at SPK har sørget for at enhetene er gitt kompensasjon i form av ekstra ressurser.

SPK har i de senere årene arbeidet med å øke andelen ansatte med høyere utdanning. Samtidig har det vært stor gjennomtrekk blant de ansatte. Størst har denne tendensen vært blant yngre ansatte med høyere utdanning. Flere av dem som slutter oppgir faglige grunner og arbeidsforhold som hovedårsak til oppsigelsen. SPKs innsats for å beholde kvalifisert arbeidskraft har derfor hittil ikke vært tilstrekkelig. SPK bør nå kartlegge hvilken kompetanse etaten i dag besitter, i forhold til de konkrete arbeidsoppgaver som skal utføres. En slik gjennomgang bør resultere i en plan for rekruttering og oppbygging av riktig kompetanse.

Dokumentasjon til bruk i saksbehandlingen bør videreutvikles. Det vises i den forbindelse til at det ikke foreligger revisjonsmanual til bruk i medlems-teamene og at nytten av revisjonsmanualen for pensjonskontorene synes å være begrenset. I en situasjon med mange nye medarbeidere og hvor mange tidlig settes til å kvalitetssikre andres arbeid, er det viktig at SPK arbeider med å bedre opplæringen i og gi klarere retningslinjer for denne funksjonen.

Undersøkelsen viser at ledelsen i SPK ikke har gitt tilstrekkelig klare retningslinjer for prioriteringer av saker i saksbehandlingen. Dette kan føre til at medlemmene får ulik behandlingstid på sine søknader, avhengig av for eksempel hvilken type pensjon de søker og sakenes kompleksitet. SPK har sagt seg enig i enkelte av de prioriteringer som saksbehandlerne har foretatt, men har uttalt at etaten ikke stiller seg bak andre prioriteringer. SPK bør tydeliggjøre hvilke prioriteringer som eventuelt gjelder.

SPK har beklaget at det ikke har vært mulig å finne fram til alle sakene Riksrevisjonen har bedt om tilgang til, og har erkjent at etatens arkivrutiner ikke er gode nok. SPK har opplyst at det arbeides med å forbedre disse rutinene og at et nytt arkivsystem er planlagt innført. Det vises imidlertid til at departementet allerede i tildelingsbrevet for 1993 uttalte at «det nå må satses mer på den administrative siden, for eksempel gjennom forbedring av arkiv og arkivrutiner i Statens Pensjonskasse». Det er uheldig at SPK ennå ikke har ivaretatt en så grunnleggende forutsetning for å drive virksomheten på en god måte.

Undersøkelsen viser at kvaliteten på saksmappene ikke er tilfredsstillende. Det er vanskelig å forstå saksgangen og kontrollere om mappene inneholder all relevant dokumentasjon, siden det ikke føres journal på saken med henvisning til aktuelle sakspapirer. Dersom sakene er uoversiktlige og mangelfulle, vil det kunne forsterke de problemene SPK allerede har med å nå målene knyttet til produksjon og kvalitet. Riksrevisjonen mener at SPK snarest bør utarbeide retningslinjer for hva saksmappen skal inneholde og hvordan hendelser skal journalføres.

5.3 RESULTATKRAV OG RAPPORTERING

Selv om SPK i sine årsrapporter har angitt hvor stor del av forsinkelsene som skyldes sen innberetning fra andre, er det i resultatomtalen i proposisjonen stort sett fokusert på hvor stor andel av alle pensjoner som er utbetalt til riktig tid. Undersøkelsen viser at forsinket innsendelse av dokumentasjon er et vesentlig hinder for SPKs mulighet til å iverksette utbetalinger av pensjoner til riktig tid. Etter Riksrevisjonens vurdering kan det være hensiktsmessig å synliggjøre hvor stor del av forsinkelsene som skyldes sen innsendelse av dokumentasjon fra andre, og hvor stor del som skyldes lang saksbehandlingstid i SPK. Departementet bør på dette grunnlag vurdere å

innføre ett mål for pensjonskrav innsendt til riktig tid og et annet mål for pensjonskrav innsendt forsinket.

Det har i undersøkelsen framkommet at resultatkravet for etterlattepensjon er uklart med hensyn til om døds måneden skal inkluderes i SPKs saksbehandlingstid på tre måneder. Riksrevisjonen mener at departementet bør avklare hvilket resultatkrav som skal legges til grunn, og sikre at det blir konsistens mellom resultatkrav og rapportering.

5.4 KONKLUSJON

Hovedmålet for den statlige tjenstepensjonsordningen er at den, sammen med ytelser fra folketrygden, skal gi statens arbeidstakere en trygg pensjonisttilværelse etter at de har forlatt tjenesten. SPKs problemer med å forestå korrekte utbetalinger til riktig tid

kan bidra til redusert økonomisk trygghet, når pensjonsutbetalingene uteblir i en periode eller det fastsettes feil pensjon.

Et utviklingsprosjekt, som i 1993 ble igangsatt som følge av SPKs kvalitets- og restanseproblemer, har i løpet av fem års drift ikke påvirket SPKs resultatoppnåelse i positiv retning. På denne bakgrunn kan det reises spørsmål om departementet og SPK har satt nok inn på å bruke de virkemidler som er nødvendig for å få reell resultatforbedring.

Sett på bakgrunn av at SPK i mange år har arbeidet med ulike tiltak for å forbedre resultatoppnåelsen, burde det kunne forventes mer markerte forbedringer på området enn det undersøkelsen viser. Årsakene til at målene ikke nås er mange og sammensatte, og det gjenstår fortsatt en rekke problemer. Det er derfor nødvendig at det nå iverksettes tilstrekkelige tiltak med sikte på å utbedre disse problemene.