

Innst. S. nr. 176.

(1998-99)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av produksjon og kvalitet i Statens Pensjonskasse.

Dokument nr. 3:4 (1998-99).

Til Stortinget.

1. INNLEDNING.

Riksrevisjonen har 29. januar 1999 lagt fram Dokument nr. 3:4 (1998-99) Riksrevisjonens undersøkelse av produksjon og kvalitet i Statens Pensjonskasse.

Statens Pensjonskasse (SPK) er med sine 645 000 medlemmer den største pensjonskassen i Norge. Samlet bruttopensjon for SPKs 160 000 pensjonister var i 1997 ca. 16 mrd. kroner. Etter samordning med ytelser fra folketrygden, var netto pensjonsutbetaling ca. 7 mrd. 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 flaskehalser og typer feil som oppstår, og å vurdere mulige årsaker.

Hovedmålet med den statlige tjenestepensjonsordningen 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 utbeta-

les 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 pst. 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. Departementet har i brev av 7. oktober 1998 avgitt uttalelse til de forholdene som er tatt opp i rapporten.

2. Oppsummering av undersøkelsen

Riksrevisjonens undersøkelse er gjennomført ved analyse av dokumenter og gjennomgang av saksmapper og databaser, samt intervjuer.

Produksjon og kvalitet

For nye pensjoner i 1997 var det 77 pst. forsinkede utbetalinger for uførepensjoner, 24 pst. for etterlattepensjoner og 24 pst. for alderspensjoner. SPKs beregnede feilprosent var i 1997 på 6,5 pst. Dette er 2,5 prosentpoeng høyere enn den maksimale andelen feil som er angitt i resultatkravet.

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 pensjoneringsstidspunktet er nært forestående. 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 klaggjort i SPK til utbetaling skjer gjennom trykdeetaten. I lys av blant annet den generelle teknologiutviklingen for betalingsformidling og elektronisk kommunikasjon, bør det være mulig for SPK i samarbeid med trykdeetaten å redusere denne tiden.

Forsinkelsene i utbetalinger kan også forklares med at krav om pensjon i mange tilfeller sendes inn for sent. Det bør vurderes om forsinkelser som skyldes for sent innkomne krav om pensjon, skal synliggjøres i resultatrapporteringen til Stortinget.

Undersøkelsen viser at 91 pst. 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 andelen feil, uten at dette så langt har gitt resultater.

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. Det har videre vært stor gjennomtrekk blant de ansatte, særlig blant yngre ansatte med høyere utdanning.

Undersøkelsen viser også at det ikke er gitt tilstrekkelig klare retningslinjer for prioriteringer av saker i saksbehandlingen.

Når det gjelder arkiveringen av saksmapper og kvaliteten på innholdet i disse, har SPK erkjent at etatens arkivrutiner ikke er gode nok.

3. Arbeids- og administrasjonsdepartementets kommentarer

Arbeids- og administrasjonsdepartementet har i brev av 7. oktober 1998 uttalt at 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 faktagrunnlag 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 innsendelse 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.

For å få inn nødvendig dokumentasjon i tide, har SPK siden årsskiftet 1996-97 drevet informasjons- og kursvirksomhet. SPK har begynt å varsle arbeidsgiver om forestående alderspensjonstilfeller fire måneder før forventet pensjoneringsdato. Det er videre utarbeidet ny kravspesifikasjon for lønnsystemer, samt planlagt tiltak for 1999.

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 opplyst at SPK kontinuerlig vurderer om de ressurser som brukes til kvalitetssikring, er brukt tilstrekkelig målrettet. 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. 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, blant annet utarbeidet ny personal-, lønns-, rekrutterings- og kompetansepolitikk i januar 1998. Departementet tror at SPKs personalpolitiske retningslinjer legger bedre til rette for at etaten skal få rekruttert personell med riktig kompetanse.

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". Videre vil innføring av nye saksbehandlingssystemer forenkle saksbehandlingsrutinene. Dette 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 og planlagt ferdigstilt 15. desember 1999.

Departementet uttaler at SPK nå rapporterer om andel krav som sendes inn forsinket. Rapportering om hvor stor andel av forsinkelsene som skyldes saksbehandlingstiden i SPK vil sannsynligvis la seg gjøre i 1999.

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 beklagelig 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, hvor TOPP-prosjektet utgjør de langsiktige tiltakene.

Under henvisning til en rekke forbedringer ser departementet det slik at SPKs resultatutvikling har gått i positiv retning. 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 prosentpoeng som departementet hevder. For uførepensjon er det ikke en marginal resultatforbedring, slik departementet hevder, men en økning i andelen forsinkelser 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.

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

Riksrevisjonen har registrert at departementet mener at det ikke er relevant å inkludere den tiden en sak ligger ubehandlet i saksbehandlingstiden. Normalt regnes saksbehandlingstid som den tiden som medgår fra saken er mottatt til vedtak foreligger. Undersøkelsen viser også at ett av problemene nettopp er at behandlingen ikke påbegynnes i SPK før pensjoneringsstidspunktet er nært forestående, med den følge at det oppstår forsinkelser. Riksrevisjonen presiserer at det i undersøkelsen av saksflyten for nye pensjoner utelukkende er tatt utgangspunkt i pensjoner som er utbetalt forsinket. Blant disse tilfellene er ca. 40 pst. av søknadene sendt inn i tide. Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at også saker som er sendt inn i god tid før pensjoneringsstidspunktet, blir forsinket.

Riksrevisjonen konstaterer at SPK og departementet har iverksatt tiltak for å bøte på det store arbeidspresset i organisasjonen, blant annet gjennom øket bemanning. Dersom departementet mener at SPKs personalressurser ikke er tilstrekkelige til å ivareta de krav som er stilt til etaten, bør departementet 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 kvalitetssikring, er brukt tilstrekkelig målrettet. Riksrevisjonen mener fortsatt at det kan reises spørsmål om de store ressursene som brukes til dette, gir tilstrekkelige resultater.

Når det gjelder utilfredsstillende arkivsystemer viser Riksrevisjonen til at departementet allerede i tildelingsbrevet for 1993 uttalte at det måtte satses mer på forbedring av arkiv og arkivrutiner i SPK. Riksrevisjonen vil peke på at dette ikke synes å ha blitt fulgt opp verken fra SPKs eller departementets side. Riksrevisjonen 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.

5. Arbeids- og administrasjonsdepartementets svar

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

"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 pst., 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 bidrar 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.

7. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Inger Lise Husøy, Laila Kaland, lederen Jørgen Kosmo og Gunnar Skaug, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen og Vidar Kleppe, fra Kristelig Folkeparti, Odd Holten og Kari Økland, fra Høyre,

Svein Ludvigsen, og fra Sosialistisk Venstreparti, Heikki Holmås, vil påpeke at denne saken har vært under observasjon fra Riksrevisjonens side siden 1993. Komiteen viser til at sist saken ble behandlet, uttalte komiteen at slike forhold ikke kan fortsette uten at ansvarlig statsråd ser til at kvaliteten blir tilfredsstillende, jf. Innst. S. nr. 82 (1997-98). Komiteen forutsetter at de kritikkverdige forholdene i Statens Pensjonskasse (SPK) blir prioritert og brakt i orden.

Komiteen viser til at Riksrevisjonens undersøkelse dokumenterer at SPKs resultatutvikling i perioden fra og med 1994 til og med andre tertial 1998 ikke har gått i positiv retning, og at dette gjelder både utbetaling av nye pensjoner til riktig tid og andelen feil i saksbehandlingen. Komiteen vil sterkt understreke at det ikke er tilfredsstillende at mer enn 5 500 nye pensjoner har blitt utbetalt for sent og at over 2 000 av disse ble forsinket med fire måneder eller mer, til tross for at en stor del av disse søknadene var blitt innsendt i tide fra søkerne. Komiteen vil understreke at en slik praksis ikke er i samsvar med målsetningen om å utbetale pensjonen fra første måned etter lønnsopphør. Komiteen vil videre understreke at de forsinkelsene mht. forsinket utbetaling som fremgår av rapporten, vil kunne skape både usikkerhet og økonomiske problemer for dem det gjelder, når forventet inntekt uteblir i flere måneder.

Komiteen vil videre understreke at det er regjeringens ansvar i samråd med berørte instanser å sørge for at hovedmålet for den statlige tjenstepensjonsordningen, som innebærer at denne sammen med ytelser fra folketrygden skal gi statens arbeidstakere en trygg pensjonstilværelse etter at de har forlatt tjenesten, oppnås.

Komiteen registrerer at det er uenighet mellom Riksrevisjonen og departementet om fra hvilket tidspunkt saksbehandlingstiden begynner å løpe. Komiteen mener det er naturlig å regne saksbehandlingstiden fra det tidspunkt saken er mottatt til vedtak foreligger.

Komiteen har merket seg at departementet mener at hovedårsaken til de feil som gjøres i saksbehandlingen, er et for stort arbeidspress. Departementet har opplyst at SPKs stillingsramme ble økt med 45 i perioden 1995 til og med 1997, og at det i denne perioden er tatt tilbørlig hensyn til den store arbeidsbelastningen i SPK. Komiteen har merket seg at SPK har gjennomført en betydelig modernisering av etatens personalforvaltning, og vil understreke betydningen av at SPK rekrutterer og beholder personell med riktig kompetanse. Komiteen har videre merket seg at SPK gjennomfører et utviklingsprosjekt med sikte på å bedre sine resultater, men komiteen mener det ikke er tilfredsstillende at resultatforbedringene bare har vært kortvarige.

Komiteen er derfor enig med Riksrevisjonen i at de tiltak som SPK har satt i verk, i liten grad synes å ha bidratt til å redusere problemene med å utbetale rett pensjon til rett tid. Komiteen har i denne sammen-

heng merket seg at departementet ser at det er behov for å vurdere styringen og organiseringen av SPK, bl.a. gjennom å se på ulike modeller for finansiering av SPKs driftsbudsjett.

På bakgrunn av de kritikkverdige forhold som fremkommer av Riksrevisjonens gjentatte anmerkninger, samt Stortingets tidligere behandlinger og klare påpekninger om disse forhold, jf. Dokument nr. 3:1 (1995-96), (1996-97), (1997-98) samt Dokument nr. 3:4 (1998-99), og samtlige statsbudsjettbehandlinger siden 1995, ber komiteen Regjeringen om snarest å foreta en grundig gjennomgang av de påpekte forhold og at Stortinget orienteres i en egnet form om resultatet av dette så snart som mulig.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener også at Statens Pensjonskasse ikke til-

fredsstiller kravene til informasjon og service, blant annet viser det seg i praksis at medlemmene har store problemer med å få telefonisk kontakt med Statens Pensjonskasse vedrørende spørsmål tilknyttet utbetalingsbrev og pensjoner.

8. Komiteens tilråding

Komiteen viser til dokumentet og det som står foran og råar Stortinget til å gjøre slikt

v e d t a k :

Dokument nr. 3:4 (1998-99) - Riksrevisjonens undersøkelse av produksjon og kvalitet i Statens Pensjonskasse - vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 6. mai 1999.

Jørgen Kosmo,
leder.

Kari Økland,
ordfører.

Svein Ludvigsen,
sekretær.