

Riksrevisjonens undersøkelse av bevilgninger til Arbeids- og velferdsetatens tiltak under koronapandemien

Dokument 3:11 (2020-2021)



Forsidefoto: Gorm Kallestad / NTB

ISBN 978-82-8229-509-3

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:11 (2020–2021) Riksrevisjonens undersøkelse av bevilgninger til Arbeids- og velferdsetatens tiltak under koronapandemien

Dokumentet har følgende inndeling:

- Riksrevisjonens konklusjoner, utdyping av konklusjoner, anbefalinger, statsrådets svar og Riksrevisjonens uttalelse til statsrådets svar
- vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsråden
- vedlegg 2: statsrådets svar
- vedlegg 3: etterlevelsesrevisjonsrapport med konklusjoner

Riksrevisjonen benytter følgende begreper for kritikk, med denne rangeringen etter høyest alvorlighetsgrad:

1. **Svært alvorlig** brukes ved forhold der konsekvensene for samfunnet eller berørte borgere er svært alvorlige, for eksempel risiko for liv eller helse.
2. **Alvorlig** benyttes ved forhold som kan ha betydelige konsekvenser for samfunnet eller berørte borgere, eller der summen av feil og mangler er så stor at dette må anses som alvorlig i seg selv.
3. **Sterkt kritikkverdige** angir forhold som har mindre alvorlige konsekvenser, men gjelder saker med prinsipiell eller stor betydning.
4. **Kritikkverdige** brukes for å karakterisere mangelfull forvaltning der konsekvensene ikke nødvendigvis er alvorlige. Dette kan gjelde feil og mangler som har økonomiske konsekvenser, overtredelse av regelverk eller saker som er tatt opp tidligere og som fortsatt ikke er rettet opp.

Riksrevisjonen, 18. mai 2021

For riksrevisorkollegiet

Per Kristian Foss
Riksrevisor

Innhold

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | Innledning | 5 |
| 2 | Konklusjoner | 7 |
| 3 | Utdyping av konklusjoner | 8 |
| 3.1 | NAV har i hovedsak etterlevd Stortingets forutsetninger om rask gjennomføring av de økonomiske tiltakene i møte med koronapandemien | 8 |
| 3.1.1 | De fleste økonomiske tiltakene kom raskt på plass | 8 |
| 3.1.2 | Lang saksbehandlingstid for dagpenger var kritisk for mange mottagere | 10 |
| 3.1.3 | Forskudd på dagpenger sikret livsopphold | 10 |
| 3.1.4 | Lønnskompensasjon til permitterte tok lengst tid å få på plass | 12 |
| 3.2 | NAV har ikke etablert tilstrekkelige kontroller for å forebygge feilutbetalinger og avdekke eventuelle misbruk av de koronarelaterte ytelsene..... | 12 |
| 3.2.1 | Det er få maskinelle kontroller i IKT-systemene | 13 |
| 3.2.2 | Systematiske etterkontroller er foreløpig ikke etablert | 13 |
| 3.2.3 | Ved kontroll av utvalgte saker har NAV avdekket feilutbetalinger og svindel med koronaytelsene | 14 |
| 4 | Anbefalinger | 14 |
| 5 | Statsrådets svar | 15 |
| 6 | Riksrevisjonens uttalelse til statsrådets svar | 16 |
| | Vedlegg | 17 |
| | Vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsråden..... | 18 |
| | Vedlegg 2: Statsrådets svar | 19 |
| | Vedlegg 3: Rapport..... | 21 |

Figuroversikt

| | |
|--|----|
| Figur 1 Utbetalinger til permitterte og arbeidsledige under koronapandemien (uke 11 - uke 53)..... | 5 |
| Figur 2 Milepæler for gjennomføringen de økonomiske tiltakene | 9 |
| Figur 3 Totalt utbetalt forskudd på dagpenger per uke | 11 |

1 Innledning

Bakgrunnen for undersøkelsen

Som en følge av virusutbruddet (Covid-19) våren 2020 innførte Norge de strengeste og mest inngripende tiltakene i fredstid for å begrense smitten. For å sikre inntekt til befolkningen, og for å redusere arbeidsgivers utgifter ved permittering, sykefravær og omsorg for barn, vedtok Stortinget 16. mars 2020 flere midlertidige økonomiske tiltak.¹





De økonomiske tiltakene omfattet både endringer i eksisterende ordninger og innføring av nye ordninger innenfor Arbeids- og velferdsetatens (NAV) ansvarsområde.

NAV er et landsdekkende offentlig forvaltningsorgan som ledes av Arbeids- og velferdsdirektoratet. Etaten forvalter en tredel av statsbudsjettet gjennom ytelser som dagpenger, sykepenger og omsorgspenger.

Stortingets vedtak forutsatte at tiltakene og endringene i regelverket trådte i kraft umiddelbart, og at utbetalingene til arbeidsgivere og arbeidstakere skulle skje så raskt NAV fikk på plass tekniske løsninger. De økonomiske tiltakene skulle være målrettede, kunne iverksettes raskt og ha en rask virkning.²

I løpet av et par uker i 2020 gikk Norge fra å ha det laveste ledighetsnivået på ti år til det høyeste noen gang i fredstid. Summen av registrerte ledige og arbeidssøkere på tiltak økte fra 2,7 prosent av arbeidsstyrken i februar til 14,6 prosent i april. NAV mottok flere søknader om dagpenger i løpet av de to første ukene etter nedstengningen 12. mars, enn de vanligvis gjør i løpet av et helt år.

Figur 1 Utbetalinger til permitterte og arbeidsledige under koronapandemien (uke 11 - uke 53)

| | | | |
|--|------------------------|--------------|--|
| Dagpenger | 25,7 mrd. kr | utbetalt til |  383 238 personer |
| Forskudd dagpenger | 4,5 mrd. kr | utbetalt til |  196 252 personer |
| Lønnskompensasjon permitterte | 8,1 mrd. kr | utbetalt til |  379 320 personer |
| Kompensasjon frilansere og selvstendig næringsdrivende | 1,6 mrd. kr | utbetalt til |  23 795 personer |

Kilde: Riksrevisjonen basert på statistikk fra NAV.³

¹ Lovvedtak 49–54 (2019–2020).

² Prop. 52 S (2019–2020) og Prop. 53 LS (2019–2020).

³ Arbeids- og velferdsetaten, rapport *Utbetalt i alt til arbeidssøkere under koronakrisen*, oppdatert 4. januar 2021.

Figur 1 viser at NAV har utbetalt til sammen 39,9 milliarder kroner fra mars 2020 og ut året til arbeidssøkere gjennom ordningene dagpenger, forskudd dagpenger, lønnskompensasjon til permitterte og kompensasjonsordningen for frilansere og selvstendig næringsdrivende.

Dagpenger skal dekke utgiftene til grunnleggende behov som mat, klær og bolig. Rask behandling av søknader og utbetaling av dagpenger var avgjørende for at ytelsen skulle dekke livsopphold for de som mistet jobben eller ble permitterte. Å mangle penger til livsopphold, er kritisk for dem det gjelder.

Antall søknader om dagpenger hadde en eksplosiv økning i 2020 på grunn av koronapandemien. I perioden fra Norge stengte ned i uke 11 og ut 2020 utbetalte NAV 25,7 milliarder kroner i dagpenger. Til sammenligning utbetalte NAV 9,3 milliarder kroner i dagpenger i hele 2019.

I tillegg har pandemien blant annet ført til økt bruk av omsorgspenger og sykepenger. I 2020 utbetalte NAV omlag 47,5 milliarder kroner i sykepenger og 1,6 milliarder kroner i omsorgspenger. Dette er en betydelig økning fra 2019 da etaten betalte ut henholdsvis 41,4 milliarder i sykepenger og 41 millioner kroner i omsorgspenger.

Stortingets vedtak forutsatte rask utbetaling av ytelsene. Dette var utfordrende for NAV fordi etaten måtte både gjennomføre endringer i eksisterende ordninger og utvikle helt nye ytelser og IKT-systemer. Dette kombinert med den store søknadsmengden, førte til at etaten var under et meget stort arbeidspress våren 2020. NAV omdisponerte egne ressurser og hentet inn andre statsansatte for å håndtere den økte arbeidsmengden.

Målet med revisjonen har vært å undersøke om Arbeids- og sosialdepartementet og Arbeids- og velferdsetaten har gjennomført de økonomiske tiltakene som Stortinget har vedtatt for å begrense skadevirkningene av koronapandemien. Videre var det et mål å undersøke om etaten har etablert tilstrekkelig kontroll for å forebygge feilutbetalinger og avdekke eventuelle misbruk av de koronarelaterte ytelsene. Revisjonen er gjennomført for budsjettåret 2020.

Rapporten ble forelagt Arbeids- og sosialdepartementet ved brev 24. mars 2021. Departementet har i brev 19. april 2021 gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

Rapporten, riksrevisorkollegiets oversendelsesbrev til Arbeids- og sosialdepartementet 26. april 2021 og statsrådets svar 7. mai 2021 følger som vedlegg.

2 Konklusjoner

- NAV har i hovedsak etterlevd Stortingets forutsetninger om rask gjennomføring av de økonomiske tiltakene i møte med koronapandemien.
 - De fleste økonomiske tiltakene kom raskt på plass.
 - Lang saksbehandlingstid for søknader om dagpenger var kritisk for mange mottakere.
 - Forskudd på dagpenger sikret livsopphold.
 - Lønnskompensasjon til permitterte tok lengst tid å få på plass.
- NAV har foreløpig ikke etablert tilstrekkelige kontroller for å forebygge feilutbetalinger og avdekke eventuelle misbruk av de koronarelaterte ytelsene.
 - Det er få maskinelle kontroller i de nye IKT-systemene.
 - Systematiske etterkontroller er foreløpig ikke etablert.
 - Ved kontroll av utvalgte saker har NAV avdekket feilutbetalinger og svindel med koronaytelsene.

3 Utdyping av konklusjoner

3.1 NAV har i hovedsak etterlevd Stortingets forutsetninger om rask gjennomføring av de økonomiske tiltakene i møte med koronapandemien

Stortinget vedtok 16. mars flere midlertidige økonomiske tiltak både for å sikre inntekt til befolkningen og for å redusere arbeidsgivers utgifter ved permittering, sykefravær og omsorg for barn. Tiltakene omfattet endringer i eksisterende ordninger og innføring av nye ordninger innenfor NAVs ansvarsområde.

Stortinget forutsatte at tiltakene og endringene i regelverket trådte i kraft umiddelbart, og at utbetalingene til arbeidsgivere og arbeidstakere skulle skje så raskt NAV fikk på plass tekniske løsninger.

Finanskomiteen viser i Innst. 197 S (2019–2020) til vedtakene av 16. mars. En samlet komité uttaler at situasjonen stiller store krav til raskt å få på plass systemer som gjør NAV i stand til å håndtere den eksplosive økningen i arbeidsmengde.

Finanskomiteen uttaler også at den er kjent med den store saksinngangen og utfordringene NAV står overfor. Komiteen mener derfor det er nødvendig å tilføre nødvendige ressurser for at NAV skal kunne ivareta sitt viktige samfunnsoppdrag. Komiteen gir uttrykk for at den forstår at ikke alt løses med økte bevilgninger, og at enkelttiltak dermed kan trekke noe ut i tid.

Vi har undersøkt hvor lang tid det tok fra Stortinget fattet vedtakene 16. mars til NAV kunne begynne å utbetale de ulike ytelsene til personer og bedrifter som var berørt.

Riksrevisjonens samlede vurdering er at NAV i hovedsak har etterlevd Stortingets forutsetninger om rask gjennomføring av de økonomiske tiltakene i møte med koronapandemien. Men en eksplosiv økning i dagpengesøknader var kritisk for mange brukere, som måtte vente på utbetalinger for å dekke livsoppholdsutgifter som husleie, mat og klær.

Innføring av ordningen med forskudd på dagpenger sikret rask utbetaling til de som mistet jobben eller ble permitterte. Forskuddsordningen begrenset dermed konsekvensene av lang saksbehandlingstid for dagpenger.

3.1.1 De fleste økonomiske tiltakene kom raskt på plass

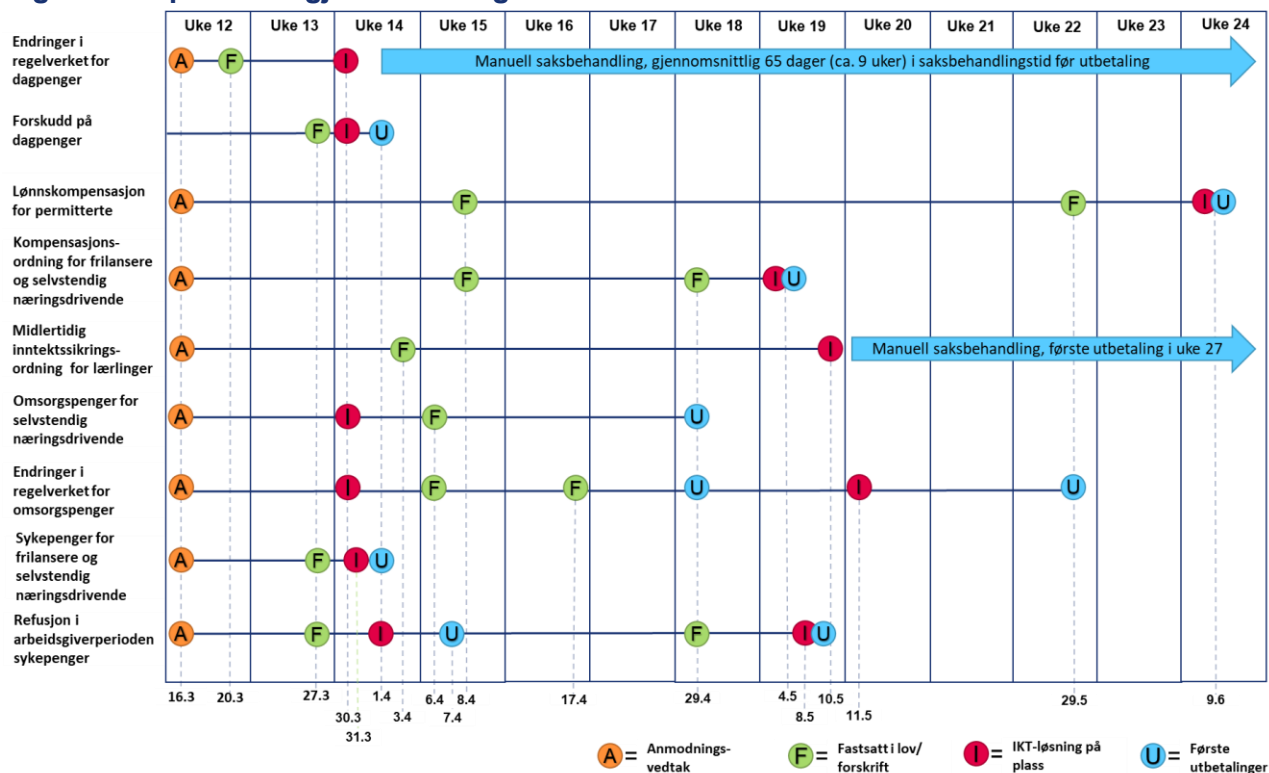
Revisjonen vurderer at de økonomiske tiltakene som Stortinget fattet 16. mars i hovedsak kom på plass raskt. Nødvendige regelverkstilpasninger og IKT-løsninger kom på plass i løpet av to til tre uker for flertallet av ordningene i denne revisjonen.

Stortinget fattet detaljerte vedtak for de ulike koronaordningene 16. mars 2020. Dette var en utfordring for både Arbeids- og sosialdepartementet og NAV.

Arbeids- og sosialdepartementet og NAV måtte følge opp vedtakene ved å utvikle regelverk for ordningene. I tillegg måtte NAV både gjøre endringer i eksisterende saksbehandlingssystemer og utvikle nye IKT-løsninger før ytelsene kunne utbetales. Det er tidkrevende prosesser som vil forsinke utbetalingene.

Figur 2 viser tidslinjer med milepæler for gjennomføringen av de ulike tiltakene.

Figur 2 Milepæler for gjennomføringen de økonomiske tiltakene



Kilde: Riksrevisjonens analyser av forskrifter og dokumentasjon fra Arbeids- og velferdsetaten.

For å håndtere den økte arbeidsmengden som følge av pandemien, omdisponerte og ansatte NAV om lag 1200 medarbeidere. En betydelig del av den samlede styrkingen gikk til behandling av dagpengesøknader.

Saksbehandlere ble en knapp ressurs og det var derfor viktig at de nye IKT-løsningene hadde høy grad av automatikk og lite manuell saksbehandling. Automatisert saksbehandling sikrer rask utbetaling av ytelsene.

To suksesskriterier var viktige for NAVs raske gjennomføring av de økonomiske tiltakene Stortinget vedtok 16. mars:

- Det var en god dialog og et tett samarbeid mellom Arbeids- og sosialdepartementet og NAV om regelverksutforming og oppfølging av vedtakene.

- Man lyktes i å utvikle regelverk og ordninger som ikke hindret NAV i å raskt utvikle IKT-løsninger med en høy grad av automatisert saksbehandling.

Automatisering har vært avgjørende for å kunne gi de brukerne som mistet inntekten sin, rask hjelp. For eksempel utbetalte NAV ca. en milliard kroner i forskudd på dagpenger ved den helautomatiserte IKT-løsningen i løpet av én uke.

3.1.2 Lang saksbehandlingstid for dagpenger var kritisk for mange mottagere

Over 383 000 personer fikk utbetalt til sammen 25,7 milliarder kroner i dagpenger fra mars og ut desember 2020.

Stortinget vedtok 16. mars flere endringer i regelverket om dagpenger. I løpet av to uker hadde NAV tilpasset det eksisterende saksbehandlingssystemet til de nye reglene.

NAV opplevde en historisk stor pågang av dagpengesøknader våren 2020. Etaten mottok flere søknader om dagpenger i løpet av de to første ukene etter nedstengningen 12. mars enn de vanligvis gjør i løpet av et helt år. I perioden fra uke 11 i mars og ut desember 2020 behandlet NAV 617 000 dagpengesøknader. Til sammenligning behandlet etaten 157 000 dagpengesøknader i hele 2019.

Søknader om dagpenger behandles i et av NAVs eldste IKT-systemer som krever manuell saksbehandling. Det oppsto derfor en betydelig saksbehandlingsskø, og det tok lang tid før de permitterte og arbeidsledige fikk utbetalt dagpenger.

Under normale omstendigheter har NAV et mål om å behandle søknader om dagpenger innen tre uker. I andre tertial 2020 var den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden til sammenligning 65 dager, det vil si i underkant av 10 uker. Ved inngangen til andre tertial, lå det om lag 300 000 søknader om dagpenger i kø. I slutten av september hadde etaten tatt unna køen av søknader, og det var igjen normal saksbehandlingstid.

Rask behandling av søknader og utbetaling av dagpenger er avgjørende fordi ytelsen skal dekke livsopphold for de som mistet jobben eller ble permittert. Dagpenger skal dekke utgiftene til grunnleggende behov som mat, klær og bolig. Dette ble en betydelig utfordring for mange brukere tidlig i pandemien.

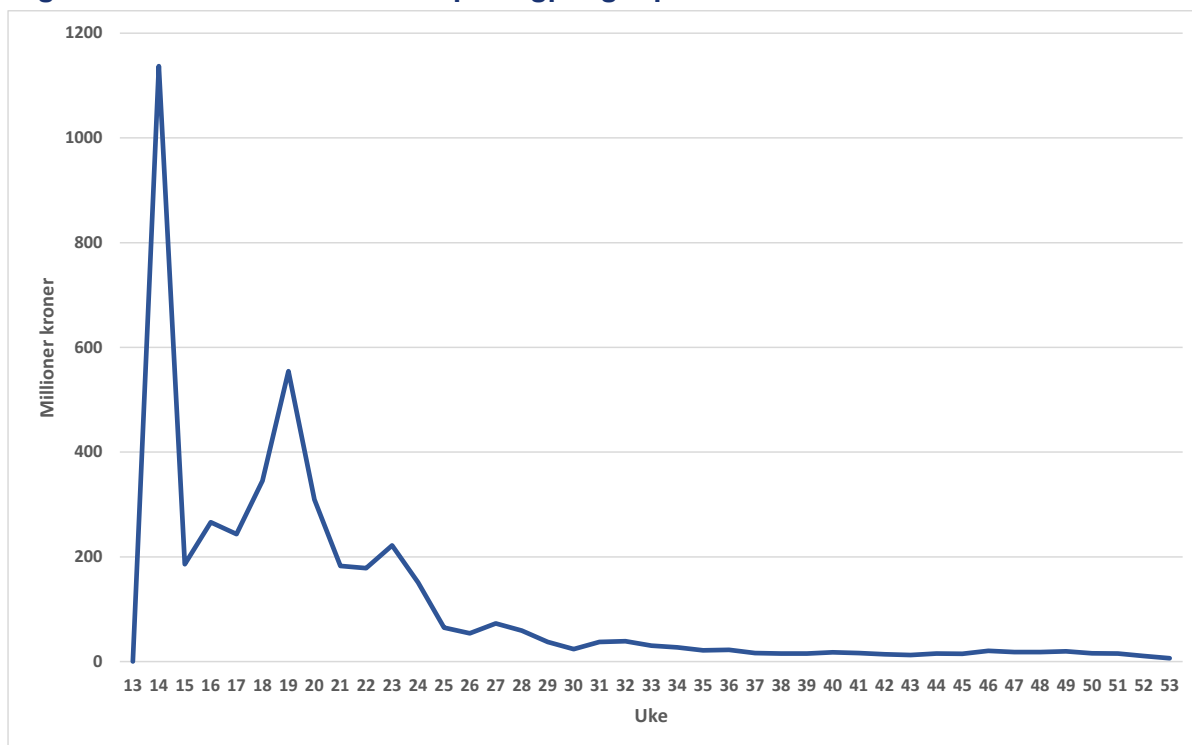
3.1.3 Forskudd på dagpenger sikret livsopphold

For å sikre at de permitterte og arbeidsledige fikk penger i perioden de ventet på at søknaden om dagpenger skulle bli behandlet, innførte NAV 30. mars 2020 en ny ordning med forskudd på dagpenger.

Etaten utviklet i løpet av fire dager en helautomatisk IKT-løsning som sikret at de som søkte om forskudd fikk penger på konto noen få virkedager etter at de hadde søkt.

Figur 3 viser at NAV betalte ut vel 1,1 milliarder kroner i forskudd på dagpenger allerede første uke ordningen var på plass. Fra 30. mars til 28. april mottok om lag 132 000 personer forskudd på dagpenger. Til sammen fikk 196 000 personer utbetalt 4,5 milliarder kroner i forskudd på dagpenger i 2020.

Figur 3 Totalt utbetalt forskudd på dagpenger per uke



Kilde: Riksrevisjonen basert på statistikk fra NAV.⁴

Det er frivillig for dagpengesøkere om de ønsker forskuddsutbetaling. Dersom de ikke søker om forskudd, vil de få dagpenger når dagpengesøknaden er ferdig behandlet. Forskuddet er litt lavere enn det etaten forventer at søkeren vil få i dagpenger og det skal betales tilbake.

Tilbakebetaling av forskudd på dagpenger

Forskudd på dagpenger skal betales tilbake. NAV startet tidlig innkreving av forskuddet ved å avregne hele forskuddet mot utbetalingene av innvilgede dagpenger. Dette skapte sterke reaksjoner blant brukerne og på Stortinget, fordi tilbakekrevingen satte brukerne i en vanskelig økonomisk situasjon. Ordningen med lønnskompensasjonsordningen til permitterte var på ikke kommet på plass på dette tidspunktet, noe som medførte ekstra økonomiske utfordringer for mange permitterte.

Revisjonen viser at det per 31. desember 2020 gjensto 3,4 milliarder kroner av de utbetalte forskuddene som må kreves inn. 136 000 personer hadde ikke påbegynt nedbetalingen av forskuddet per 31. desember. Det medfører

⁴ Arbeids- og velferdsetaten, statistikkrapport *Utbetalt forskudd dagpenger, uke*, rapport oppdatert 7. januar 2021.

at etatens arbeid med å følge opp tilbakebetaling av forskudd på dagpenger vil pågå i lang tid framover.

3.1.4 Lønnskompensasjon til permitterte tok lengst tid å få på plass

Lønnskompensasjon til permitterte var en ordning som ga rett til lønnskompensasjon de første 20 dagene etter permittering. Arbeidsgiver ble samtidig fritatt fra lønnsplikten ved permittering, ved at arbeidsgiverperioden ble redusert (dagene der arbeidsgiver betaler full lønn til den permitterte) fra 15 til 2 dager. NAV dekket de resterende 18 kalenderdagene gjennom denne ordningen.

Lønnskompensasjonsordningen var en ytelse som gjaldt i perioden 20. mars til 31. august 2020 og hadde siste søknadsfrist 31. desember 2020. Til sammen fikk 379 320 personer utbetalt 8,1 milliarder kroner i lønnskompensasjon til permitterte i 2020.

I utgangspunktet forsøkte NAV å utvikle to separate IKT-løsninger for lønnskompensasjon til permitterte; én løsning for refusjon til arbeidsgivere som hadde forskuttet lønn, og én løsning for utbetaling av lønnskompensasjon direkte til arbeidstakere.

I løpet av prosessen ble det klart at de ikke ville klare å levere to separate løsninger raskt nok. NAV besluttet derfor 11. mai å utvikle et IKT-system som dekket begge områdene. Automatisk behandling av refusjonskrav fra arbeidsgivere ble startet 9. juni 2020. Søknader fra permitterte arbeidstakere ble manuelt behandlet fra 22. juli 2020.

Lønnskompensasjon til permitterte var ordningen som NAV brukte lengst tid på å få på plass av alle ordningene som Stortinget vedtok 16. mars. Beslutningen om å utsette innkreving av forskudd på dagpenger reduserte de negative konsekvensen av at det tok tid før lønnskompensasjonsordningen var på plass.

3.2 NAV har ikke etablert tilstrekkelige kontroller for å forebygge feilutbetalinger og avdekke eventuelle misbruk av de koronarelaterte ytelsene

NAV skal i henhold til *lov om arbeids- og velferdsforvaltningen* (NAV-loven) sikre rett ytelse til den enkelte.⁵ Staten har også ansvaret for å følge opp og kontrollere tjenester, ytelser og utbetalinger.

I henhold til *reglement for økonomistyring i staten* skal alle virksomheter etablere systemer og rutiner som har innebygd intern kontroll for å sikre at misligheter og økonomisk kriminalitet forebygges og avdekkes.⁶

⁵ *Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen* (arbeids- og velferdsforvaltningsloven) [NAV-loven] § 4

⁶ *Reglement for økonomistyring i staten* § 14

Vi har undersøkt hvilke kontroller NAV gjennomfører for å forebygge og avdekke feilutbetalinger og misbruk ved utbetaling av koronaytelsene.

Riksrevisjonen konstaterer at behovet for rask utvikling av ordningene medførte at etaten ikke prioriterte å bygge inn maskinelle kontroller i IKT-systemene. Riksrevisjonen mener at denne prioriteringen medfører et behov for systematiske etterkontroller.

3.2.1 Det er få maskinelle kontroller i IKT-systemene

Stortingets vedtak 16. mars forutsatte at utbetalingene av ytelsene skulle skje så raskt NAV fikk på plass tekniske løsninger. NAV valgte i dialog med Arbeids- og sosialdepartementet derfor å prioritere en rask utvikling av IKT-løsningene. En konsekvens av den raske utviklingen av IKT-løsningene var at kun et avgrenset antall kontroller ble bygget inn i systemene.

Det er for eksempel avdekket at det er mulig å få utbetalinger gjennom flere av etatens IKT-løsninger samtidig, selv om ytelsene ikke skal kunne la seg kombinere.⁷ Årsaken til dette er at etatens IKT-systemer mangler innebyggede kontroller som automatisk hindrer slike utbetalinger. En feilaktig utbetaling må eventuelt fanges opp gjennom manuelle kontroller av utbetalinger fra flere systemer.⁸ De store saksmengdene under koronapandemien har satt oppfølgingen og gjennomføringen av manuelle kontroller under sterkt press og har vært krevende å gjennomføre.

3.2.2 Systematiske etterkontroller er foreløpig ikke etablert

Få maskinelle kontroller øker risikoen for både misbruk av ordningene og feilutbetalinger, det vil si at noen brukere kan ha fått for mye eller for lite stønad utbetalt. For å redusere denne risikoen er det derfor behov for at NAV gjennomfører systematiske etterkontroller. NAV har til nå ikke hatt kapasitet til å prioritere systematiske etterkontroller for å kompensere for de manglende kontrollene i IKT-systemene.

NAV har etablert en arbeidsgruppe som skal vurdere hvilke systematiske etterkontroller etaten skal gjennomføre for å avdekke feilutbetalinger av koronaytelsene.⁹ NAV opplyser at det er størst risiko for feilutbetalinger i ordningene der søkerens egne opplysninger i stor grad legges til grunn for beregningen av ytelsene. Dette gjelder lønnskompensasjon til permitterte og kompensasjonsordningen for frilansere og selvstendig næringsdrivende.¹⁰

Arbeids- og sosialdepartementet har i tildelingsbrevet for 2021 gitt føringer om at NAV skal følge opp svindel og feilutbetalinger av de midlertidige koronatiltakene. Etaten skal rapportere på dette i tertialrapporteringene for 2021 og temaet vil bli dekket i den ordinære styringsdialogen.

⁷ Presentasjon fra møte mellom NAV Kontroll og Riksrevisjonen 22. januar 2021, foil 18.

⁸ 0031-A Sak 145-Vedlegg 1-Pandemisituasjonen, NAV og kontroll med utbetalingene.

⁹ Presentasjon fra kartleggingsmøte RR - håndtering av koronavedtakene, side 12.

¹⁰ Presentasjon fra kartleggingsmøte RR - håndtering av koronavedtakene, side 12.

3.2.3 Ved kontroll av utvalgte saker har NAV avdekket feilutbetalinger og svindel med koronaytelsene

NAV har gjennom enkeltkontroller avdekket svindel med koronaordningene og svakheter i systemet (a-ordningen) som leverer grunnlagsdata til å beregne ytelsene. Så langt er 33 personer/bedrifter anmeldt for svindel av til sammen 29 millioner kroner fra ordningen med lønnskompensasjon til permitterte.

4 Anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler Arbeids- og sosialdepartementet å følge opp

- at NAV raskt etablerer tilstrekkelige kontroller for å forebygge og avdekke feilutbetalinger og misbruk av koronaordningene
- at NAV krever inn utestående forskudd på dagpenger

5 Statsrådets svar

Etter arbeids- og sosialministerens syn gir Riksrevisjonen en god og nyttig oppsummering av fjorårets arbeid med koronatiltakene. Statsråden er tilfreds med at Riksrevisjonen finner at NAV i hovedsak har etterlevd Stortingets forutsetninger om rask iverksetting av de økonomiske tiltakene i møte med koronapandemien. Statsråden merker seg samtidig Riksrevisjonens anbefalinger om at Arbeids- og sosialdepartementet følger opp:

- at NAV raskt etablerer tilstrekkelige kontroller for å forebygge og avdekke feilutbetalinger og misbruk av koronaordningene
- at NAV krever inn utestående forskudd på dagpenger

Statsråden er godt fornøyd med hvordan Arbeids- og velferdsetaten har håndtert den meget krevende situasjonen etaten ble stilt overfor i forbindelse med koronapandemien. Statsråden opplyser at etaten iverksatte et stort antall rekrutteringer i kombinasjon med vesentlige omdisponeringer av personell internt i Arbeids- og velferdsetaten. I denne utfordrende situasjonen valgte etaten i samråd med departementet å prioritere rask utvikling av IKT-systemene for å få på plass løsninger som skulle sikre utbetalinger av ytelser til de arbeidsledige og permitterte. Det var også et krav fra Stortinget at utbetalingene skulle skje så raskt som mulig.

Riksrevisjonen konstaterer at behovet for rask utvikling av ordningene medførte at etaten ikke prioriterte å bygge inn tilstrekkelig maskinelle kontroller i IKT-systemene, og at denne prioriteringen har medført et behov for systematiske etterkontroller. Forventningene til rask behandling og utbetaling kombinert med en tilnærmet eksplosiv vekst i antall saker, tilsier at etaten vanskelig kunne iverksette kontrolltiltak i tråd med de standardene som gjelder i en normalsituasjon. Statsråden opplyser at NAV derfor vil starte med etterkontroller som baserer seg på gjennomførte risikovurderinger i mai. Selv om NAV har måttet nedprioritere kontroll av feilutbetalinger, er statsråden fornøyd med at kontroll med svindel av koronatiltakene har vært prioritert, blant annet i samarbeid med Skatteetaten. Det er også gjort flere endringer i de tekniske løsningene, slik at NAV har klart å stanse en rekke mulige svindelsaker.

Som Riksrevisjonen omtaler i dokumentet, har NAV etablert en arbeidsgruppe som skal vurdere hvilke systematiske etterkontroller etaten skal gjennomføre for å avdekke feilutbetalinger av koronaytelsene. Som det også påpekes, har Arbeids- og sosialdepartementet i tildelingsbrevet for 2021 gitt føringer om at NAV skal følge opp svindel og feilutbetalinger av de midlertidige koronatiltakene. Departementet vil følge opp dette i styringsdialogen i 2021.

Statsråden anser etatens opplegg for tilbakebetaling av forskudd på dagpenger som en hensiktsmessig ordning gitt de store utfordringene på arbeidsmarkedet. Statsråden gjør oppmerksom på at etaten kun har mulighet til å avregne mot løpende dagpenger til mottakerne eller fakturere dem. Tilbakebetalingskrav på forskudd kan inndrives etter reglene i bidragsinnkrevingsloven. Skatteetaten vil forestå inndrivelsene på vegne av

Arbeids- og velferdsetaten. Regjeringen vil i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett for 2021 foreslå å øke bevilgningen til Skatteetaten for å øke kapasiteten til å følge opp de sakene hvor forskuddet må tvangsinnkreves.

6 Riksrevisjonens uttalelse til statsrådets svar

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 18. mai 2021

Per-Kristian Foss

Helga Pedersen

Anne Tingelstad Wøien

Gunn Karin Gjøl

Arve Lønnum

Jens A.
Gunvaldsen

Vedlegg

Vedlegg 1:

Riksrevisjonens brev til statsråden



Riksrevisjonen

Vår saksbehandler

Ragnhild Baardvik Farmen 22241012

Vår dato

23.04.2021

Deres dato

Vår referanse

2020/00934-19

Deres referanse

Utsatt offentlighet jf. rrevl § 18 (2)

ARBEIDS- OG SOSIALDEPARTEMENTET
Postboks 8019 Dep
0030 OSLO

Att: Torbjørn Røe Isaksen

Oversendelse av Dokument 3:x om Riksrevisjonens undersøkelse av bevilgninger til Arbeids- og velferdsetatens tiltak under koronapandemien (2020-2021) til Arbeids- og sosialdepartementet

Vedlagt oversendes utkast til Dokument 3:X (2020-2021) *Riksrevisjonens undersøkelse av bevilgninger til Arbeids- og velferdsetatens tiltak under koronapandemien.*

Dokumentet er basert på rapport oversendt Arbeids- og sosialdepartementet ved vårt brev 24. mars 2020 og på departementets svar 19. april 2021.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Departementets oppfølging vil bli sammenfattet i det endelige dokumentet til Stortinget. Statsrådets svar vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet. Det bes om at svaret oversendes som pdf lagret fra Word, ikke skannet som bilde, slik at innholdet kan gjøres tilgjengelig for alle i samsvar med krav til universell utforming.

Svarfrist: 7. mai 2021.

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss

riksrevisor

Vedlegg:

Utkast til Dokument 3:X (2020-2021) *Riksrevisjonens undersøkelse av bevilgninger til Arbeids- og velferdsetatens tiltak under koronapandemien*

Postadresse

Postboks 6835 St Olavs plass
0130 Oslo

Kontoradresse

Storgata 16

Telefon

22 24 10 00

E-post

postmottak@riksrevisjonen.no

Nettside

www.riksrevisjonen.no

Bankkonto

7694 05 06774

Org.nr.

974760843

Brevet er godkjent og ekspedert digitalt.

Vedlegg 2:

Statsrådets svar



DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG SOSIALDEPARTEMENT

Statsråden

Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 OSLO

Unntatt offentlighet,
Offl. § 5 andre ledd

Deres ref

Vår ref

Dato

20/4279-12

7. mai 2021

Svar på oversendelse av Dokument 3:x om Riksrevisjonens undersøkelse av bevilgninger til Arbeids- og velferdsetatens tiltak under koronapandemien (2020-2021)

Jeg viser til brev fra Riksrevisjonen av 23. april 2021 med oversendelse av utkast til Dokument 3:X (2020-2021) om Riksrevisjonens undersøkelse av bevilgninger til Arbeids- og velferdsetatens tiltak under koronapandemien.

Etter mitt syn gir Riksrevisjonen en god og nyttig oppsummering av fjorårets arbeid med koronatiltakene. Jeg er tilfreds med at Riksrevisjonen finner at NAV i hovedsak har etterlevd Stortingets forutsetninger om rask iverksetting av de økonomiske tiltakene i møte med koronapandemien. Jeg merker meg samtidig Riksrevisjonens anbefalinger om at Arbeids- og sosialdepartementet følger opp:

- at NAV raskt etablerer tilstrekkelige kontroller for å forebygge og avdekke feilutbetalinger og misbruk av koronaordningene
- at NAV krever inn utestående forskudd på dagpenger

Forebygge og avdekke feilutbetalinger og misbruk av koronaordningene

Jeg er godt fornøyd med hvordan Arbeids- og velferdsetaten har håndtert den meget krevende situasjonen etaten ble stilt overfor i forbindelse med koronapandemien. Som det fremgår av dokumentet, mottok etaten flere søknader om dagpenger i løpet av de to første ukene etter nedstengningen 12. mars enn de vanligvis gjør i løpet av et helt år. I perioden fra uke 11 i mars og ut desember 2020 behandlet NAV 617 000 dagpengesøknader, parallelt med at etaten også skulle håndtere systemendringer og utvikling med bakgrunn i hele 12 anmodningsvedtak fra Stortinget. Til sammenligning behandlet etaten 157 000

dagpengesøknader i hele 2019. For å håndtere dette, iverksatte etaten et stort antall rekrutteringer i kombinasjon med vesentlige omdisponeringer av personell internt i Arbeids- og velferdsetaten. I denne utfordrende situasjonen valgte etaten i samråd med departementet å prioritere rask utvikling av IKT-systemene for å få på plass løsninger som skulle sikre utbetalinger av ytelser til de arbeidsledige og permitterte. Det var også et krav fra Stortinget at utbetalingene skulle skje så raskt som mulig.

Riksrevisjonen konstaterer at behovet for rask utvikling av ordningene medførte at etaten ikke prioriterte å bygge inn tilstrekkelig maskinelle kontroller i IKT-systemene, og at denne prioriteringen har medført et behov for systematiske etterkontroller. Forventningene til rask behandling og utbetaling kombinert med en tilnærmet eksplosiv vekst i antall saker, tilsier at etaten vanskelig kunne iverksette kontrolltiltak i tråd med de standardene som gjelder i en normalsituasjon. NAV vil derfor i mai starte med etterkontroller som baserer seg på gjennomførte risikovurderinger. Selv om NAV har måttet nedprioritere kontroll av feilutbetalinger, er jeg fornøyd med at kontroll med svindel av koronatiltakene har vært prioritert, blant annet i samarbeid med Skatteetaten. Det er også gjort flere endringer i de tekniske løsningene, slik at NAV har klart å stanse en rekke mulige svindelsaker.

Som Riksrevisjonen omtaler i dokumentet, har NAV etablert en arbeidsgruppe som skal vurdere hvilke systematiske etterkontroller etaten skal gjennomføre for å avdekke feilutbetalinger av koronaytelser. Som det også påpekes, har Arbeids- og sosialdepartementet i tildelingsbrevet for 2021 gitt føringer om at NAV skal følge opp svindel og feilutbetalinger av de midlertidige koronatiltakene. Departementet vil følge opp dette i styringsdialogen i 2021.

Innkrevning av utestående forskudd på dagpenger

Riksrevisjonen anbefaler at departementet følger opp at Arbeids- og velferdsetaten krever inn utestående fordringer på forskudd av dagpenger. Som Riksrevisjonen skriver i dokumentet, startet Arbeids- og velferdsetaten tidlig å avregne hele forskuddet mot første utbetaling av innvilgede dagpenger. Dette skapte store utfordringer for flere av brukerne, fordi tilbakebetalingen satte dem i en vanskelig økonomisk situasjon med bakgrunn i lang saksbehandlingstid på dagpengesøknader. Stortinget stilte også spørsmål ved om praksisen var rimelig. Med dette som bakgrunn endret arbeids- og velferdsetaten praksis og trakk en prosentvis andel over flere dagpengeutbetalinger. Enkelte brukere kom tilbake i jobb før hele forskuddet var blitt avregnet mot løpende dagpengeutbetalinger. I slike tilfeller blir brukerne bedt om å tilbakebetale resterende beløp via faktura. Mottakere av forskudd kan selv velge tilbakebetalingsperiode. Periode for tilbakebetaling avhenger av størrelse på utestående forskudd. Lengste periode mottakerne selv kan velge for tilbakebetaling er på 36 måneder. Mottakere med veldig høye utestående forskudd håndteres særskilt. Jeg viser til [Tilbakebetaling av forskudd på dagpenger - nav.no](#) for en nærmere beskrivelse av hvordan etaten har etablert ordninger for tilbakebetaling. Jeg vurderer fortløpende om dette er hensiktsmessige ordninger.

Jeg anser etatens opplegg for tilbakebetaling av forskudd som en hensiktsmessig ordning, gitt de store utfordringene vi fikk på arbeidsmarkedet, hvor også de som har behov for tilbakebetaling over et lengre tidsrom, kan få det. Jeg gjør oppmerksom på at etaten kun har mulighet til å avregne mot løpende dagpenger til mottakerne eller fakturere dem. Tilbakebetalingskrav på forskudd kan inndrives etter reglene i bidragsinnkrevingsloven. Skatteetaten vil forestå inndrivelsene på vegne av Arbeids- og velferdsetaten. Regjeringen vil i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett for 2021 foreslå å øke bevilgningen til Skatteetaten for å øke kapasiteten til å følge opp de sakene hvor forskuddet må tvangsinnkreves.

Jeg har ingen andre merknader til Dokument 3:x fra Riksrevisjonen.

Med hilsen



Torbjørn Røe Isaksen

Vedlegg 3:

Rapport

Mottaker: Arbeids- og sosialdepartementet

Revisjonen er gjennomført som en del av Riksrevisjonens kontroll av disposisjoner i henhold til lov om Riksrevisjonen § 9 første ledd, instruks om Riksrevisjonens virksomhet § 3b, Riksrevisjonens faglige retningslinjer for etterlevelsesrevisjon og INTOSAIs standard for etterlevelsesrevisjon (ISSAI 4000).

Innhold

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Sammendrag | 4 |
| 1.1 | Bakgrunn for revisjonen | 4 |
| 1.2 | Konklusjoner | 5 |
| 2 | Innledning | 6 |
| 3 | Revisjonens mål og problemstillinger | 7 |
| 3.1 | Målet med revisjonen | 7 |
| 3.2 | Problemstillinger | 7 |
| 4 | Metoder | 8 |
| 4.1 | Metode problemstilling 1 | 8 |
| 4.1.1 | Dokumentanalyse | 8 |
| 4.1.2 | Analyse av data og regnskapsinformasjon | 8 |
| 4.1.3 | Intervjuer | 8 |
| 4.2 | Metode problemstilling 2 | 9 |
| 4.2.1 | Dokumentanalyse | 9 |
| 4.2.2 | Analyse av data og regnskapsinformasjon | 9 |
| 4.2.3 | Intervjuer | 9 |
| 5 | Revisjonskriterier | 10 |
| 5.1 | Revisjonskriterier til problemstilling 1 | 10 |
| 5.1.1 | Stortingets vedtak | 10 |
| 5.1.2 | Midlertidige lover og forskrifter | 11 |
| 5.2 | Revisjonskriterier til problemstilling 2 | 12 |
| 6 | Funn | 14 |
| 6.1 | Gjennomføring av økonomiske tiltak i forbindelse med utbruddet av koronaviruset | 14 |
| 6.1.1 | Krav om rask gjennomføring av tiltakene | 15 |
| 6.1.2 | Dagpenger | 17 |
| 6.1.3 | Forskudd på dagpenger | 19 |
| 6.1.4 | Lønnskompensasjon til permitterte | 23 |
| 6.1.5 | Kompensasjonsordning for frilansere og selvstendig næringsdrivende | 25 |
| 6.1.6 | Midlertidig inntektssikringsordning for lærlinger | 27 |
| 6.1.7 | Omsorgspenger | 28 |
| 6.1.8 | Sykepenger | 30 |
| 6.1.9 | Beredskapsorganisasjon og regelverksutforming | 33 |
| 6.2 | Kontrolltiltak for å forebygge og avdekke feilutbetalinger og misbruk | 35 |
| 6.2.1 | Krav om kontrolltiltak | 35 |
| 6.2.2 | Kontroller før og etter utbetaling | 35 |
| 6.2.3 | Dagpenger | 37 |
| 6.2.4 | Forskudd på dagpenger | 38 |
| 6.2.5 | Lønnskompensasjon til permitterte | 39 |
| 6.2.6 | Kompensasjonsordning for selvstendig næringsdrivende og frilansere | 40 |
| 6.2.7 | Tiltak for å forebygge og avdekke misbruk av ordningene | 41 |

| | | |
|----------|--|-----------|
| 7 | Konklusjoner | 43 |
| 7.1 | NAV har i hovedsak etterlevd Stortingets forutsetninger om rask gjennomføring av de økonomiske tiltakene i møte med koronapandemien..... | 44 |
| 7.1.1 | De fleste økonomiske tiltakene kom raskt på plass..... | 44 |
| 7.1.2 | Lang saksbehandlingstid for dagpenger var kritisk for mange mottagere | 45 |
| 7.1.3 | Forskudd på dagpenger sikret livsopphold | 45 |
| 7.1.4 | Lønnskompensasjon til permitterte tok lengst tid å få på plass | 46 |
| 7.2 | NAV har ikke etablert tilstrekkelige kontroller for å forebygge feilutbetalinger og avdekke eventuelle misbruk av de koronarelaterte ytelsene..... | 46 |
| 7.2.1 | Det er få maskinelle kontroller i IKT-systemene | 47 |
| 7.2.2 | Systematiske etterkontroller er foreløpig ikke etablert..... | 47 |
| 7.2.3 | Ved kontroll av utvalgte saker har NAV avdekket feilutbetalinger og svindel med koronaytelsene ... | 47 |
| 8 | Referanser | 48 |

Figuroversikt

| | | |
|----------|--|----|
| Figur 1 | Utbetalinger til permitterte og arbeidsledige under koronapandemien (uke 11 - uke 53)..... | 15 |
| Figur 2 | Milepæler for gjennomføringen av Stortingets vedtak av 16. mars..... | 16 |
| Figur 3 | Tidslinje for implementering av endringer i dagpengeregelverket | 17 |
| Figur 4 | Antall mottatte og behandlede dagpengesøknader fra uke 11 til uke 53..... | 18 |
| Figur 5 | Tidslinje for implementering av forskudd på dagpenger | 20 |
| Figur 6 | Utbetaling av forskudd på dagpenger i perioden fra uke 13 til uke 53..... | 20 |
| Figur 7 | Forskudd dagpenger – størrelse på utestående beløp 31. desember 2020 | 22 |
| Figur 8 | Forskudd dagpenger – status på tilbakebetaling per 31. desember 2020 | 22 |
| Figur 9 | Tidslinje for lønnskompensasjon til permitterte | 23 |
| Figur 10 | Utbetalt lønnskompensasjon for permitterte i 2020..... | 24 |
| Figur 11 | Tidslinje for implementering av kompensasjonsordning for frilansere og selvstendig næringsdrivende | 25 |
| Figur 12 | Utbetalt kompensasjon for selvstendig næringsdrivende og frilansere i 2020 | 26 |
| Figur 13 | Tidslinje implementering inntektssikringsordning for lærlinger | 27 |
| Figur 14 | Utbetalinger av inntektssikringsordning til lærlinger i 2020 | 28 |
| Figur 15 | Tidslinje for omsorgspenger | 29 |
| Figur 16 | Utbetalte omsorgspenger i 2020 | 30 |
| Figur 17 | Tidslinje for implementering endringer i regelverket for sykepenger | 31 |
| Figur 18 | Utbetalte sykepenger i 2020..... | 32 |
| Figur 19 | Kontroller i koronaordningene | 37 |
| Figur 20 | Kontroller i dagpengeløsningen..... | 38 |
| Figur 21 | Kontroller av forskudd på dagpenger | 39 |
| Figur 22 | Kontroller i lønnskompensasjon til permitterte | 39 |
| Figur 23 | Kontroller i midlertidig ordning for selvstendig næringsdrivende og frilansere | 40 |

1 Sammendrag

1.1 Bakgrunn for revisjonen

Som en følge av virusutbruddet (Covid-19) våren 2020 innførte Norge de strengeste og mest inngripende tiltakene i fredstid for å begrense smitten. For å sikre inntekt til befolkningen, og for å redusere arbeidsgivers utgifter ved permittering, sykefravær og omsorg for barn, vedtok Stortinget 16. mars 2020 flere midlertidige økonomiske tiltak.¹

De økonomiske tiltakene omfattet både endringer i eksisterende ordninger og innføring av nye ordninger innenfor Arbeids- og velferdsetatens (NAV) ansvarsområde.

NAV er et landsdekkende offentlig forvaltningsorgan som ledes av Arbeids- og velferdsdirektoratet. Etaten forvalter en tredel av statsbudsjettet gjennom ytelser som dagpenger, sykepenger og omsorgspenger.

Stortingets vedtak forutsatte at tiltakene og endringene i regelverket trådte i kraft umiddelbart, og at utbetalingene til arbeidsgivere og arbeidstakere skulle skje så raskt NAV fikk på plass tekniske løsninger. De økonomiske tiltakene skulle være målrettede, kunne iverksettes raskt og ha en rask virkning.²

I løpet av et par uker i 2020 gikk Norge fra å ha det laveste ledighetsnivået på ti år til det høyeste noen gang i fredstid. Summen av registrerte ledige og arbeidssøkere på tiltak økte fra 2,7 prosent av arbeidsstyrken i februar til 14,6 prosent i april. NAV mottok flere søknader om dagpenger i løpet av de to første ukene etter nedstengningen 12. mars, enn de vanligvis gjør i løpet av et helt år.

NAV har utbetalt til sammen 39,9 milliarder kroner fra mars 2020 og ut året til arbeidssøkere gjennom ordningene dagpenger, forskudd dagpenger, lønnskompensasjon til permitterte og kompensasjonsordningen for frilansere og selvstendig næringsdrivende.

Dagpenger skal dekke utgiftene til grunnleggende behov som mat, klær og bolig. Rask behandling av søknader og utbetaling av dagpenger var avgjørende for at ytelsen skulle dekke livsopphold for de som mistet jobben eller ble permitterte. Å mangle penger til livsopphold, er kritisk for dem det gjelder.

Antall søknader om dagpenger hadde en eksplosiv økning i 2020 på grunn av koronapandemien. I perioden fra Norge stengte ned i uke 11 og ut 2020 utbetalte NAV 25,7 milliarder kroner i dagpenger. Til sammenligning utbetalte NAV 9,3 milliarder kroner i dagpenger i hele 2019.

I tillegg har pandemien blant annet ført til økt bruk av omsorgspenger og sykepenger. I 2020 utbetalte NAV omlag 47,5 milliarder kroner i sykepenger og 1,6 milliarder kroner i omsorgspenger. Dette er en betydelig økning fra 2019 da etaten betalte ut henholdsvis 41,4 milliarder i sykepenger og 41 millioner kroner i omsorgspenger.

Stortingets vedtak forutsatte rask utbetaling av ytelsene. Dette var utfordrende for NAV fordi etaten måtte både gjennomføre endringer i eksisterende ordninger og utvikle helt nye ytelser og IKT-systemer. Dette kombinert med den store søknadsmengden, førte til at etaten var under et meget stort arbeidspress våren 2020. NAV omdisponerte egne ressurser og hentet inn andre statsansatte for å håndtere den økte arbeidsmengden.

Målet med revisjonen har vært å undersøke om Arbeids- og sosialdepartementet og Arbeids- og velferdsetaten har gjennomført de økonomiske tiltakene som Stortinget har vedtatt for å begrense skadevirkningene av koronapandemien. Videre var det et mål å undersøke om etaten har etablert tilstrekkelig kontroll for å forebygge feilutbetalinger og avdekke eventuelle misbruk av de koronarelaterte ytelsene. Revisjonen er gjennomført for budsjettåret 2020.

Rapporten ble forelagt Arbeids- og sosialdepartementet ved brev 24. mars 2020. Departementet har i brev 19. april 2020 gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

¹ Lovvedtak 49–54 (2019–2020).

² Prop. 52 S (2019–2020) og Prop. 53 LS (2019–2020).

1.2 Konklusjoner

- NAV har i hovedsak etterlevd Stortingets forutsetninger om rask gjennomføring av de økonomiske tiltakene i møte med koronapandemien.
 - De fleste økonomiske tiltakene kom raskt på plass.
 - Lang saksbehandlingstid for søknader om dagpenger var kritisk for mange mottakere.
 - Forskudd på dagpenger sikret livsopphold.
 - Lønnskompensasjon til permitterte tok lengst tid å få på plass.
- NAV har foreløpig ikke etablert tilstrekkelige kontroller for å forebygge feilutbetalinger og avdekke eventuelle misbruk av de koronarelaterte ytelsene.
 - Det er få maskinelle kontroller i de nye IKT-systemene.
 - Systematiske etterkontroller er foreløpig ikke etablert.
 - Ved kontroll av utvalgte saker har NAV avdekket feilutbetalinger og svindel med koronaytelsene.

2 Innledning

Som en følge av virusutbruddet våren 2020 innførte Norge de strengeste og mest inngripende tiltakene i fredstid for å begrense smitten. Tiltakene omfattet blant annet at skoler og barnehager i en periode ble stengt, at det ble oppfordret til bruk av hjemmekontor, at det ble innført restriksjoner på reiseaktivitet, og at flere bransjer måtte stenge virksomheten i en periode. Smitteverntiltakene medførte store økonomiske konsekvenser for både arbeidsgivere og arbeidstakere, og dermed økte etterspørselen etter Arbeids- og velferdsetatens tjenester.

Arbeids- og velferdsetaten (NAV) er et landsdekkende offentlig forvaltningsorgan som ledes av Arbeids- og velferdsdirektoratet. Etaten forvalter en tredel av statsbudsjettet gjennom ytelser som dagpenger, sykepenger og omsorgspenger.

Stortinget vedtok flere midlertidige økonomiske tiltak 16. mars 2020 for å sikre inntekt til befolkningen og for å redusere arbeidsgivers utgifter ved permittering, sykefravær og omsorg for barn.³ De nye tiltakene besto av både endringer i eksisterende ordninger og av nye ordninger innenfor Arbeids- og velferdsetatens ansvarsområde.⁴ Stortingets vedtak forutsatte at tiltakene og endringene i regelverket trådte i kraft umiddelbart, og at utbetalingene til arbeidsgivere og arbeidstakere skulle skje så raskt NAV fikk på plass tekniske løsninger.⁵ De økonomiske virkemidlene skulle være målrettede, kunne iverksettes raskt og ha en rask virkning.⁶

NAV utbetalte til sammen 39,9 milliarder kroner fra mars 2020 og ut året til arbeidssøkere gjennom ordningene dagpenger, forskudd på dagpenger, lønnskompensasjon til permitterte og kompensasjonsordningen for frilansere og selvstendig næringsdrivende.⁷

Pandemien har også ført til økt bruk av omsorgspenger og sykepenger. I 2020 utbetalte NAV om lag 47,5 milliarder kroner i sykepenger og 1,6 milliarder kroner i omsorgspenger.⁸

I løpet av et par uker i 2020 gikk Norge fra å ha det laveste ledighetsnivået på ti år til det høyeste noen gang i fredstid. Summen av registrerte helt ledige og arbeidssøkere på tiltak økte fra 2,7 prosent av arbeidsstyrken i februar til 14,6 prosent i april.⁹ NAV mottok flere søknader om dagpenger i løpet av de to første ukene etter nedstengningen 12. mars enn de vanligvis gjør i løpet av et helt år.

Fordi dagpenger skal dekke utgifter til grunnleggende behov som mat, klær og bolig, var det avgjørende med en rask behandling av søknader og utbetaling av dagpenger til de som mistet jobben eller ble permitterte.

For å følge opp Stortingets vedtak måtte NAV både gjennomføre endringer i eksisterende ordninger og utvikle helt nye ytelser og IKT-systemer. Dette kombinert med den store søknadsmengden førte til at etaten var under et meget stort arbeidspress våren 2020.

³ Lovvedtak 49–54 (2019–2020).

⁴ Prop. 1 S (2020–2021) Arbeids- og sosialdepartementet, side 132.

⁵ Lovvedtak 49–54 (2019–2020).

⁶ Prop. 52 S (2019–2020) og Prop. 53 LS (2019–2020).

⁷ Arbeids- og velferdsetaten, *Utbetalt i alt til arbeidssøkere under koronakrisen*, rapport oppdatert 4. januar 2021.

⁸ Arbeids- og velferdsetaten, *Artskontorapportering for 2020*.

⁹ Arbeid og velferd, *Forskuddsutbetalinger av dagpenger under koronakrisen – 1 av 3 dagpengesøkere mottok forskudd den første måneden*, utgave 2, 2020.

3 Revisjonens mål og problemstillinger

3.1 Målet med revisjonen

Målet med revisjonen er å undersøke om Arbeids- og sosialdepartementet og Arbeids- og velferdsetaten har gjennomført de økonomiske tiltakene som Stortinget har vedtatt for å begrense skadevirkningene av koronapandemien. Videre er det et mål å undersøke om etaten har etablert tilstrekkelig kontroll for å forebygge feilutbetalinger og avdekke eventuelle misbruk av de koronarelaterte ytelsene.

3.2 Problemstillinger

Problemstilling 1:

Er de økonomiske tiltakene som Arbeids- og velferdsetaten har ansvaret for under utbruddet av koronaviruset gjennomført i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger?

- Har Arbeids- og sosialdepartementet og NAV utviklet og endret regelverk og systemløsninger som sikrer brukerne ytelser i tråd med Stortingets vedtak?
- Hvor lang tid tok det før brukerne mottok stønadene?

Problemstilling 2:

Har Arbeids- og velferdsetaten etablert tilstrekkelig kontrolltiltak for å forebygge feilutbetalinger og avdekke eventuelle misbruk av de koronarelaterte ytelsene?

- Hvilke kontroller foretar Arbeids- og velferdsetaten før og etter utbetaling på ordningene?
- Hvilke tiltak er gjennomført for å forebygge og avdekke misbruk av ordningene?

NAV henter informasjon fra a-ordningen om inntekt og arbeidsforhold til å beregne utbetalingene av ulike ytelser. Denne revisjonen omfatter omtaler av a-ordningen og samarbeidet med Skatteetaten der det er vesentlig for NAVs utbetaling og kontroll.

Avgrensninger

Denne revisjonen er avgrenset mot den regjeringsutnevnte Koronakommisjonen arbeid. Mandatet til kommisjonen er å gi en grundig og helhetlig gjennomgang og evaluering av myndighetenes håndtering av pandemien. Mandatet¹⁰ er på et overordnet nivå, og vi har hatt møter med kommisjonen for å sikre en hensiktsmessig avgrensning.

Revisjonen er gjennomført for budsjettåret 2020.



A-ordningen

A-ordningen er en samordnet måte for arbeidsgivere å rapportere opplysninger om inntekt og ansatte til NAV, SSB og Skatteetaten.

¹⁰ Regjeringens hjemmesider, Koronakommisjonens mandat, <<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/dep/smk/pressemeldinger/2020/regjeringen-oppnevner-koronakommisjon/koronakommisjonens-mandat/id2699477>> hentet 23. mars 2021.

4 Metoder

Den metodiske tilnærmingen vår i denne revisjonen har vært en systematisk framgangsmåte for å kunne framskaffe, bearbeide og vurdere revisjonsbevis. Vi har analysert dokumenter, gjort intervjuer og analysert regnskapsinformasjon.

4.1 Metode problemstilling 1

4.1.1 Dokumentanalyse

For å undersøke om NAVs økonomiske tiltak i forbindelse med koronapandemien er gjennomført i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger, har vi analysert følgende dokumenter som beskriver NAVs håndtering av de ulike vedtakene:

- Et hovednotat med vedlegg som beskriver implementeringen av systemendringer i NAV som følge av Prop. 52 S (2019–2020) og anmodningsvedtakene de mottok. Notatet er utarbeidet av NAV og gir en oversikt over utviklingen av løsningene. Notatet er oversendt Riksrevisjonen, NAVs internrevisjon og Koronakommisjonen. Det inneholder lenker til flere underlagsdokumenter og henvisning til lovverk.
- Situasjonsrapporter fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til Arbeids- og sosialdepartementet under koronapandemien, i perioden 9. mars til 21. juli 2020.
- Risikovurderinger av NAVs gjennomføringsevne med hensyn til koronavedtak i perioden 6. april til 26. mai 2020.
- Et brev fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til Arbeids- og sosialdepartementet 20. mars 2020 om implementering av systemendringer som følge av Prop. 52 S (2019–2020).

Vi har benyttet analyseverktøyet NVivo for å kode og analysere brev og situasjonsrapporter.

Vi har i tillegg gjennomgått følgende stortingsdokumenter:

- Prop. 53 LS (2019–2020), Lovvedtak 49–54 (2019–2020). Vedtak 387 til 395, 399 og 400, 16. mars 2020.
- Prop. 52 S (2019–2020), Innst. 197 S (2019–2020). Vedtak 406 og 420, 19. mars 2020.
- Prop. 67 S (2019–2020), Innst. 216 S (2019–2020). Vedtak 457, 31. mars 2020.
- Innstilling til Prop. 52 S (2019–2020), unntatt kapittel 2541 post 70, og Prop. 53 LS bokstav B.
- Prop 1 S (2020–2021) Arbeids- og sosialdepartementet.

4.1.2 Analyse av data og regnskapsinformasjon

Vi har innhentet statistikk og regnskapsdata fra NAV som viser utbetaling av korona-ytelsene per 31. desember 2020 for å få informasjon om størrelsen på utbetalingene, antallet mottakere og når utbetalingene startet:

- utbetalt forskudd dagpenger per uke,
- utbetalt til arbeidssøkere under koronakrisen,
- vedtatte saker dagpenger,
- utbetalt lønnskompensasjon for permitterte,
- utbetalt kompensasjon til frilansere og selvstendig næringsdrivende,
- Arbeids- og velferdsetatens regnskap for 2020.

I tillegg har vi mottatt revisjonsrapport for kontoen for forskudd på dagpenger per 31. desember 2020.

Vi har analysert dataene i databehandlingsverktøyene Excel og Idea.

4.1.3 Intervjuer

For å undersøke etatens arbeid med å implementere koronavedtakene, har vi gjort intervjuer med ledelsen og fagpersoner i Arbeids- og sosialdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet:

- Arbeids- og sosialdepartementet, 22. februar 2021
- Arbeids- og velferdsdirektoratet, 17. februar 2021
- Arbeids- og velferdsdirektoratet, 13. oktober 2020
- NAV Kontroll, 22. januar 2021
- NAV Internrevisjon, 4. november 2020 og 21. januar 2021

Referatene fra intervjuene med ledelsen og fagpersoner i Arbeids- og sosialdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet er verifisert. De øvrige intervjuene er dokumentert med at vi i etterkant har mottatt skriftlig dokumentasjon og presentasjoner hvor NAV svarer på spørsmålene som ble oversendt i forkant.

4.2 Metode problemstilling 2

4.2.1 Dokumentanalyse

For å undersøke hvilke kontrolltiltak som er iverksatt for å forebygge feilutbetalinger, har vi gjennomgått følgende dokumenter som viser NAVs håndtering av de ulike vedtakene:

- Et hovednotat med vedlegg som beskriver implementeringen av systemendringer i NAV som følge av Prop. 52 S (2019–2020) og anmodningsvedtakene de mottok. Notatet er utarbeidet av NAV og gir en oversikt over utviklingen av løsningene. Notatet er oversendt Riksrevisjonen, NAVs internrevisjon og Koronakommisjonen. Det inneholder lenker til flere underlagsdokumenter og henvisning til lovverk.
- Dokumenter som beskriver utviklingen av de ulike korona-ordningene.
- Presentasjoner og dokumenter fra NAV Internrevisjon og NAV Kontroll som omhandler NAVs gjennomføring av vedtakene.
- Dokumentasjon av tiltak som er gjennomført for å sikre tilbakebetaling av utestående saldo for forskudd på dagpenger.

4.2.2 Analyse av data og regnskapsinformasjon

Vi har innhentet statistikk fra NAV som viser utbetalinger av forskudd på dagpenger for 2020, for å få informasjon om størrelsen på utbetalingene og antallet mottakere. Vi har mottatt saldoen for forskudd på dagpenger per måned fra og med april til og med 31. desember 2020. Vi har analysert dataene i analyseverktøyet Excel.

4.2.3 Intervjuer

For å undersøke hvilke kontrolltiltak som er iverksatt for å forebygge feilutbetalinger, har vi gjennomført intervjuer med ledelse og fagpersoner i Arbeids- og sosialdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet:

- Arbeids- og sosialdepartementet, 22. februar 2021
- Arbeids- og velferdsdirektoratet, 17. februar 2021
- Arbeids- og velferdsdirektoratet, 13. oktober 2020
- NAV Kontroll, 22. januar 2021
- NAV Internrevisjon, 4. november 2020 og 21. januar 2021
- Feilutbetalingsgruppen i Arbeids- og velferdsdirektoratet, 11. desember 2020

Referatene fra intervjuene med ledelsen og fagpersoner i Arbeids- og sosialdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet er verifisert. Før intervjuene oversendte vi en spørreliste, som i ettertid er besvart med relevant dokumentasjon og presentasjoner i PowerPoint.

5 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene i en etterlevelserevisjon brukes som målestokk for å kontrollere om saksforholdet er i samsvar med kriteriene. Revisjonskriteriene utledes fra Stortingets vedtak og forutsetninger.

5.1 Revisjonskriterier til problemstilling 1

Utbruddet av koronaviruset (covid-19) utgjør en alvorlig trussel for liv og helse, og i mars 2020 innførte Norge de strengeste og mest inngripende tiltakene i fredstid for å begrense smitten. De omfattende smitteverntiltakene fikk store konsekvenser for arbeidslivet i Norge. Stortinget har vedtatt en rekke økonomiske tiltak for å unngå unødige oppsigelser og konkurser blant levedyktige bedrifter, som er rammet av svikt i inntektene på grunn av koronapandemien. Målet med tiltakene er å redde norske arbeidsplasser og gi sikker inntekt til arbeidstakere i den akutte situasjonen de har havnet i.¹¹ Arbeids- og velferdsetaten forvalter flere av disse økonomiske tiltakene.

5.1.1 Stortingets vedtak

Stortinget fattet 16. og 19. mars 2020 flere anmodningsvedtak med midlertidige endringer knyttet til blant annet dagpenger, permitteringer, inntektssikring for frilansere og selvstendig næringsdrivende, sykepenger og omsorgspenger:

- full lønn (inntil 6G) i minimum 20 dager fra permittering, derav staten dekker fra dag 3 til 20¹²
- økt inntekt etter dag 20 i permitteringsperioden¹³
- redusert inntektsgrense for å ha rett på dagpenger¹⁴
- inntektssikring for lærlinger¹⁵
- redusert arbeidsgiverperiode for betaling av sykepenger¹⁶
- sykepenger til selvstendig næringsdrivende og frilansere¹⁷
- økt antall dager med omsorgspenger¹⁸
- redusert arbeidsgiverperiode for betaling av omsorgspenger¹⁹
- omsorgspenger for frilansere og selvstendig næringsdrivende²⁰
- inntektssikring til frilansere og selvstendig næringsdrivende²¹
- forlenget periode for tidsavgrensede ytelser²²
- overføring av omsorgspenger til den andre foresatte²³
- adgang til å ta utdanning og opplæring under permittering og ved arbeidsledighet²⁴

Det framgår av anmodningsvedtakene at endringene trer i kraft umiddelbart, og at utbetalingene skjer så raskt NAV får på plass tekniske løsninger. Av stortingsproposisjonene Prop. 52 S (2019–2020) og Prop. 53 LS (2019–2020) om økonomiske tiltak, går det fram at de økonomiske virkemidlene bør være målrettede, kunne iverksettes raskt og ha rask virkning.²⁵

¹¹ Arbeids- og sosialdepartementets pressemelding 20. mars 2020, *Slik blir endringene i permitterings- og dagpengeregelverket*, <<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/slik-bli-endringene-i-permitterings-og-dagpengeregelverket/id2694346>>.

¹² Prop. 53 LS (2019–2020), Lovvedtak 49–54 (2019–2020). Vedtak 387, 16. mars 2020.

¹³ Prop. 53 LS (2019–2020), Lovvedtak 49–54 (2019–2020). Vedtak 388, 16. mars 2020.

¹⁴ Prop. 53 LS (2019–2020), Lovvedtak 49–54 (2019–2020). Vedtak 388, 16. mars 2020.

¹⁵ Prop. 53 LS (2019–2020), Lovvedtak 49–54 (2019–2020). Vedtak 389, 16. mars 2020.

¹⁶ Prop. 53 LS (2019–2020), Lovvedtak 49–54 (2019–2020). Vedtak 390, 16. mars 2020.

¹⁷ Prop. 53 LS (2019–2020), Lovvedtak 49–54 (2019–2020). Vedtak 391, 16. mars 2020.

¹⁸ Prop. 53 LS (2019–2020), Lovvedtak 49–54 (2019–2020). Vedtak 392, 16. mars 2020.

¹⁹ Prop. 53 LS (2019–2020), Lovvedtak 49–54 (2019–2020). Vedtak 393, 16. mars 2020.

²⁰ Prop. 53 LS (2019–2020), Lovvedtak 49–54 (2019–2020). Vedtak 394, 16. mars 2020.

²¹ Prop. 53 LS (2019–2020), Lovvedtak 49–54 (2019–2020). Vedtak 395, 16. mars 2020 og Prop. 52 S (2019–2020), Innst. 197 S (2019–2020). Vedtak 406, 19. mars 2020.

²² Prop. 53 LS (2019–2020), Lovvedtak 49–54 (2019–2020). Vedtak 400, 16. mars 2020.

²³ Prop. 52 S (2019–2020), Innst. 197 S (2019–2020). Vedtak 420, 19. mars 2020.

²⁴ Prop. 67 S (2019–2020), Innst. 216 S (2019–2020). Vedtak 457, 31. mars 2020.

²⁵ Prop. 52 S (2019–2020) og Prop. 53 LS (2019–2020).

Finanskomiteen viser i Innst. 197 S (2019–2020)²⁶ til Stortingets vedtak mandag 16. mars og torsdag 19. mars 2020, der det er gitt fullmakter til regjeringen og unntak fra gjeldende bestemmelser i velferdslovgivningen, for å ivareta hensynet til dem som kommer i en vanskelig situasjon på grunn av pandemien. En samlet komité uttaler at dette stiller store krav til raskt å få på plass systemer som gjør NAV i stand til å håndtere den eksplosive økningen i arbeidsmengde.

Finanskomiteen uttaler videre at de ansatte i NAV tilhører førstelinja i velferdssamfunnet vårt som har et svært viktig ansvar for å holde samfunnet i gang. Komiteen viser til at alle virkemidler som er nødvendige for at de ansatte skal få muligheter til å utføre sitt arbeid, må tas i bruk. Nødvendige midler må stilles til rådighet for at datasystemene skal kunne fungere. Det må gis anledning til å hente inn ekstra arbeidskraft (jf. helsevesenet), alle løpende ytelser forlenges inntil videre og de ansatte må gis rom for å utvise skjønn når det gjelder ytelser til personer som har søknader til behandling. Beslutningsmyndighet kan legges til førstelinja for å unngå omstendelig og unødige tidkrevende saksbehandling.

Finanskomiteen er kjent med den store saksinngangen og utfordringene NAV står overfor. Komiteen mener derfor det er nødvendig å tilføre de nødvendige ressurser for at NAV skal kunne ivareta sitt viktige samfunnsoppdrag. Komiteen gir uttrykk for at den forstår at ikke alt løses med økte bevilgninger, noe som betyr at enkeltendringer kan trekke noe ut i tid.

Komiteen er åpen for en dialog med regjeringen hvis enkelte regelverkstilpasninger innenfor intensjonene som Stortinget har vedtatt, kan lempe på saksbehandlings- og systemutfordringene som NAV står overfor. Komiteen ber regjeringen ta initiativ til en slik dialog hvis det skulle være behov for det.

5.1.2 Midlertidige lover og forskrifter

Stortinget vedtok *midlertidig lov om forskriftshjemmel for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av Covid-19 mv.* (koronaloven) 21. mars 2020. Loven skulle legge til rette for forsvarlige, effektive og forholdsmessige tiltak som var nødvendige for å begrense forstyrrelsen av sentrale samfunnsfunksjoner som følge av utbruddet av Covid-19 for å avhjelpe negative konsekvenser for befolkningen, næringslivet eller offentlig sektor.²⁷ Loven ga Kongen (regjeringen) myndighet til å gi midlertidige forskrifter for å utfylle, supplere eller fravike andre lover så langt det var nødvendig for å ivareta koronalovens formål.²⁸ Loven gjaldt fra 27. mars til 27. mai 2020.²⁹

Vilkårene for rett til ulike ytelser er hjemlet i *lov om folketrygd* (folketrygdloven). Dagpenger er hjemlet i lovens kapittel 4, mens vilkårene for sykepenger er hjemlet i lovens kapittel 8. Ytterligere presiseringer er angitt i forskrifter og rundskriv til de ulike delene av folketrygdloven.

Midlertidig forskrift om unntak fra folketrygdloven og arbeidsmiljøloven i forbindelse med covid-19-pandemien omfatter endringer i regelverket for dagpenger³⁰, lærlinger³¹, sykepenger³² og omsorgspenger³³. Forskriften gjelder til 1. januar 2022 dersom Kongen i statsråd eller departementet ikke opphever den tidligere.

Midlertidig forskrift om forskudd på dagpenger for å avhjelpe konsekvensene av covid-19 skal sikre arbeidsledige og permitterte inntekt mens en søknad om dagpenger etter folketrygdloven kapittel 4 behandles. Forskuddet gis fordi arbeids- og velferdsetatens saksbehandlingstid er uvanlig lang som følge av pandemien.³⁴ Forskriften gjelder til og med 30. juni 2021.³⁵

²⁶ Innstilling til Prop. 52 S (2019–2020), unntatt kapittel 2541 post 70 og Prop. 53 LS bokstav B.

²⁷ *Midlertidig lov om forskriftshjemmel for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av Covid-19 mv.* (koronaloven) § 1.

²⁸ *Midlertidig lov om forskriftshjemmel for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av Covid-19 mv.* (koronaloven) § 2.

²⁹ Stortingets hjemmesider, Koronaloven, <https://stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Nyhetsarkiv/Hva-skjer-nyheter/2019-2020/skal-behandle-fullmaktslov>.

³⁰ *Midlertidig forskrift om unntak fra folketrygdloven og arbeidsmiljøloven i forbindelse med covid-19-pandemien* kapittel 2.

³¹ *Midlertidig forskrift om unntak fra folketrygdloven og arbeidsmiljøloven i forbindelse med covid-19-pandemien* § 2-3 og § 2-6.

³² *Midlertidig forskrift om unntak fra folketrygdloven og arbeidsmiljøloven i forbindelse med covid-19-pandemien* kapittel 3.

³³ *Midlertidig forskrift om unntak fra folketrygdloven og arbeidsmiljøloven i forbindelse med covid-19-pandemien* kapittel 4.

³⁴ *Midlertidig forskrift om forskudd på dagpenger for å avhjelpe konsekvensene av covid-19*, § 1.

³⁵ *Forskrift om Arbeids- og velferdsetatens rett til å forskuttere dagpenger etter folketrygdloven kapittel 4* gjaldt fra 27. mars 2020. *Midlertidig forskrift om lønnskompensasjon til permitterte for å avhjelpe konsekvenser av covid-19* gjaldt fra 20. mai 2020.

I *lov om endring i permitteringslønsloven* ble arbeidsgiverperioden redusert (dagene hvor arbeidsgiveren betaler full lønn til den permitterte) fra 15 til 2 dager.³⁶ Endringene gjaldt i perioden 20. mars til 31. august 2020. Når det gjelder permitteringer som ble iverksatt før 20. mars, ble antallet avviklede lønnsplikt dager som arbeidsgiveren har utbetalt permitteringslønn for, fryst.³⁷

Færre dager med lønnsplikt innebærer en lavere inntekt for permitterte arbeidstakere, ettersom dagpengesatsen som oftest vil være vesentlig lavere enn lønnen (permitteringslønn).

Midlertidig forskrift om lønnskompensasjon til permitterte for å avhjelpe konsekvenser av covid-19 (lønnskompensasjonsforskriften) er hjemlet i folketrygdloven, og hadde som formål å gi en økonomisk kompensasjon til permitterte som ble berørt av den midlertidige reduksjonen i arbeidsgiverperioden. Forskriften gjaldt i perioden 20. mars til 31. august 2020.

Fra 1. september 2020 ble arbeidsgiverperioden økt til 10 dager.³⁸ Lønnskompensasjonsforskriften, som ga full lønn inntil seks ganger grunnbeløpet³⁹ i 18 dager, ble samtidig opphevet.

Kompensasjonstypen for selvstendig næringsdrivende og frilansere er en ny stønad. Av Prop. 116 L (2019–2020)⁴⁰ framgår det at det er avgjørende for effekten av tiltaket at målgruppen får kompensasjonen så raskt som mulig, slik at de unngår å måtte bruke økonomisk sosialhjelp fra kommunene.

Midlertidig forskrift om kompensasjonstypelse for selvstendig næringsdrivende og frilansere som har mistet inntekt som følge av utbrudd av covid-19 var hjemlet i koronaloven og hadde virkning fra 9. april 2020. Da koronaloven opphørte, opphørte også forskriftene som ble gitt med hjemmel i loven. Siden det ble anslått å være behov for den særskilte ytelsen til selvstendig næringsdrivende og frilansere også etter 27. mai 2020, ble *midlertidig lov om kompensasjonstypelse for selvstendig næringsdrivende og frilansere som har mistet inntekt som følge av utbrudd av covid-19* vedtatt med virkning for perioden 12. juni 2020 til 1. oktober 2021.

Midlertidig forskrift om tiltak for å effektivisere Arbeids- og velferdsetatens behandling av saker etter folketrygdloven i forbindelse med covid-19-pandemien er hjemlet i folketrygdloven og har som formål å lette saksbehandlingen i Arbeids- og velferdsetaten i forbindelse med pandemien. Forskriften gjør at etaten kan treffe avgjørelser som utelukkende er basert på automatisert behandling av personopplysninger.

5.2 Revisjonskriterier til problemstilling 2

Arbeids- og velferdsetaten skal i henhold til *lov om arbeids- og velferdsforvaltningen* (arbeids- og velferdsforvaltningsloven) [NAV-loven] § 4 sikre rett ytelse til den enkelte. Etaten har også ansvaret for å følge opp og kontrollere tjenester, ytelser og utbetalinger.

Ved permittering tar staten en betydelig del av kostnadene, ved at arbeidsgiveren blir fritatt for lønnsplikt i en periode der arbeidskontrakten fortsatt gjelder. Det framgår av Prop. 52 S (2019–2020), som omhandler økonomiske tiltak i møte med virusutbruddet, at regelverket må stimulere til god bruk av arbeidskraft og være utformet slik at misbruk av ordningen begrenses.⁴¹

Arbeids- og sosialkomiteen uttaler i Innst. O. nr. 35 (2008–2009)⁴² om tilbakekreving etter feilutbetalinger, tiltak mot trygdemisbruk og renter og erstatning i trygdesaker at arbeids- og velferdsetaten står sentralt i arbeidet med å hindre og avdekke trygdemisbruk. Det er etaten som kjenner reglene og behandler sakene, og som derfor er nærmest til å avsløre misbruk. Komiteen understreker videre viktigheten av å forebygge og

³⁶ *Lov om endring i permitteringslønsloven*, Prop. 53 LS (2019–2020) og Lovvedtak 52 (2019–2020).

³⁷ *Forskrift om arbeidsgivers lønnsplikt under permittering*, jf. *lov om lønnsplikt under permittering* § 3b.

³⁸ Prop. 125 L (2019–2020), Innst. 386 L (2019–2020) og Prop. 127 S (2019–2020) og Innst. 360 S (2019–2020).

³⁹ 1G = 101 351 kroner per 1. mai 2020 (grunnbeløpet i folketrygden – nav.no).

⁴⁰ Prop. 116 L (2019–2020) *Midlertidig lov om kompensasjonstypelse for selvstendig næringsdrivende og frilansere som har mistet inntekt som følge av utbrudd av covid-19*.

⁴¹ Prop. 52 S (2019–2020), kapittel 2.2.

⁴² Innst. O. nr. 35 (2008–2009) *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om lov om endringer i folketrygdlova og i enkelte andre lover (tilbakekreving etter feilutbetalinger, tiltak mot trygdemisbruk, renter og erstatning i trygdesaker)*, s. 20. Innstilling til Ot.prp. nr. 76 (2007–2008) og Ot.prp. nr. 21 (2008–2009).

avdekke trygdemisbruk for å kunne opprettholde oppslutningen om gode velferdsordninger. I Innst. 245 L (2012–2013)⁴³ om tiltak mot misbruk av velferdsordninger, uttaler arbeids- og sosialkomiteen at det er avgjørende for tilliten til folketrygden at det utbetales riktig ytelse.

Folketrygdloven angir beregningsgrunnlaget for ulike ytelser, hvilket oppfølgingsansvar arbeids- og velferdsetaten har overfor brukerne, og hvilke kontrollmuligheter de har for å sikre utbetaling av rett ytelse.

Etter folketrygdloven § 21- 3 plikter en person som krever en ytelse, å gi opplysningene og levere dokumentene som er nødvendige for at Arbeids- og velferdsetaten skal kunne vurdere om vedkommende har rett til ytelsen. Den som mottar en ytelse, plikter å underrette etaten om endringer som kan påvirke retten til ytelsen eller ytelsens størrelse. Arbeids- og velferdsetaten kan videre kreve at den som mottar eller har mottatt en ytelse, gir opplysningene og leverer dokumentene som er nødvendige for å kontrollere ytelsens størrelse eller vilkårene for rett til ytelsen.

I henhold til forvaltningsloven § 17 skal arbeids- og velferdsetaten påse at sakene er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Det innebærer at etaten må innhente tilstrekkelig dokumentasjon for å utrede om vilkårene er oppfylt for å sikre at vedtaket er korrekt. For å kunne kontrollere om saken er utredet og korrekt vurdert, må vurderingene være dokumentert, jf. *bestemmelser om økonomistyring i staten* kapittel 7.

Folketrygdloven § 21- 4 gir arbeids- og velferdsetaten rett til å innhente de opplysningene som er nødvendige for å kontrollere om vilkårene for en ytelse er oppfylt.

I henhold til folketrygdloven § 22-15 kan en utbetaling som Arbeids- og velferdsetaten har foretatt til noen som ikke hadde krav på den, kreves tilbake. Tilbakekreving forutsetter at den som har mottatt utbetalingen, eller den som opptrådte på vegne av mottakeren, forsto eller burde ha forstått at utbetalingen skyldtes en feil. Det samme gjelder dersom vedkommende har forårsaket utbetalingen ved å forsettlig eller uaktsomt gi feilaktige eller mangelfulle opplysninger.

Midlertidig lov om kompensasjonstytelse for selvstendig næringsdrivende og frilansere som har mistet inntekt som følge av utbrudd av covid-19 viser til enkelte av folketrygdlovens saksbehandlingsregler som anses som relevante for ytelsen, blant annet bestemmelser om innhenting av opplysninger og kontroll.⁴⁴ Arbeids- og velferdsetaten får dermed adgang til å kontrollere i etterkant om noen har fått for stor ytelse, og dersom det er tilfelle, kan de kreve beløpet tilbake. Det legges også opp til at folketrygdlovens regler om blant annet opplysningsplikt gjøres gjeldende tilsvarende for denne ytelsen. Ved krav om tilbakebetaling av feilutbetalte ytelser, gjelder folketrygdloven § 22-15 tilsvarende.⁴⁵

I henhold til *reglement for økonomistyring i staten* § 14 skal alle virksomheter etablere systemer og rutiner som har innebygd intern kontroll for å sikre at misligheter og økonomisk kriminalitet forebygges og avdekkes. Det følger videre av *bestemmelser om økonomistyring i staten* punkt 2.4 at virksomhetens ledelse har ansvaret for å påse at internkontrollen er tilpasset risiko og vesentlighet, at den fungerer på en tilfredsstillende måte og at den kan dokumenteres. Tiltakene skal bidra til å sikre korrekt tildeling og søknadsbehandling, deriblant dokumentasjon av beregningsresultater og utbetaling av stønad til rett mottaker til rett tid.

Ifølge *bestemmelser om økonomistyring i staten* punkt 7.2.1 bokstav d, skal departementet sørge for at det blir fastsatt regler om nødvendig kontroll med opplysninger som legges til grunn for tildeling av stønad og som inngår i den etterfølgende rapporteringen, jf. punkt 7.3.9. Departementet har også ansvaret for at utgiftsbevilgningene disponeres på en slik måte at ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til forutsatte resultater.

⁴³ Innst. 245 L (2012–2013) *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om endringer i folketrygdloven (tiltak mot misbruk av velferdsordninger)*, s. 4. Innstilling til Prop. 7 L (2012–2013).

⁴⁴ *Midlertidig lov om kompensasjonstytelse for selvstendig næringsdrivende og frilansere som har mistet inntekt som følge av utbrudd av covid-19* § 8.

⁴⁵ Prop. 116 L (2019–2020), kapittel 3.

6 Funn

6.1 Gjennomføring av økonomiske tiltak i forbindelse med utbruddet av koronaviruset

Oppsummering – ble de økonomiske tiltakene gjennomført raskt?

NAV iverksatte de aller fleste tiltakene og regelverksendringene som Stortinget ba om, i løpet av få uker våren 2020. Det var likevel noen utfordringer:

- Et stort antall søknader om dagpenger kombinert med manuell saksbehandling av søknadene gjorde at det tok lang tid før de permitterte og arbeidsledige fikk utbetalt dagpenger.
- Det tok også noe tid før lønnskompensasjonsordningen for permitterte ble implementert 9. juni 2020.

NAV etablerte i løpet av få dager en ordning for forskudd på dagpenger:

- Søknadene om forskudd behandles i en helautomatisk IKT-løsning som ikke er avhengig av saksbehandlere. Den som søker om forskudd, får derfor raskt penger på konto.
- Forskudd på dagpenger skal avregnes eller kreves tilbakebetalt etter reglene i folketrykkløven. Per 31. desember 2020 er det et utestående beløp på 3,4 milliarder kroner som må kreves inn.

Forskuddsordningen reduserer de alvorlige konsekvensene av lang saksbehandlingstid på dagpenger og forsinket implementering av lønnskompensasjon for permitterte.

De omfattende smitteverntiltakene ved utbruddet av pandemien tidlig i 2020 fikk store konsekvenser for arbeidslivet i Norge. Antallet arbeidsledige og permitterte steg brått, og mange bedrifter opplevde svikt i omsetningen.

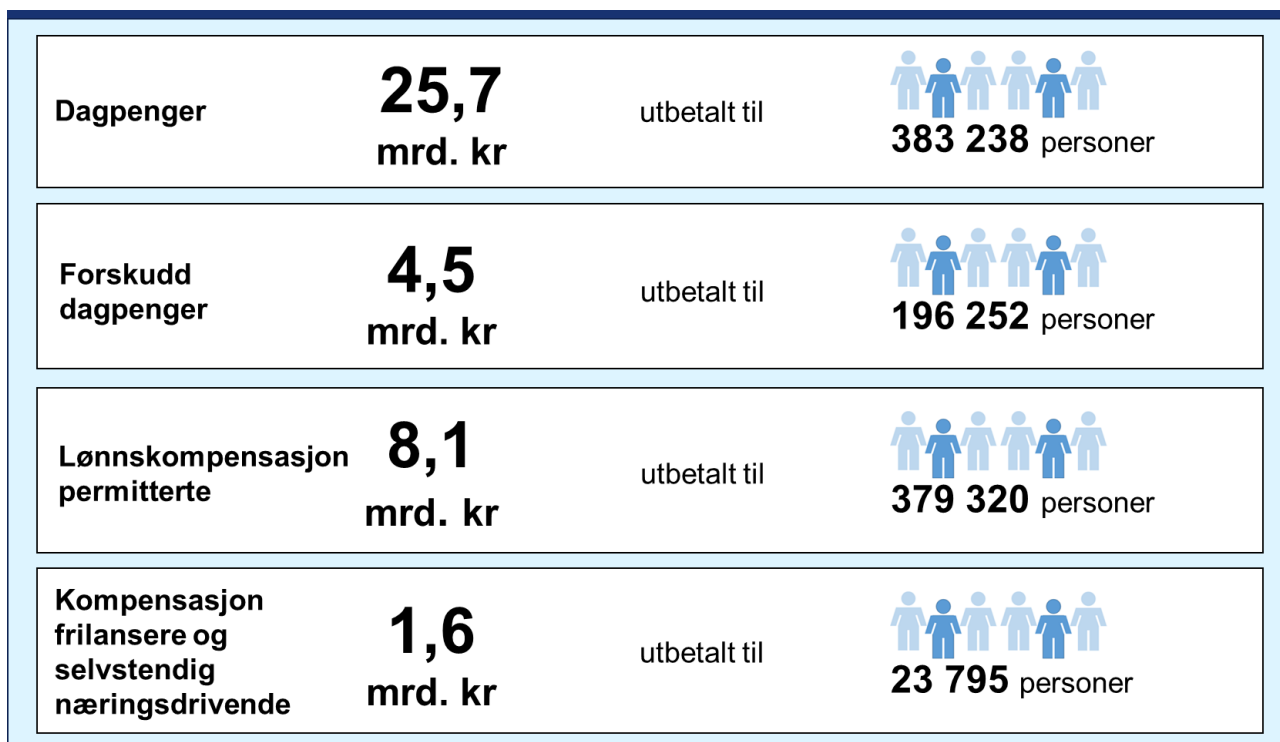
16. mars vedtok Stortinget flere midlertidige tiltak både for å sikre inntekt til befolkningen og for å redusere arbeidsgivers utgifter ved permittering, sykefravær og omsorg for barn.⁴⁶ Tiltakene omfattet både endringer i eksisterende ordninger og innføring av nye ordninger innenfor NAVs ansvarsområde.⁴⁷ Arbeids- og velferdsetaten har gjort endringer og utviklet nye IKT-løsninger for å sikre utbetalinger til livsopphold til de som ble rammet.

Figur 1 viser utbetalinger til permitterte og arbeidsledige under koronapandemien (uke 11 til 53).

⁴⁶ Lovvedtak 49–54 (2019–2020).

⁴⁷ Prop 1 S (2020–2021) Arbeids- og sosialdepartementet, side 132.

Figur 1 Utbetalinger til permitterte og arbeidsledige under koronapandemien (uke 11 - uke 53)



Kilde: Riksrevisjonen basert på statistikk fra NAV⁴⁸

Figur 1 viser at NAV har utbetalt til sammen 39,9 milliarder kroner fra mars 2020 og ut året til arbeidssøkere gjennom ordningene dagpenger, forskudd dagpenger, lønnskompensasjon til permitterte og kompensasjonsordningen for frilansere og selvstendig næringsdrivende.⁴⁹

I tillegg har pandemien blant annet ført til økt bruk av omsorgspenger og sykepenger. I 2020 utbetalte NAV om lag 47,5 milliarder kroner i sykepenger og 1,6 milliarder kroner i omsorgspenger. Dette er en betydelig økning fra 2019 da etaten betalte ut henholdsvis 41,4 milliarder i sykepenger (15 prosent økning) og 41 millioner kroner i omsorgspenger (3886 prosent økning).⁵⁰

6.1.1 Krav om rask gjennomføring av tiltakene

Målet med de økonomiske tiltakene var å redde norske arbeidsplasser og gi sikker inntekt til arbeidstakere i den akutte situasjonen de var havnet i.⁵¹ For oppnå dette målet var det viktig med rask gjennomføring av tiltakene. Stortingets vedtak av mandag 16. mars forutsatte at tiltakene og endringene i regelverket skulle tre i kraft umiddelbart, og at utbetalingene til arbeidsgivere og arbeidstakere skulle skje så raskt NAV fikk på plass tekniske løsninger.⁵² De økonomiske virkemidlene skulle være målrettede, kunne iverksettes raskt og ha rask virkning.⁵³

Finanskomiteen viser i Innst. 197 S (2019–2020)⁵⁴ til vedtakene av 16. mars. En samlet komité uttaler at situasjonen stiller store krav til raskt å få på plass systemer som gjør NAV i stand til å håndtere den eksplorative økningen i arbeidsmengde.

Finanskomiteen uttaler også at den er kjent med den store saksinngangen og utfordringene NAV står overfor. Komiteen mener derfor det er nødvendig å tilføre nødvendige ressurser for at NAV skal kunne

⁴⁸ Arbeids- og velferdsetaten, *Utbetalt i alt til arbeidssøkere under koronakrisen*, rapport oppdatert 4. januar 2021.

⁴⁹ Arbeids- og velferdsetaten, *Utbetalt i alt til arbeidssøkere under koronakrisen*, rapport oppdatert 4. januar 2021.

⁵⁰ Arbeids- og velferdsetaten, *Artskontorapportering for 2020*.

⁵¹ Arbeids- og sosialdepartementets pressemelding 20. mars 2020. <<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/slik-blir-endringene-i-permitterings--og-dagpengeregulverket/id2694346>>.

⁵² Lovvedtak 49–54 (2019–2020).

⁵³ Prop. 52 S (2019–2020) og Prop. 53 LS (2019–2020).

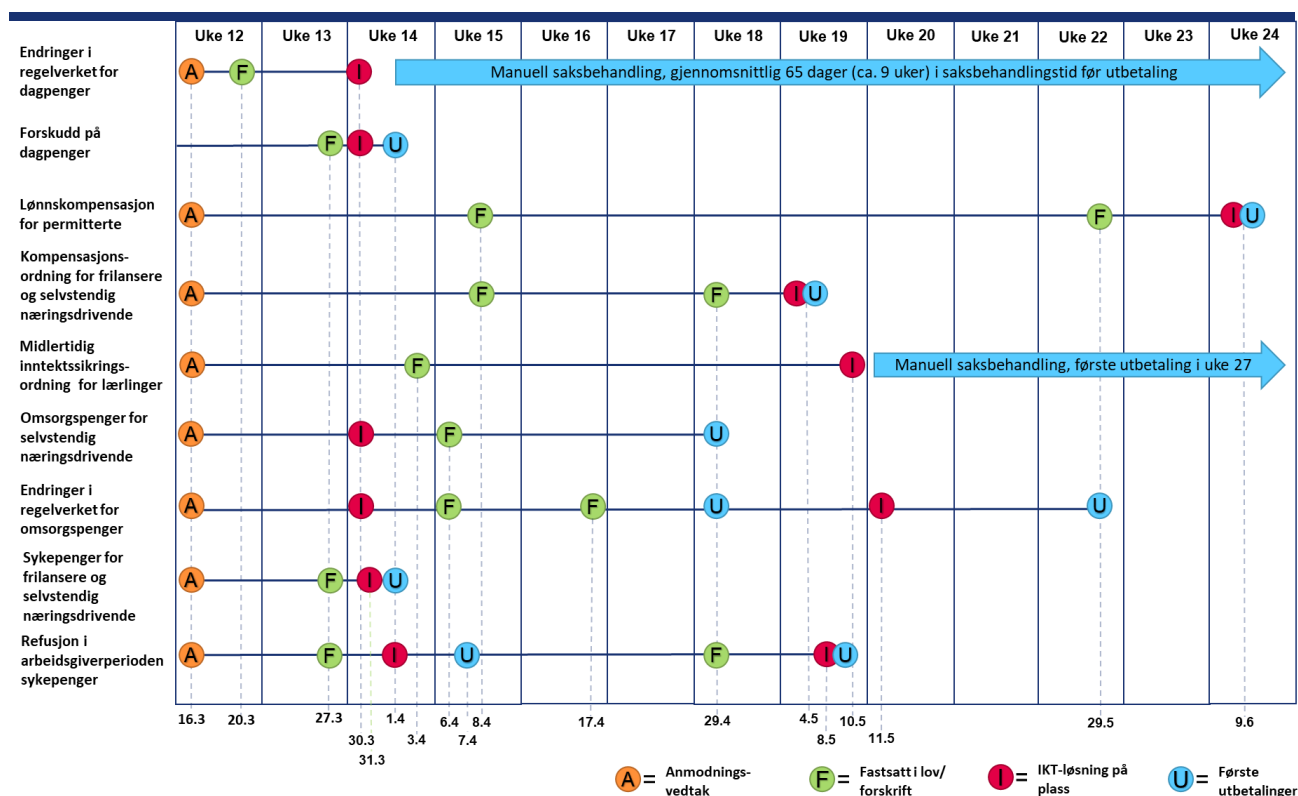
⁵⁴ Innstilling til Prop. 52 S (2019–2020), unntatt kapittel. 2541 post 70, og Prop. 53 LS bokstav B.

ivareta sitt viktige samfunnsoppdrag. Komiteen gir uttrykk for at den forstår at ikke alt kan løses med økte bevilgninger, noe som betyr at enkelttiltak kan trekke ut i tid.

Vi har undersøkt hvor lang tid det tok fra Stortinget fattet vedtakene 16. mars til NAV kunne begynne å utbetale de ulike ytelsene til personer og bedrifter som var berørt. Figur 2 viser tidslinjer med milepæler for gjennomføringen av de ulike tiltakene.

I punktene 6.1.1 - 6.1.7 gir vi en nærmere omtale av hvert enkelt tiltak.

Figur 2 Milepæler for gjennomføringen av Stortingets vedtak av 16. mars



Kilde: Riksrevisjonens analyser av forskrifter og dokumentasjon fra Arbeids- og velferdsetaten

Figur 2 viser helhetsbildet av NAVs arbeid med å gjennomføre Stortingets anmodningsvedtak. Etter at Stortinget fattet vedtakene 16. mars, måtte Arbeids- og sosialdepartementet og NAV følge opp vedtakene ved å utvikle regelverk for ordningene. I tillegg måtte NAV både gjøre endringer i eksisterende saksbehandlingssystemer og utvikle nye IKT-løsninger før ytelsene kunne utbetales.

Flere av NAVs nye IKT-løsninger har automatisk behandling av søknader. Det vil si at saksbehandlingen i sin helhet foregår uten at saksbehandlere er involvert. På denne måten behandler systemene store mengder søknader uten at det oppstår saksbehandlingsskø. En stor del av utbetalingene av ytelsene skjedde derfor samtidig som IKT-systemene var klare til bruk.

Behandlingen av dagpenger behandles derimot manuelt, fordi saksbehandlingssystemet Arena er et av NAVs eldste IKT-systemer og ikke automatisert. Det oppsto derfor en betydelig saksbehandlingsskø på dette området. Lang saksbehandlingstid kan innebære store problemer for de som ikke mottar ytelsene innen rimelig tid. NAV etablerte derfor en ordning der man kan få utbetalt forskudd på dagpenger.⁵⁵

⁵⁵ Arbeids- og velferdsdirektoratet, *Vurdering av gjennomføringsevne av tiltak i Prop 52 S og tilleggsvedtak*, brev til Arbeids- og sosialdepartementet datert 25. mars 2020.

Forskuddsordningen ble utviklet i en egen systemløsning uavhengig av dagpengeløsningen og kunne automatiseres. De som søkte om forskudd, fikk derfor utbetalt penger i løpet av noen få dager.

6.1.2 Dagpenger

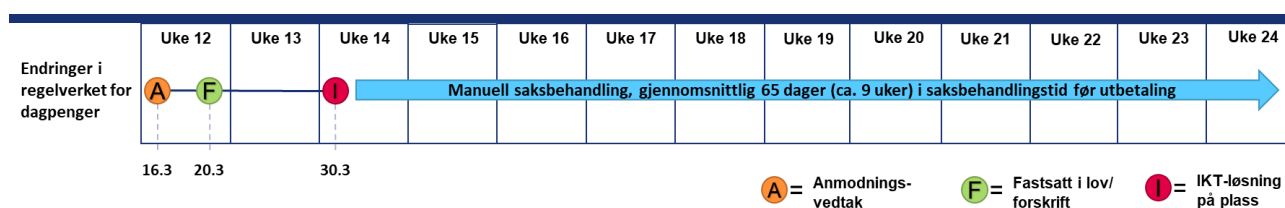
Dagpenger er en midlertidig sikring av inntekt til personer som har blitt permittert eller mistet jobben.⁵⁶

I forbindelse med koronakrisen er det gjort flere endringer i regelverket om dagpenger. For eksempel ble det 16. mars vedtatt at staten i en periode skulle dekke en større andel av den tapte arbeidsinntekten enn det vanlige regelverket gir anledning til.⁵⁷ Inntektsgrensen for rett til dagpenger ble i tillegg redusert, og dermed økte antallet arbeidstakere med rett til dagpenger.⁵⁸

Over 383 000 personer fikk utbetalt til sammen 25,7 milliarder kroner i dagpenger fra mars og ut desember 2020.⁵⁹

Figur 3 viser de viktigste milepælene i implementeringen av endringene i dagpengereguleringen.

Figur 3 Tidslinje for implementering av endringer i dagpengereguleringen



16. mars vedtok Stortinget følgende endringer i dagpengereguleringen:

- Det sikres full lønn (inntil 6G) i minimum 20 dager fra permittering. Staten dekker fra dag 3 til 20.⁶⁰
- Det innføres en ordning som sikrer personer en inntekt på minimum 80 prosent av dagpengegrunnlaget opp til 3G og 62,4 prosent av dagpengegrunnlaget over 3G og opp til 6G etter dag 20 i permitteringstiden.⁶¹ (Tidligere var dagpengesatsen 62,4 prosent av all inntekt opp til 6G. Folketrygdens grunnbeløp (G) er 99 858 kroner.)
- Inntektsgrensen for å ha rett på dagpenger reduseres til 0,75 G.⁶²

20. mars ble endringene i regelverket for dagpenger forskriftsfestet.⁶³

30. mars var regelverksendringene ferdig implementert i NAVs eksisterende saksbehandlingssystem.⁶⁴

Søknader om dagpenger behandles i saksbehandlingssystemet Arena som krever manuell saksbehandling av søknadene. NAV mottok flere søknader om dagpenger i løpet av de to første ukene etter nedstengningen 12. mars enn de vanligvis gjør i løpet av et helt år. Det oppsto derfor en betydelig saksbehandlingsskø.

⁵⁶ Lov om folketrygd (folketrygdloven), kapittel 4.

⁵⁷ Dagpengesatsen ble oppjustert 20. mars 2020 til 80 prosent av tidligere inntekt opp til 3 G (299 574 kroner) og 62,4 prosent for tidligere inntekt mellom 3G og 6 G. Tidligere var dagpengesatsen 62,4 prosent av all inntekt opp til 6G. Folketrygdens grunnbeløp (G) er 99 858 kroner.

⁵⁸ Prop. 53 LS (2019–2020), Lovvedtak 49–54 (2019–2020). Vedtak 388, 16. mars 2020.

⁵⁹ Arbeids- og velferdsetaten, *Utbetalt i alt til arbeidssøkere under koronakrisen*, rapport oppdatert 4. januar 2021.

⁶⁰ Prop. 53 LS (2019–2020), Lovvedtak 49–54 (2019–2020). Vedtak 387, 16. mars 2020.

⁶¹ Prop. 53 LS (2019–2020), Lovvedtak 49–54 (2019–2020). Vedtak 388, 16. mars 2020.

⁶² Prop. 53 LS (2019–2020), Lovvedtak 49–54 (2019–2020). Vedtak 388, 16. mars 2020.

⁶³ Midlertidig forskrift om unntak fra folketrygdloven og arbeidsmiljøloven i forbindelse med covid-19-pandemien, § 6-2.

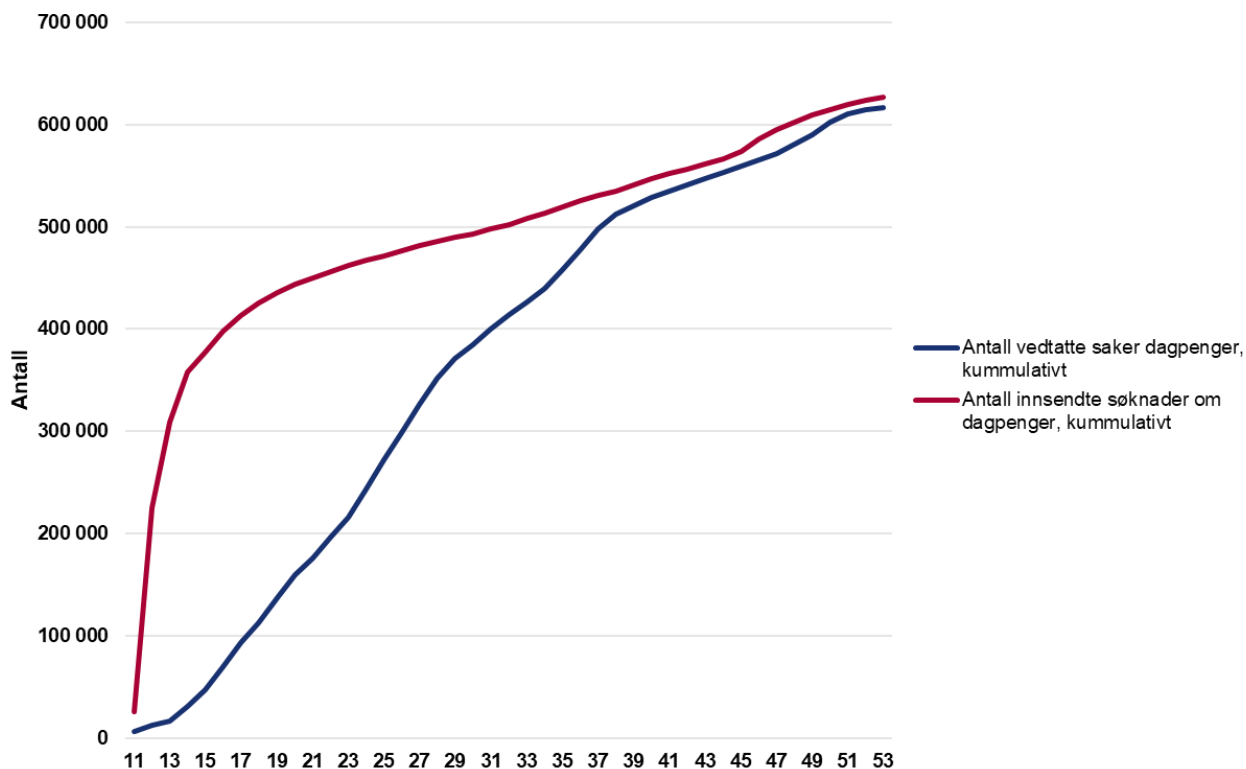
⁶⁴ Arbeids- og velferdsdirektoratet, *Beskrivelse av implementering av systemendringer som følge av Prop. 52 S (2019–2020)*, s. 11.

Lang saksbehandlingstid

I perioden fra uke 11 i mars 2020 og ut desember behandlet NAV 617 000 dagpengesøknader.⁶⁵ Til sammenligning behandlet NAV 157 000 dagpengesøknader i 2019.⁶⁶

Figur 4 viser utviklingen i antall søknader om dagpenger som NAV mottok og behandlet fra uke 11 til uke 53.

Figur 4 Antall mottatte og behandlede dagpengesøknader fra uke 11 til uke 53



Kilde: Statistikk fra nav.no⁶⁷, bearbejdet av Riksrevisjonen

Under normale omstendigheter har NAV et mål om å behandle søknader om dagpenger innen tre uker.⁶⁸ I andre tertial 2020 var gjennomsnittlig saksbehandlingstid til sammenligning 65 dager, det vil si i underkant av 10 uker. Ved inngangen til andre tertial lå det om lag 300 000 søknader om dagpenger i kø. I slutten av september hadde etaten tatt unna køen, og det var igjen normal saksbehandlingstid.⁶⁹

NAV omdisponerte 1200 ansatte til andre oppgaver for å håndtere den økte arbeidsmengden.⁷⁰ Normalt bruker NAV om lag 200 årsverk til å behandle dagpenger.⁷¹ Fra mars til mai økte antall ansatte som behandler dagpengesøknader til 620 ansatte, noe som tilsvarer en økning på 210 prosent.⁷²

Forsøk på å automatisere saksbehandling av dagpenger

Våren 2020 var det tett kontakt mellom Arbeids- og sosialdepartementet og NAV om hvordan saksbehandlingen av dagpengesøknader kunne forenkles. NAV utredet mulighetene for å delvis

⁶⁵ Arbeids- og velferdsetaten, statistikkrapport *Vedtatte saker for søknad om dagpenger*, oppdatert 8. mars 2021.

⁶⁶ NAVs hjemmeside, *NAV har utbetalt 8,5 mrd. kroner i dagpenger under koronakrisen*, <<https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/arbeidssokere-og-stillinger-statistikk/nyheter/nav-har-utbetalt-8-5-mrd-kroner-i-dagpenger-under-koronakrisen>>, hentet 27. januar 2021.

⁶⁷ Arbeids- og velferdsetaten, rapportene *Vedtatte saker dagpenger* og *Søknader om dagpenger*, begge hentet fra nav.no i januar 2021.

⁶⁸ Arbeids- og velferdsetaten, *Virksomhetsrapport 2. tertial 2020*, s. 37.

⁶⁹ Arbeids- og velferdsetaten, *Virksomhetsrapport 2. tertial 2020*, s. 37.

⁷⁰ Arbeids- og velferdsdirektoratet, *Årsrapport 2020*, s. 3.

⁷¹ Arbeids- og velferdsetaten, *Virksomhetsrapport 2. tertial 2020*, s. 12.

⁷² Arbeids- og velferdsetaten, *Virksomhetsrapport 1. tertial 2020*, s. 3.

automatisere saksbehandlingen. Med automatiserte løsninger ville etaten kunne behandle flere søknader på kortere tid.

For å raskt automatisere deler av dagpengebehandlingen, var det nødvendig å forenkle vurderingen av enkelte vilkår i regelverket. Det vil si at man i den automatiske saksbehandlingen måtte legge bort en del av kontrolltiltakene som gjennomføres i den manuelle saksbehandlingen. Det ble for eksempel gitt aksept for at NAV i mindre grad enn normalt kontrollerte opplysninger om permitteringsårsak og -omfang i forbindelse med innvilgelse av dagpengesøknader.⁷³

NAV vurderte på bakgrunn av utredningen at effekten av en automatisering ville være liten, ettersom det er et begrenset antall saker som ville egnet seg. De mente også at det ble vanskelig å sikre likebehandling mellom sakene som egnet seg for automatisk behandling, og de sakene som måtte behandles manuelt.⁷⁴ Prinsippet om at like saker skal behandles likt, er et av de grunnleggende prinsippene i norsk forvaltning.

For å få til en høyere grad av automatisering er det behov for større endringer i dagpengereguleringen.⁷⁵ Både NAV og Arbeids- og sosialdepartementet var under stort arbeidspress våren 2020, og de hadde ikke kapasitet til å ta fatt på et omfattende arbeid med regelendringer. NAVs jurister med nødvendig kompetanse på dagpengeområdet ble prioritert til utvikling av regelverk og IKT-løsning for lønnskompensasjon til permitterte. NAV opplyser at det ikke var mulig å gjøre begge deler i den aktuelle perioden.

Departementet opplyser at det i Prop. 1 S (2020–2021) er vedtatt å igangsette et forprosjekt for utfasing av saksbehandlingssystemet for dagpenger, og at det i denne sammenhengen vil være naturlig å se på utformingen av regelverket for dagpenger.⁷⁶

6.1.3 Forskudd på dagpenger

For å sikre at de permitterte og arbeidsledige skulle få penger raskt, innførte NAV en ny ordning for forskuddsutbetaling av dagpenger 30. mars 2020.⁷⁷ Etaten innså at det selv med en vesentlig økning av antall saksbehandlere ville ta uakseptabelt lang tid før de som hadde søkt om dagpenger, fikk penger på konto.

Det er frivillig for dagpengesøkere om de ønsker forskuddsutbetaling. Dersom de ikke søker om forskudd, vil de få dagpenger når dagpengesøknaden er ferdig behandlet. Forskuddet er litt lavere enn det etaten forventer at søkeren vil få i dagpenger, og det skal betales tilbake.⁷⁸ Til sammen fikk 196 000 personer utbetalt 4,5 milliarder kroner i forskudd på dagpenger i 2020.⁷⁹

Figur 5 viser de viktigste milepælene i implementeringen av forskudd på dagpenger.

⁷³ Verifisert referat fra intervju med Arbeids- og sosialdepartementet, 22. februar 2021.

⁷⁴ Verifisert referat fra intervju med Arbeids- og velferdsdirektoratet 17. februar 2021.

⁷⁵ Verifisert referat fra intervju med Arbeids- og velferdsdirektoratet 17. februar 2021, og Arbeids- og velferdsdirektoratet, *Tilnærming for automatisering av dagpengesøknader*, presentasjon datert 16. april 2020.

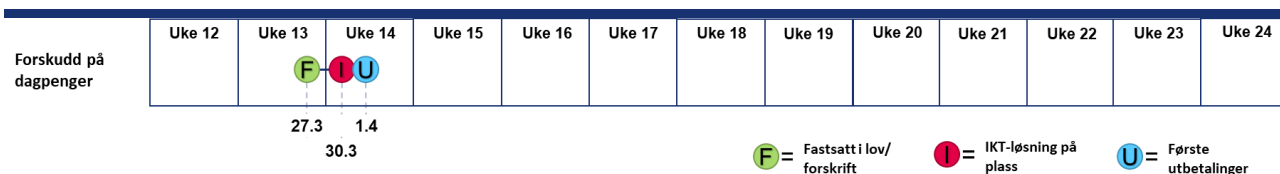
⁷⁶ Verifisert referat fra intervju med Arbeids- og sosialdepartementet 22. februar 2021.

⁷⁷ Arbeid og velferd, *Forskuddsutbetalinger av dagpenger under koronakrisen – 1 av 3 dagpengesøkere mottok forskudd den første måneden*, utgave 2, 2020.

⁷⁸ Forskrift om Arbeids- og velferdsetatens rett til å forskuttere dagpenger etter folketrygdloven kapittel 4, §3.

⁷⁹ Arbeids- og velferdsetaten, *Utbetalt i alt til arbeidssøkere under koronakrisen*, rapport oppdatert 4.1.2021.

Figur 5 Tidslinje for implementering av forskudd på dagpenger



25. mars foreslo NAV forskuddsordningen i et brev til Arbeids- og sosialdepartementet.⁸⁰

- Forskuddet tilsvarer 60 prosent av dagpengegrunnet. NAV holder tilbake 25 prosent av beløpet til forskuddstrekk for skatt.⁸¹

27. mars ble ordningen forskriftsfestet.⁸²

30. mars ble en nyutviklet IKT-løsning åpnet for søknader.⁸³

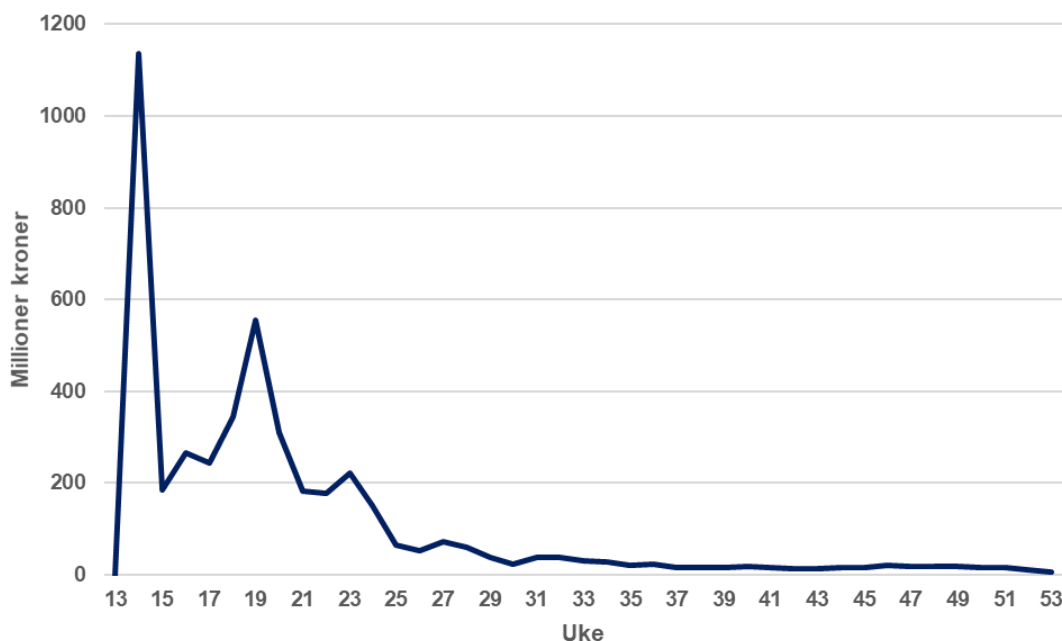
1. april ble de første forskuddene på dagpenger utbetalt.⁸⁴

Helautomatisk IKT-løsning og rask utbetaling

IKT-løsningen for forskudd på dagpenger er helautomatisk. Det betyr at utbetalingene av forskudd skjer uten at en saksbehandler vurderer om vilkårene er oppfylt. Dermed blir det ingen saksbehandlingskø, og de permitterte og arbeidsledige får penger på konto kort tid etter at de har søkt.

Figur 6 viser utbetaling av forskudd dagpenger i perioden fra uke 13 til uke 53.

Figur 6 Utbetaling av forskudd på dagpenger i perioden fra uke 13 til uke 53



Kilde: Statistikk fra nav.no, *Utbetaling av forskudd på dagpenger*

⁸⁰ Arbeids- og velferdsdirektoratet, *Vurdering av gjennomføringsevne av tiltak i Prop. 52 S og tilleggsvedtak*, brev til Arbeids- og sosialdepartementet datert 25. mars 2020.

⁸¹ *Forskrift om Arbeids- og velferdsetatens rett til å forskuttere dagpenger etter folketrygdløven kapittel 4, § 3.*

⁸² *Forskrift om Arbeids- og velferdsetatens rett til å forskuttere dagpenger etter folketrygdløven kapittel 4, § 9.*

⁸³ Arbeids- og velferdsdirektoratet, *Beskrivelse av implementering av systemendringer som følge av Prop. 52 S (2019–2020)*, s. 23.

⁸⁴ Arbeids- og velferdsdirektoratet, *Beskrivelse av implementering av systemendringer som følge av Prop. 52 S (2019–2020)*, s. 23.

Figur 6 viser at NAV betalte ut mest forskudd i de to første ukene etter at ordningen ble lansert. Forskudd utbetaltes for én måned om gangen, og flere av de arbeidsledige og permitterte hadde behov for nye forskudd før dagpengesøknaden var innvilget. NAV oppnådde normal saksbehandlingstid for søknader om dagpenger høsten 2020, og vi ser av figuren at det har vært lite utbetalinger av forskudd etter den tid. Fra 30. mars til 28. april mottok om lag 132 000 personer forskudd på dagpenger. Det utgjør 36 prosent av alle som hadde søkt om dagpenger siden 12. mars.

Mottakerne av forskudd fikk i gjennomsnitt utbetalt 14 800 kroner den første måneden.⁸⁵ Dersom søkerens tidligere inntekt var 600 000 kroner eller mer, og arbeidstiden hadde blitt redusert med 100 prosent, ville forskuddet for én måned vært på 22 480 kroner etter skatt.

Tilbakebetaling av forskudd på dagpenger

Forskuddet på dagpenger skal betales tilbake ved:⁸⁶

- avregning mot innvilgede dagpenger
- avregning mot annen stønad til livsopphold, hvis søker får avslag på søknad om dagpenger
- fakturering dersom personen ikke lenger mottar ytelse fra NAV

24. april 2020 besluttet NAV å avregne hele forskuddet mot utbetalingene av innvilgede dagpenger.⁸⁷ Etaten fikk tilbakemeldinger fra dagpengemottakere, som var kommet i en vanskelig økonomisk situasjon fordi hele forskuddsbeløpet ble trukket fra ved utbetaling av dagpenger.

1. mai 2020 ble det derfor besluttet å redusere trekket til 20 prosent av forskuddet. Alle som tidligere hadde måttet tilbakebetale 100 prosent av forskuddet på dagpenger, fikk melding om at de kunne få tilbakebetalt 80 prosent av de gjennomførte trekket dersom de hadde behov for pengene til livsopphold.

19. mai 2020 ble det besluttet å midlertidig stoppe alle trekk av forskudd, og brukerne ble informert om at de kunne få tilbakebetalt hele det gjennomførte trekket ved å henvende seg til NAV. Den midlertidige stansen i avregning av forskudd var blant annet begrunnet med at lønnskompensasjonsordningen for permitterte ikke var kommet på plass på dette tidspunktet, noe som medførte økonomiske utfordringer for mange permitterte.⁸⁸

26. juni 2020 godkjente Arbeids- og sosialdepartementet NAVs nye forslag til hvordan tilbakebetaling av forskudd skulle gjennomføres.⁸⁹ NAV mente det var uheldig å foreta trekk i ytelser ved innledningen til sommerferien. Trekk av forskudd ble derfor først igangsatt medio august 2020.⁹⁰

De som har fått forskudd på dagpenger, kan velge å betale inn hele beløpet eller selv bestemme hvor mye som skal betales per måned, via «Ditt NAV» på nav.no.

Per 31. desember 2020 hadde NAV utestående 3,4 milliarder kroner i utbetalt forskudd på dagpenger som skal tilbakekreves fra ca. 164 000 personer.

Figur 7 viser størrelsen på utestående beløp for forskudd på dagpenger per 31. desember 2020.

⁸⁵ Arbeid og velferd, *Forskuddsutbetalinger av dagpenger under koronakrisen – 1 av 3 dagpengesøkere mottok forskudd den første måneden*, utgave2, 2020.

⁸⁶ Midlertidig forskrift om forskudd på dagpenger for å avhjelpe konsekvensene av covid-19, § 6.

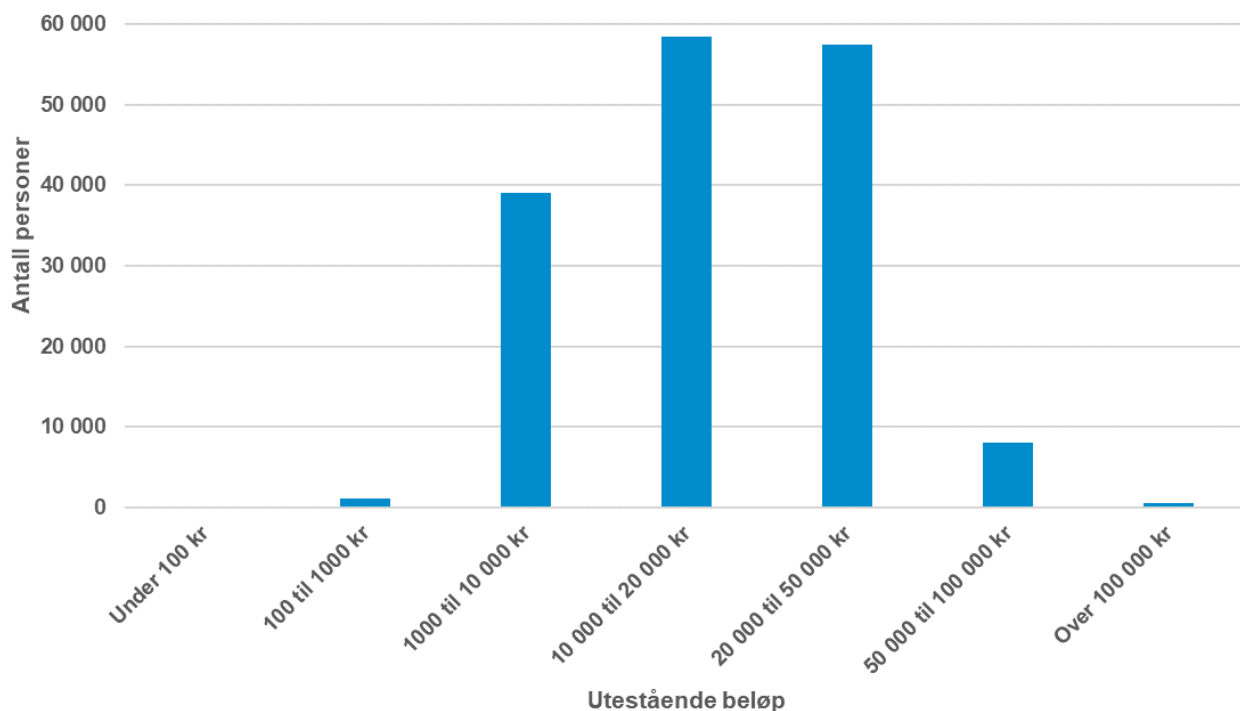
⁸⁷ Arbeids- og velferdsdirektoratet, *Beskrivelse av implementering av systemendringer som følge av Prop. 52 S (2019–2020)*, s. 23.

⁸⁸ Arbeids- og velferdsdirektoratet, *Avregning av forskudd på dagpenger og tilbakebetalingsplikt*.

⁸⁹ Arbeids- og velferdsdirektoratet, *Beskrivelse av implementering av systemendringer som følge av Prop. 52 S (2019–2020)*, s. 26.

⁹⁰ Arbeids- og velferdsdirektoratet, *0039-A Avregning forskutterte dagpenger 17062020 versjon 100*.

Figur 7 Forskudd dagpenger – størrelse på utestående beløp 31. desember 2020

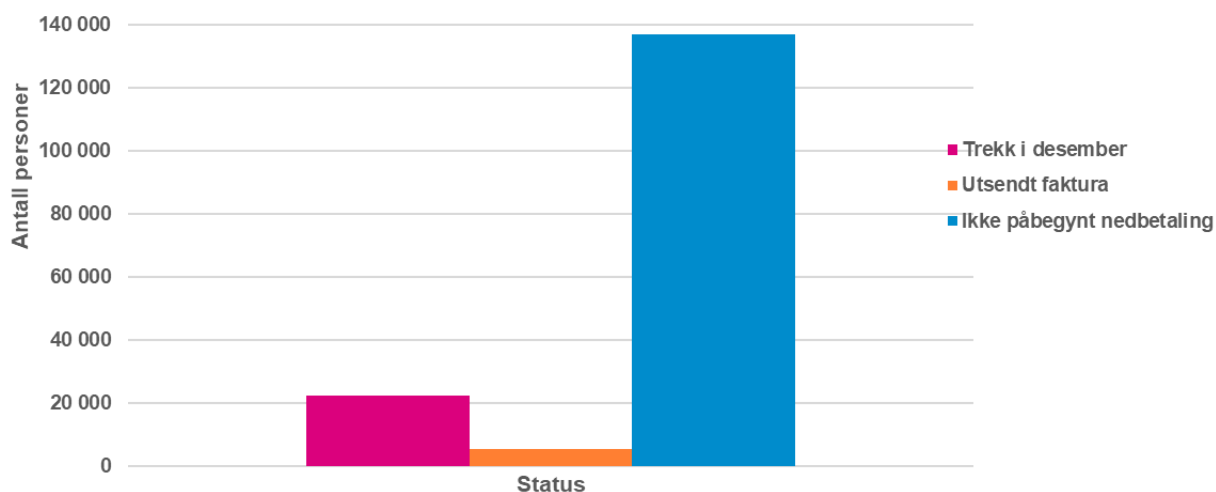


Kilde: Riksrevisjonen, basert på *Forskudd dagpenger, status pr 31.12.20* mottatt fra Arbeids- og velferdsetaten

Figur 7 viser hvor store beløp NAV har utestående fra mottakerne av forskudd per 31. desember 2020.⁹¹ Majoriteten av mottakerne av forskudd på dagpenger, ca. 155 000 personer, skylder hver mellom 1000 og 50 000 kroner. Dette illustreres ved summen av de tre høyeste søylene i figuren. Ca. 9000 personer skylder hver mer enn 50 000 kroner, jf. den femte søylen fra venstre.

Figur 8 viser status på tilbakebetaling av forskudd på dagpenger per 31. desember 2020.

Figur 8 Forskudd dagpenger – status på tilbakebetaling per 31. desember 2020



Kilde: Riksrevisjonen, basert på *Forskudd dagpenger, status pr 31.12.20* mottatt fra Arbeids- og velferdsetaten

Figur 8 viser at ca. 22 000 av de 164 000 personene som ikke hadde betalt tilbake hele forskuddet per 31. desember, har et trekk i løpende ytelse ved utgangen av desember 2020. I overkant av 5000 personer har

⁹¹ Forskudd dagpenger, status pr 31. desember 2020 mottatt fra Arbeids- og velferdsetaten.

mottatt faktura om innbetaling av forskudd. Hovedgruppen på 136 000 personer (83 prosent) har ikke påbegynt nedbetalingen per 31. desember 2020.

Siden pandemien ikke er over, og mange ennå ikke er tilbake i arbeid, har NAV i dialog med Arbeids- og sosialdepartementet vært tilbakeholdne med aktivt å kreve tilbake forskuddene på dagpenger. NAV har i 2020 praktisert frivillig tilbakebetaling, og i siste tertial ble det lagt ned trekk i dagpenger for de som fremdeles har dette.⁹² I slutten av november fikk de første 10 000 personene (personer med et lavt utestående beløp) vedtaksbrev om at de skulle tilbakebetale.⁹³ NAV anslår at arbeidet med å følge opp tilbakebetalingen vil pågå i flere år.⁹⁴

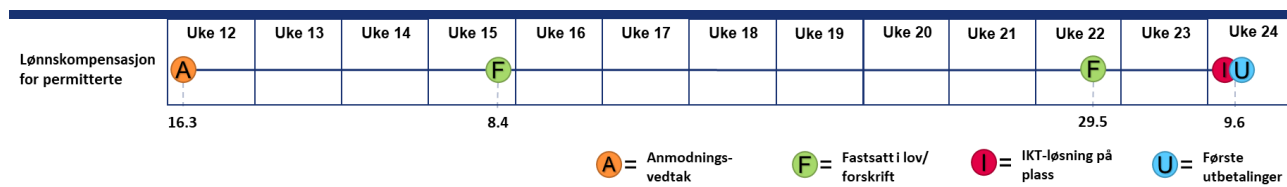
6.1.4 Lønnskompensasjon til permitterte

Lønnskompensasjon til permitterte var en ordning som ga rett til lønnskompensasjon de første 20 dagene etter permittering.⁹⁵ Arbeidsgiver ble fritatt fra lønnsplikten ved permittering ved at arbeidsgiverperioden ble redusert (dagene der arbeidsgiver betaler full lønn til den permitterte) fra 15 til 2 dager.⁹⁶ NAV dekket de resterende 18 kalenderdagene.

Lønnskompensasjonsordningen gjaldt i perioden 20. mars til 31. august 2020 og hadde siste søknadsfrist 31. desember 2020.⁹⁷ Til sammen fikk 379 320 permitterte utbetalt 8,1 milliarder kroner i lønnskompensasjon i 2020.⁹⁸

Figur 9 viser de viktigste milepælene i implementeringen av lønnskompensasjon til permitterte.

Figur 9 Tidslinje for lønnskompensasjon til permitterte



16. mars vedtok Stortinget en midlertidig ordning med lønnskompensasjon til permitterte som sikrer full lønn (inntil 6G) i minimum 20 dager fra permittering. Staten skal dekke dette fra dag 3 til 20.⁹⁹

8. april ble ordningen forskriftsfestet.¹⁰⁰

29. mai ble forskriften fra 8.april erstattet av en ny forskrift.¹⁰¹

9. juni ble IKT-løsningen for behandling av refusjonskrav fra arbeidsgivere lansert, og første utbetaling fant sted.¹⁰²

Først arbeidet to forskjellige team i NAV med å utvikle to separate IKT-løsninger for lønnskompensasjon til permitterte. Den ene løsningen skulle gi refusjon til arbeidsgivere som hadde forskuttert lønn, og den andre skulle for utbetale lønnskompensasjon direkte til arbeidstakere.

⁹² NAV Økonomitjeneste, *Tertialrapport vurdering av rekneskapskvalitet per 31. desember 2020*.

⁹³ NAV Økonomitjeneste, *Tertialrapport vurdering av rekneskapskvalitet per 31. desember 2020*.

⁹⁴ NAV Økonomitjeneste, *Tertialrapport vurdering av rekneskapskvalitet per 31. desember 2020*, s. 5.

⁹⁵ Arbeids- og velferdsetatens hjemmesider, <<https://www.nav.no/no/person/arbeid/lonnskompensasjon-til-permitterte>>, hentet 10. mars 2021.

⁹⁶ *Lov om endring i permitteringslønsloven*, Prop.53 LS (2019–2020) og Lovvedtak 52 (2019–2020).

⁹⁷ Arbeids- og velferdsetatens hjemmesider, <<https://www.nav.no/no/person/arbeid/lonnskompensasjon-til-permitterte>>, hentet 10. mars 2021.

⁹⁸ Arbeids- og velferdsetaten, *Utbetalt i alt til arbeidssøkere under koronakrisen*, rapport oppdatert 4. januar 2021.

⁹⁹ Prop. 53 LS (2019–2020), Lovvedtak 49–54 (2019–2020). Vedtak 387, 16. mars 2020.

¹⁰⁰ *Midlertidig forskrift om midlertidig lønnskompensasjon til permitterte for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av covid-19*, § 10.

¹⁰¹ *Midlertidig forskrift om lønnskompensasjon til permitterte for å avhjelpe konsekvenser av covid-19* (lønnskompensasjonsforskriften) § 13.

¹⁰² Arbeids- og velferdsdirektoratet, *Beskrivelse av implementering av systemendringer som følge av Prop. 52 S (2019–2020)*, s. 8.

Det ble i løpet av prosessen klart at utviklingen ikke kunne gjennomføres raskt nok. NAV utviklet derfor en IKT-løsning som dekket begge områdene. Beslutningen om dette ble tatt 11. mai.¹⁰³

29. mai ble den opprinnelige forskriften erstattet av en ny forskrift som gjorde det mulig for NAV å utvikle én felles løsning for lønnskompensasjon.¹⁰⁴ Den nye IKT-løsningen behandler refusjonskrav fra arbeidsgivere automatisk. Søknader fra arbeidstakere blir imidlertid behandlet manuelt.

9. juni ble IKT-løsningen for behandling av refusjonskrav fra arbeidsgivere lansert, og den første utbetalingen fant sted.¹⁰⁵ 22. juli var løsningen klar for manuell behandling av søknader fra permitterte arbeidstakere.¹⁰⁶

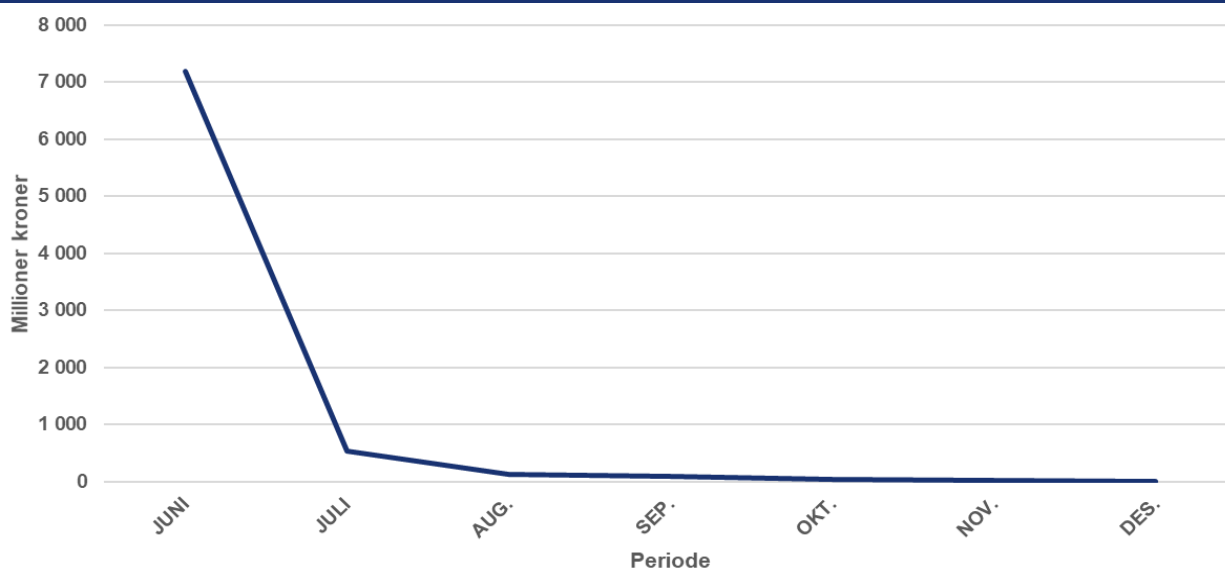
NAV hadde en rekke informasjonstiltak, hvor arbeidsgivere ble informert om viktigheten av å sende inn permitteringsopplysninger til a-ordningen og lønnsgrunnlag til NAV i den nye løsningen for lønnskompensasjon. Arbeidsgivere med likviditet ble oppfordret både av arbeids- og sosialministeren og NAV til å forskuttere lønnen til de permitterte de første 20 dagene i permitteringsperioden.¹⁰⁷ Oppfordringen kom av to grunner:

- Pengene ville komme raskere til de permitterte i en periode med lang saksbehandlingstid.
- Refusjonskrav fra arbeidsgivere ble i motsetning til søknader fra arbeidstakere behandlet automatisk. Automatisert saksbehandling ville redusere den høye arbeidsbelastningen som NAV var under.

Antallet søknader fra arbeidstakere som har gått til manuell behandling har derfor vært lavt. Per september 2020 var det om lag 750 søknader.¹⁰⁸ Totalt har 379 320 personer mottatt lønnskompensasjon for permitterte.

Figur 10 viser utbetalt lønnskompensasjon for permitterte i 2020.

Figur 10 Utbetalt lønnskompensasjon for permitterte i 2020



Kilde: Statistikk fra NAV – Utbetalt lønnskompensasjon for permitterte, datert 8. januar 2021

¹⁰³ Arbeids- og velferdsdirektoratet, *Beskrivelse av implementering av systemendringer som følge av Prop. 52 S (2019–2020)*, s. 4, og vedlegget *Tidslinje lønnskompensasjon*.

¹⁰⁴ Arbeids- og velferdsdirektoratet, *Beskrivelse av implementering av systemendringer som følge av Prop. 52 S (2019–2020)*, s. 4.

¹⁰⁵ Arbeids- og velferdsdirektoratet, *Beskrivelse av implementering av systemendringer som følge av Prop. 52 S (2019–2020)*, s. 8.

¹⁰⁶ Arbeids- og velferdsdirektoratet, *Beskrivelse av implementering av systemendringer som følge av Prop. 52 S (2019–2020)*, s. 9.

¹⁰⁷ Arbeids- og velferdsdirektoratet, *Beskrivelse av implementering av systemendringer som følge av Prop. 52 S (2019–2020)*, s. 5.

¹⁰⁸ Arbeids- og velferdsdirektoratet, *Årsrapport 2020*, s. 70.

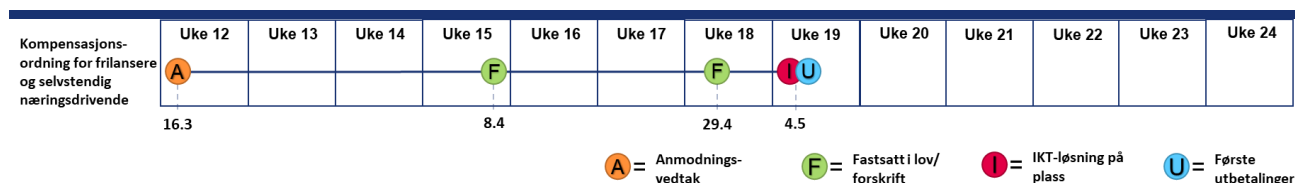
Figur 10 viser at 7,2 milliarder kroner ble utbetalt i perioden rett etter at ordningen ble lansert, mens utbetalingene gradvis ble redusert utover i 2020. NAV utbetalte totalt i underkant av 8,1 milliarder kroner i lønnskompensasjon til permitterte i 2020.¹⁰⁹

6.1.5 Kompensasjonsordning for frilansere og selvstendig næringsdrivende

Formålet med ordningen er å gi kompensasjon til selvstendig næringsdrivende og frilansere som har mistet personinntekt som følge av covid-19.¹¹⁰ Ordningen dekker 80 prosent av tapet på inntekter inntil 6G (folketrygdens grunnbeløp) fram til 31. oktober 2020. I perioden 1. november 2020 til 1. oktober 2021 dekker den 60 prosent av tapet. Det er vedtatt at ordningen skal vare til og med 30. september 2021.¹¹¹

Figur 11 viser de viktigste milepælene i implementeringen av kompensasjonsordningen.

Figur 11 Tidslinje for implementering av kompensasjonsordning for frilansere og selvstendig næringsdrivende



16. mars ba Stortinget regjeringen om å innføre en midlertidig ordning for selvstendig næringsdrivende og frilansere som mister hele eller deler av inntektsgrunnlaget som følge av koronapandemien.¹¹²

8. april ble midlertidig forskrift om kompensasjonstiltak for selvstendig næringsdrivende og frilansere som har mistet inntekt som følge av utbrudd av covid-19 vedtatt.¹¹³

29. april forelå midlertidig forskrift om tiltak for å effektivisere Arbeids- og velferdsetatens behandling av saker etter folketrygdloven i forbindelse med covid-19-pandemien.¹¹⁴

4. mai ble løsningen for selvstendig næringsdrivende og frilansere lansert, og de første utbetalingene fant sted.¹¹⁵

Kompensasjonsordningen er en ny ytelse som opprinnelig var hjemlet i koronaloven. Da koronaloven opphørte, opphørte også forskriftene som ble gitt med hjemmel i loven. Siden det ble anslått å fortsatt være behov for ytelsen, ble det vedtatt en *midlertidig lov om kompensasjonstiltak for selvstendig næringsdrivende og frilansere som har mistet inntekt som følge av utbrudd av covid-19*.

NAV måtte lage en helt ny IKT-løsning for å sikre rask saksbehandling. NAV valgte først en strategi der de planla å utvikle en manuell løsning i et eksisterende saksbehandlingssystem som behandler andre ytelser. Den manuelle saksbehandlingen skulle være enkel og skulle kunne utføres av saksbehandlere uten dybdekompetanse.¹¹⁶

¹⁰⁹ Arbeids- og velferdsetaten, *Utbetalt lønnskompensasjon for permitterte*, rapport datert 8. januar 2021.

¹¹⁰ Midlertidig forskrift om kompensasjonstiltak for selvstendig næringsdrivende og frilansere som har mistet inntekt som følge av utbrudd av covid-19, § 1.

¹¹¹ Midlertidig forskrift om kompensasjonstiltak for selvstendig næringsdrivende og frilansere som har mistet inntekt som følge av utbrudd av covid-19, § 13.

¹¹² Prop. 53 LS (2019–2020), Lovvedtak 49–54 (2019–2020). Vedtak 395, 16. mars 2020.

¹¹³ Midlertidig forskrift om kompensasjonstiltak for selvstendig næringsdrivende og frilansere som har mistet inntekt som følge av utbrudd av covid-19.

¹¹⁴ Midlertidig forskrift om tiltak for å effektivisere Arbeids- og velferdsetatens behandling av saker etter folketrygdloven i forbindelse med covid-19-pandemien.

¹¹⁵ Arbeids- og velferdsdirektoratet, *Beskrivelse av implementering av systemendringer som følge av Prop. 52 S (2019–2020)*, s. 21.

¹¹⁶ Arbeids- og velferdsdirektoratet, *Behov for avklaringer ved implementering av systemendringer som følge av Prop. 52 S (2019–2020)*, brev til Arbeids- og sosialdepartementet 26. mars 2020.

NAV hadde en tett dialog med Arbeids- og sosialdepartementet under utviklingen av den nye ordningen. Departementet signaliserte at pengene måtte komme raskt ut til brukerne, og NAV endret strategi til å utvikle en minimumsløsning med automatisert saksbehandling.¹¹⁷

NAV kunne gjenbruke deler av IKT-løsninger fra andre utviklingsløp som pågikk da pandemien eskalerte, og den nye ordningen er levert med utgangspunkt i en ny saksbehandlingsløsning. Dette bidro til at etaten sparte mye tid.¹¹⁸

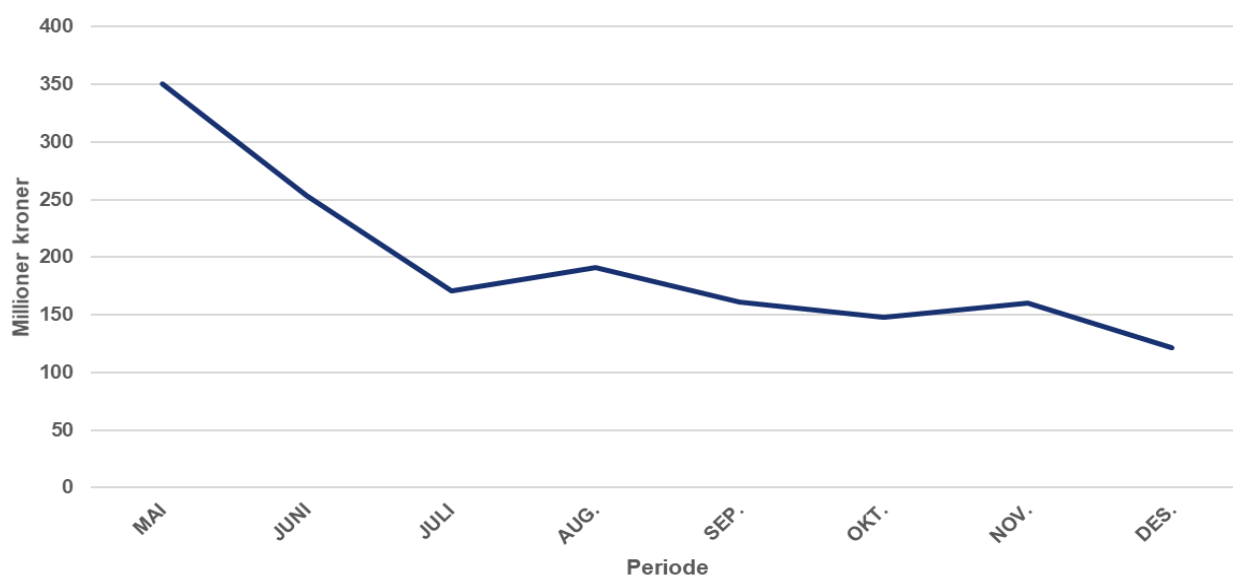
EUs personvernforordning stiller krav om lovhjemmel for å benytte helautomatisert saksbehandling.¹¹⁹ 29. april forelå en midlertidig forskrift som gir bestemmelser om tiltak som skal lette saksbehandlingen i arbeids- og velferdsetaten i forbindelse med koronapandemien.¹²⁰

4. mai 2020 ble en automatisk løsning for kompensasjon til frilansere og selvstendig næringsdrivende lansert.¹²¹

I 2020 ble det utbetalt ca. 1,6 milliarder kroner til selvstendig næringsdrivende og frilansere, fordelt på 23 795 personer.¹²²

Figur 12 viser utbetalt kompensasjon for selvstendig næringsdrivende og frilansere i 2020.

Figur 12 Utbetalt kompensasjon for selvstendig næringsdrivende og frilansere i 2020



Kilde: Statistikk fra NAV – *Utbetalt kompensasjon frilansere og selvstendig næringsdrivende*, datert 6. januar 2021

Figur 12 viser at ordningen hadde mest utbetalinger i mai 2020. Fra juni 2020 flatet utbetalingene ut, og de holdt seg relativt stabile ut året. Ved utgangen av året var om lag 98 prosent av ordningen blitt utbetalt til selvstendig næringsdrivende og 2 prosent til frilansere.¹²³

¹¹⁷ Arbeids- og velferdsdirektoratet, *Beskrivelse av implementering av systemendringer som følge av Prop. 52 S (2019–2020)*, s. 19.

¹¹⁸ Arbeids- og velferdsetaten, *Notat - Kontroller for feilutbetalinger - Korona IT løsninger*.

¹¹⁹ Prop. 135 L (2019–2020) *Endringer i arbeids- og velferdsforvaltningsloven, sosialtjenesteloven, lov om Statens pensjonskasse og enkelte andre lover (behandling av personopplysninger)*, kapittel 5.1.

¹²⁰ Midlertidig forskrift om tiltak for å effektivisere Arbeids- og velferdsetatens behandling av saker etter folketrygdloven i forbindelse med covid-19-pandemien, §1.

¹²¹ Arbeids- og velferdsdirektoratet, *Beskrivelse av implementering av systemendringer som følge av Prop. 52 S (2019–2020)*, s. 21.

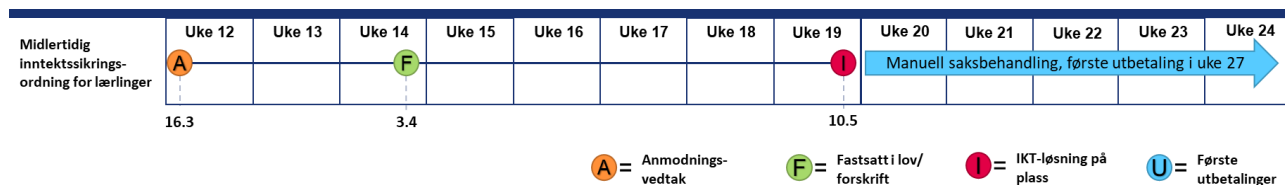
¹²² Arbeids- og velferdsetaten, *Utbetalt kompensasjon frilansere og selvstendig næringsdrivende*, rapport datert 6. januar 2021

¹²³ Arbeids- og velferdsetaten, *Utbetalt kompensasjon frilansere og selvstendig næringsdrivende*, rapport datert 6. januar 2021.

6.1.6 Midlertidig inntektssikringsordning for lærlinger

Formålet med ordningen var å innføre en ordning som sikrer lærlinger, som mister lærlingplassen i forbindelse med virusutbruddet, en inntektssikring på nivå med lærlingelønnen.¹²⁴ I forbindelse med at ordningen ble forlenget til 30. juni 2021, uttalte arbeids- og sosialministeren at ordningen var lite benyttet, men likevel viktig for dem det gjelder.¹²⁵ Figur 13 viser de viktigste milepælene i implementeringen av den midlertidige inntektssikringsordningen for lærlinger.

Figur 13 Tidslinje implementering inntektssikringsordning for lærlinger



16. mars ba Stortinget regjeringen om å innføre en ordning som sikrer lærlinger som mister lærlingplassen i forbindelse med virusutbruddet en inntektssikring på nivå med lærlingelønnen.¹²⁶

3. april ble bestemmelser om lærlingers rett på inntektssikring fastsatt i *midlertidig forskrift om unntak fra folketrygdløven og arbeidsmiljøloven i forbindelse med covid-19-pandemien*.¹²⁷

10. mai ble en løsning basert på manuell saksbehandling levert.¹²⁸

Ordnningen med midlertidig inntektssikringsordning for lærlinger ble implementert i saksbehandlingssystemet Arena, som også behandler ordinære dagpengesaker. Systemet krever manuell saksbehandling.

Midlertidig forskrift om unntak fra folketrygdløven og arbeidsmiljøloven i forbindelse med covid-19-pandemien ble vedtatt 3. april 2020. Departementet legger her til grunn at inntektssikringsordningen for lærlinger er en arbeidsløshetsytelse som bør forankres i dagpengeregelverket.¹²⁹ Lærlingers rett til inntektssikring framgår av forskriftens §2-3 andre ledd. Utbetalingene gis på bakgrunn av lærlingslønnen lærlingen hadde på tidspunktet for permittering eller bortfall av lærlingplass.

30. april 2020 gikk løsningen for inntektssikringen til lærlinger i produksjon. Parallelt med dette ble imidlertid NAV forelagt forslag til endringer i regelverket som hadde stor betydning for løsningen og saksbehandlingen. Endringene omfattet om lærlinger skulle ha barnetillegg eller ikke, noe som hadde direkte påvirkning på hvor stor ytelse den enkelte skulle ha. NAV ga derfor saksbehandlerne beskjed om ikke å behandle søknader fra lærlinger før regelverket ble avklart.¹³⁰

Regelverket ble etter hvert avklart og NAV leverte en løsning 10. mai 2020.¹³¹

Figur 14 viser hvor mye NAV har utbetalt gjennom den midlertidige inntektssikringsordningen til lærlinger i 2020.

¹²⁴ Arbeids- og velferdsdirektoratet, *Beskrivelse av implementering av systemendringer som følge av Prop. 52 S (2019-2020)*, s. 11.

¹²⁵ Regjeringens hjemmeside, <<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/forlenger-ordning-med-dagpenger-til-larlinger/id2828458>>, hentet 17.03.21.

¹²⁶ Prop. 53 LS (2019-2020), Lovvedtak 49-54 (2019-2020), Vedtak 389.

¹²⁷ *Midlertidig forskrift om unntak fra folketrygdløven og arbeidsmiljøloven i forbindelse med covid-19-pandemien*, § 6-2.

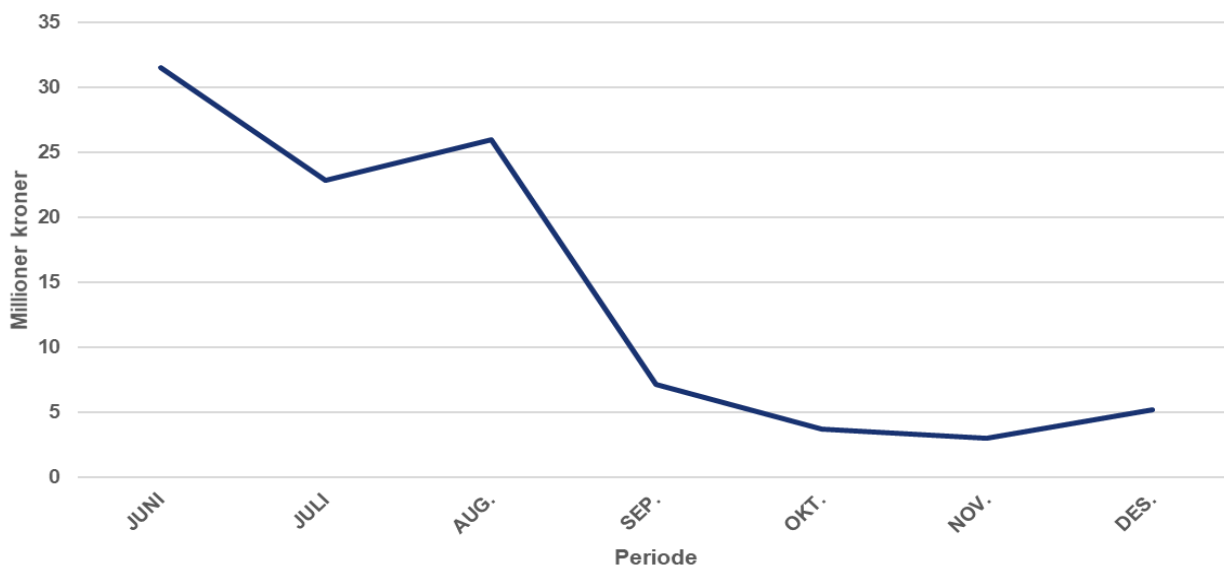
¹²⁸ Arbeids- og velferdsdirektoratet, *Beskrivelse av implementering av systemendringer som følge av Prop. 52 S (2019-2020)*, s. 12.

¹²⁹ *Midlertidig forskrift om unntak fra folketrygdløven og arbeidsmiljøloven i forbindelse med covid-19-pandemien*, Kapittel 2. Dagpenger.

¹³⁰ Arbeids- og velferdsdirektoratet, *Beskrivelse av implementering av systemendringer som følge av Prop. 52 S (2019-2020)*, s. 12.

¹³¹ Arbeids- og velferdsdirektoratet, *Beskrivelse av implementering av systemendringer som følge av Prop. 52 S (2019-2020)*, s. 12.

Figur 14 Utbetalinger av inntektssikringsordning til lærlinger i 2020



Kilde: Arbeids- og velferdsetatens regnskap for 2020

Totalt ble det i 2020 utbetalt om lag 99,4 millioner kroner gjennom ordningen. Figur 14 viser at det var størst utbetalinger i de første månedene etter at løsningen ble lansert, med en topp i juni hvor det ble utbetalt i overkant av 31 millioner kroner. Fra august ble utbetalingene redusert og de holdt seg på et stabilt nivå ut året.

6.1.7 Omsorgspenger

Omsorgsdager, som også er kjent som «sykt barn-dager», gis til foreldre/foresatte som er borte fra arbeidet på grunn av nødvendig tilsyn med et sykt barn.¹³²

Under koronapandemien gis det omsorgspenger også når man må være hjemme med barn som enten er i karantene, eller fordi skole eller barnehage er stengt.¹³³ Antallet dager med omsorgspenger ble økt,¹³⁴ og arbeidsgiverperioden for betaling av omsorgspenger ble redusert.¹³⁵ Det ble også innført omsorgspenger fra og med dag fire for selvstendig næringsdrivende og frilansere.¹³⁶

Figur 15 viser de viktigste milepælene i implementeringen av den utvidede ordningen for omsorgspenger.

¹³² Lov om folketrygd (folketrygdloven) § 9-5.

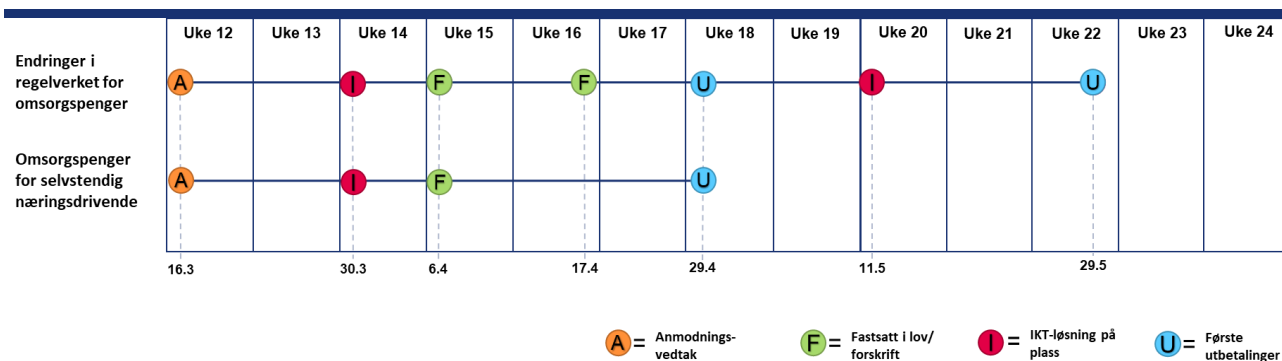
¹³³ Midlertidig forskrift om unntak fra folketrygdloven og arbeidsmiljøloven i forbindelse med covid-19-pandemien, § 4-1.

¹³⁴ Prop. 53 LS (2019–2020), Lovvedtak 49–54 (2019–2020). Vedtak 392, 16. mars 2020.

¹³⁵ Prop. 53 LS (2019–2020), Lovvedtak 49–54 (2019–2020). Vedtak 393, 16. mars 2020.

¹³⁶ Prop. 53 LS (2019–2020), Lovvedtak 49–54 (2019–2020). Vedtak 394, 16. mars 2020.

Figur 15 Tidslinje for omsorgspenger



16. mars ba Stortinget regjeringen om:

- å doble ordningen med omsorgspenger¹³⁷
- å redusere arbeidsgiverperioden for betalingen av omsorgspenger til tre dager¹³⁸
- å innføre en ordning for selvstendig næringsdrivende og frilansere som innebærer utbetaling av omsorgspenger fra og med dag fire, etter samme regler som arbeidstakere og med samme dekningsgrad som sykepenger for selvstendig næringsdrivende¹³⁹

30. mars var løsning for manuell saksbehandling av omsorgspenger klar.¹⁴⁰

6. april og 17. april ble endringene i regelverket for omsorgspenger forskriftsfestet.¹⁴¹

Fra ca. 29. april: I slutten av april betalte NAV ut omsorgspenger etter manuell saksbehandling. Utbetaling av omsorgspenger skjer samlet i slutten av hver måned.¹⁴²

11. mai ble et IKT-system med automatisk behandling av omsorgspenger lansert. IKT-løsningen behandlet ikke omsorgspenger til selvstendig næringsdrivende og frilansere.¹⁴³

Fra ca. 29. mai ble utbetalingene av omsorgspenger behandlet både manuelt og automatisk.¹⁴⁴

Omsorgspenger behandles normalt manuelt i saksbehandlingssystemet Infotrygd, men arbeidet med å fase ut *Infotrygd* var i gang før koronapandemien. Etaten valgte å håndtere de midlertidige regelendringene i en ny saksbehandlingsløsning som allerede var under utvikling.¹⁴⁵ Også for omsorgspenger var det klare føringer om at det var viktig å få penger raskt ut til arbeidsgivere.

Den nye IKT-løsningen behandler refusjonskrav fra arbeidsgivere automatisk. Søknader fra frilansere og selvstendig næringsdrivende skulle imidlertid behandles manuelt. Det var to forhold som lå til grunn for denne prioriteringen:¹⁴⁶

- Refusjoner til arbeidsgivere utgjør den største saksmengden.
- Det var mer krevende å implementere regelverket for frilansere, selvstendig næringsdrivende og personer med kombinasjonsinntekter i den nye løsningen.

¹³⁷ Prop. 53 LS (2019–2020), Lovvedtak 49–54 (2019–2020). Vedtak 392, 16. mars 2020.

¹³⁸ Prop. 53 LS (2019–2020), Lovvedtak 49–54 (2019–2020). Vedtak 393, 16. mars 2020.

¹³⁹ Prop. 53 LS (2019–2020), Lovvedtak 49–54 (2019–2020). Vedtak 394, 16. mars 2020.

¹⁴⁰ NAVs håndtering av koronavedtakene, presentasjon gitt i møte mellom Riksrevisjonen og NAV 13. oktober 2020.

¹⁴¹ Midlertidig forskrift om unntak fra folketrykkløven og arbeidsmiljøloven i forbindelse med covid-19-pandemien.

¹⁴² Arbeids- og velferdsstatens regnskap for 2020.

¹⁴³ Arbeids- og velferdsdirektoratet, *Beskrivelse av implementering av systemendringer som følge av Prop. 52 S (2019–2020)*, s. 18.

¹⁴⁴ Arbeids- og velferdsdirektoratet, *Beskrivelse av implementering av systemendringer som følge av Prop. 52 S (2019–2020)*, s. 19.

¹⁴⁵ Arbeids- og velferdsdirektoratet, *Beskrivelse av implementering av systemendringer som følge av Prop. 52 S (2019–2020)*, s. 17.

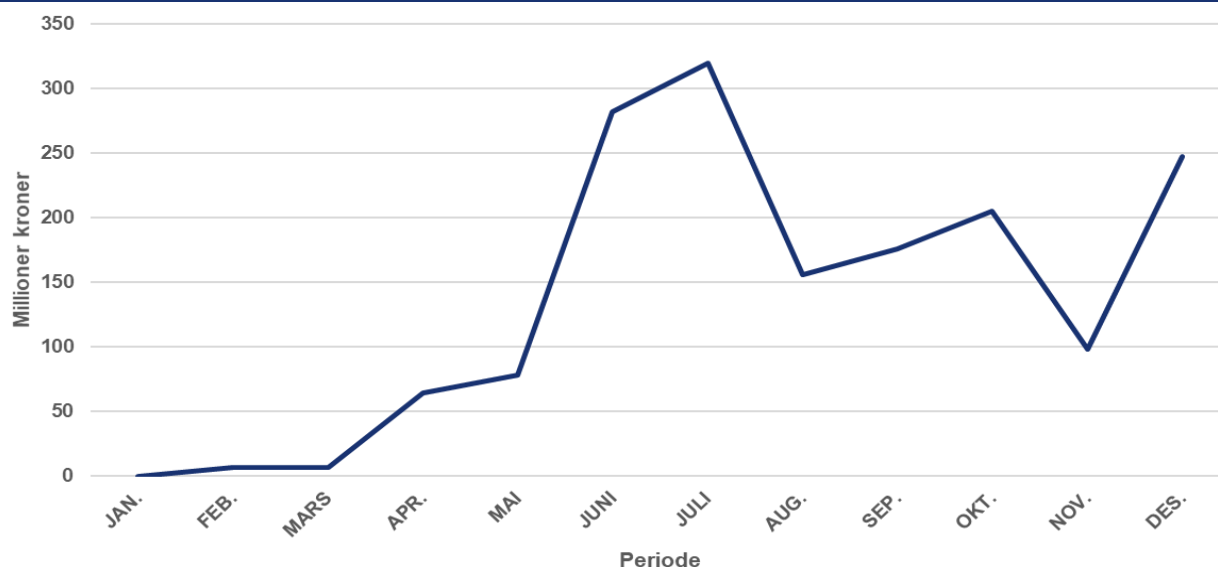
¹⁴⁶ Arbeids- og velferdsdirektoratet, *Beskrivelse av implementering av systemendringer som følge av Prop. 52 S (2019–2020)*, s. 17.

De første vedtakene om omsorgspenger ble behandlet 11. mai. Utbetaling til arbeidsgiver skjer i slutten av hver måned, og innen månedskjøringen i mai hadde NAV behandlet ca. 22 000 refusjonskrav automatisk. Det utgjorde nesten halvparten av alle refusjonskravene som NAV hadde mottatt på dette tidspunktet.¹⁴⁷

Totalt ble det utbetalt om lag 1,64 milliarder kroner i omsorgspenger i 2020.¹⁴⁸ Dette er en betydelig økning fra 2019 da etaten betalte ut 41 millioner kroner i omsorgspenger.

Figur 16 viser utbetalte omsorgspenger for hele 2020.

Figur 16 Utbetalte omsorgspenger i 2020



Kilde: Arbeids- og velferdsetatens regnskap for 2020

Figuren viser en markant økning i utbetalingene i omsorgspenger fra mars og ut året. Økningen er spesielt stor i månedene etter at IKT-løsningen for automatisk behandling av omsorgspenger ble lansert. Det er en markant topp i juli 2020, hvor det ble utbetalt rett i overkant av 319 millioner kroner i omsorgspenger. Lave utbetalinger i januar og høye utbetalinger i desember har en sammenheng med NAVs faste rutiner for utbetalinger av omsorgspenger. Etaten gjennomfører to utbetalinger hver desember (for november og desember). Utbetalinger for januar skjer 1. februar.¹⁴⁹

6.1.8 Sykepenger

Sykepenger erstatter arbeidsinntekt når du ikke kan jobbe på grunn av sykdom eller skade. Vanligvis betaler arbeidsgiveren lønn inntil de første 16 dagene av sykefraværet. Nå er det gjort et unntak for sykefravær som gjelder koronaviruset. Arbeidsgiveren får refundert sykepenger for dag 4–16 når sykefraværet skyldes koronasmitte. Ordningen er videreført fram til og med 1. juli 2021.¹⁵⁰ Frilansere og selvstendig næringsdrivende har også rett på sykepenger fra dag fire ved koronarelatert sykefravær.¹⁵¹

Figur 17 viser de viktigste milepælene i implementeringen av endringer i regelverket for sykepenger.

¹⁴⁷ Arbeids- og velferdsdirektoratet, *Beskrivelse av implementering av systemendringer som følge av Prop. 52 S (2019–2020)*, s. 18.

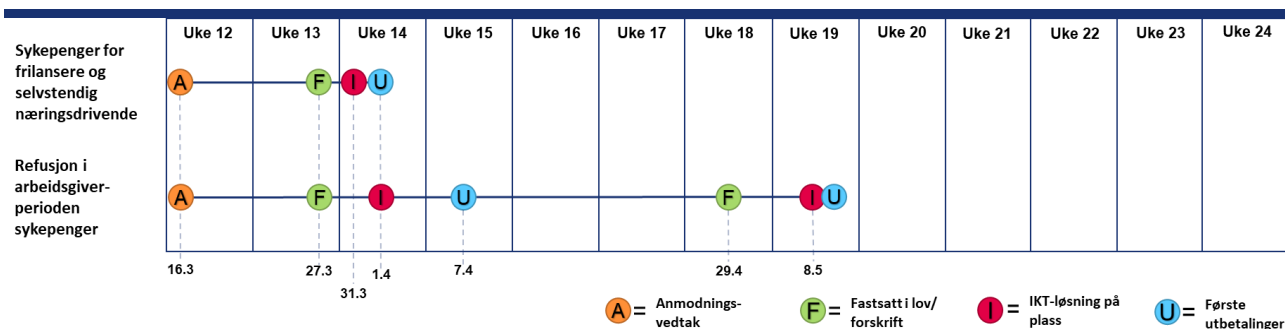
¹⁴⁸ Arbeids- og velferdsetatens regnskap for 2020.

¹⁴⁹ Arbeids- og sosialdepartementet, *Svar på utkast til revisjonsrapport for 2020 om bevilgninger til Arbeids- og velferdsetatens tiltak under koronapandemien*, brev til Riksrevisjonen datert 19. april 2021.

¹⁵⁰ *Midlertidig forskrift om unntak fra folketrygdløven og arbeidsmiljøloven i forbindelse med covid-19-pandemien*, § 6-2.

¹⁵¹ Prop. 53 LS (2019-2020), Lovvedtak 49-54 (2019-2020), Vedtak 391.

Figur 17 Tidslinje for implementering endringer i regelverket for sykepenger



16. mars ba Stortinget regjeringen om

- å redusere arbeidsgiverperioden for betaling av sykepenger som gjelder korona-pandemien til tre dager.¹⁵²
- å gi selvstendig næringsdrivende og frilansere sykepenger fra dag fire av fraværet med samme dekningsgrad som etter gjeldende regler.¹⁵³

27. mars ble endringer for sykepenger fastsatt i *midlertidig forskrift om unntak fra folketrygdløven og arbeidsmiljøloven i forbindelse med covid-19-pandemien*.¹⁵⁴

31. mars ble IKT-løsningen for sykepenger til selvstendig næringsdrivende og frilansere lansert.¹⁵⁵

1. april ble den første utbetalingen av sykepenger til selvstendig næringsdrivende og frilansere gjennomført,¹⁵⁶ og IKT-løsningen for endring av ordinære sykepenger ble lansert.¹⁵⁷

7. april ble første utbetaling av koronatilpassede sykepenger gjennomført etter manuell saksbehandling.¹⁵⁸

29. april forelå *midlertidig forskrift om tiltak for å effektivisere Arbeids- og velferdsetatens behandling av saker etter folketrygdløven i forbindelse med covid-19-pandemien*.¹⁵⁹

8. mai ble IKT-løsningen for automatisk saksbehandling av sykepenger lansert. Den første utbetalingen fant sted samme dag.¹⁶⁰

I arbeidet med å iverksette anmodningsvedtakene om sykepenger utviklet NAV først en løsning i Infotrygd der søknadsbehandlingen ble automatisert. Det ble utviklet et digitalt refusjonsskjema der arbeidsgiver kan søke refusjon. Ordningen er basert på at den ansatte gir beskjed til arbeidsgiveren om at sykefraværet er koronarelatert. Videre gjøres det tilpasninger slik at utbetalingen kan skje utenom vanlige utbetalingsdatoer.¹⁶¹

For selvstendig næringsdrivende og frilansere foreslo NAV å realisere den tekniske løsningen ved å foreta en tilpasning i *Infotrygd*. Løsningen er i hovedsak basert på manuell saksbehandling.¹⁶²

¹⁵² Prop. 53 LS (2019-2020), Lovvedtak 49-54 (2019-2020), Vedtak 390.

¹⁵³ Prop. 53 LS (2019-2020), Lovvedtak 49-54 (2019-2020), Vedtak 391.

¹⁵⁴ *Midlertidig forskrift om unntak fra folketrygdløven og arbeidsmiljøloven i forbindelse med covid-19-pandemien*.

¹⁵⁵ Arbeids- og velferdsdirektoratet, *Beskrivelse av implementering av systemendringer som følge av Prop. 52 S (2019-2020)*, s. 16.

¹⁵⁶ Arbeids- og velferdsdirektoratet, *Beskrivelse av implementering av systemendringer som følge av Prop. 52 S (2019-2020)*, s. 16.

¹⁵⁷ Arbeids- og velferdsdirektoratet, *Beskrivelse av implementering av systemendringer som følge av Prop. 52 S (2019-2020)*, s. 14.

¹⁵⁸ Arbeids- og velferdsdirektoratet, *Beskrivelse av implementering av systemendringer som følge av Prop. 52 S (2019-2020)*, s. 14.

¹⁵⁹ *Midlertidig forskrift om tiltak for å effektivisere Arbeids- og velferdsetatens behandling av saker etter folketrygdløven i forbindelse med covid-19-pandemien*.

¹⁶⁰ Arbeids- og velferdsdirektoratet, *Beskrivelse av implementering av systemendringer som følge av Prop. 52 S (2019-2020)*, s. 14.

¹⁶¹ Arbeids- og velferdsdirektoratet, *Beskrivelse av implementering av systemendringer som følge av Prop. 52 S (2019-2020)*, s. 14.

¹⁶² Arbeids- og velferdsdirektoratet, *Beskrivelse av implementering av systemendringer som følge av Prop. 52 S (2019-2020)*, s. 15.

Midlertidig forskrift om unntak fra folketrygdløven og arbeidsmiljøloven i forbindelse med covid-19-pandemien ble godkjent 27. mars 2020.¹⁶³ Endringene som gjelder for sykepenger, framgår av forskriftens kapittel 3.

Den koronarelaterte sykepengeordningen er tillitsbasert. Det vil si at det ikke er krav om kontroll eller dokumentasjon for de opplysninger som arbeidsgivere og selvstendig næringsdrivende gir.¹⁶⁴

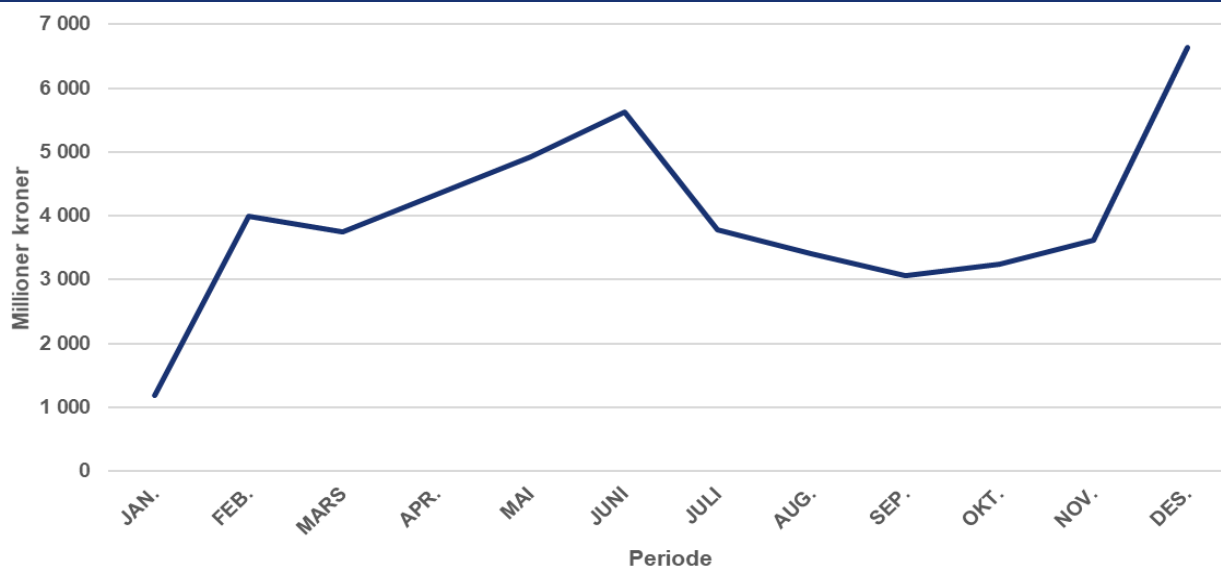
En ny løsning for selvstendig næringsdrivende og frilansere ble lansert 31. mars 2020, og den første utbetalingen ble gjort 1. april etter manuell saksbehandling. I ukene etter den første utbetalingen viste det seg at det var få saker for denne gruppen, og det ble vurdert at det ikke er hensiktsmessig å automatisere løsningen.¹⁶⁵

Den første utbetalingen til arbeidsgiver ble gjort 7. april 2020 og var basert på manuell saksbehandling. På dette tidspunktet hadde ikke NAV hjemmel til automatisert saksbehandling gjennom robotisering. *Midlertidig forskrift om tiltak for å effektivisere Arbeids- og velferdsetatens behandling av saker etter folketrygdløven i forbindelse med covid-19-pandemien* ble vedtatt 29. april 2020, og løsningen for automatisert saksbehandling ble lansert 8. mai 2020.

Totalt ble det utbetalt i underkant av 47,6 milliarder kroner i sykepenger i 2020, og om lag 39,8 milliarder av disse ble utbetalt i perioden fra og med uke 11 og ut året.¹⁶⁶ Tallene omfatter alle utbetalinger av sykepenger og ikke kun de utbetalingene som er direkte knyttet til koronapandemien.

Figur 18 viser utbetalte sykepenger for hele 2020.

Figur 18 Utbetalte sykepenger i 2020



Kilde: Arbeids- og velferdsetatens regnskap for 2020

Figur 18 viser at det var en økning av utbetalingene til sykepenger i månedene etter at Norge stengte ned. Økningen var størst i månedene etter lanseringen av den automatiserte løsningen for saksbehandling, og utbetalingene nådde en foreløpig topp i juni 2020, der det ble utbetalt om lag 5,6 milliarder kroner. Figuren viser videre at utviklingen fra juli til november var relativt stabil og på et lavere nivå enn i juni. Lave utbetalinger i januar og høye utbetalinger i desember har en sammenheng med NAVs faste rutiner for

¹⁶³ Midlertidig forskrift om unntak fra folketrygdløven og arbeidsmiljøloven i forbindelse med covid-19-pandemien.

¹⁶⁴ Arbeids- og velferdsdirektoratet, *Beskrivelse av implementering av systemendringer som følge av Prop. 52 S (2019–2020)*, s. 14.

¹⁶⁵ Arbeids- og velferdsdirektoratet, *Beskrivelse av implementering av systemendringer som følge av Prop. 52 S (2019–2020)*, s. 16.

¹⁶⁶ Arbeids- og velferdsetatens regnskap for 2020.

utbetalinger av sykepenger. Etaten gjennomfører to utbetalinger hver desember (for november og desember). Utbetalinger for januar skjer 1. februar.¹⁶⁷

6.1.9 Beredskapsorganisasjon og regelverksutforming

NAV etablerte en beredskapsorganisasjon 28. februar 2020 for å sikre en tydelig ansvarsfordeling og samhandling på tvers av fagområder i møte med koronapandemien.

Tiltakene og regelendringene som Stortinget ba om 16. mars måtte forankres i lov og forskrifter. *Team regelverk* i beredskapsorganisasjonen hadde ansvar for regelverksutformingen.

NAV måtte også gjøre endringer i eksisterende IKT-systemer og utvikle nye for å følge opp vedtakene til Stortinget. En egen gruppe i beredskapsorganisasjonen, *Team Digital utvikling*, hadde ansvaret for å sikre at dette ble gjort. NAV har i de senere år gjennomført et omfattende arbeid for å modernisere IKT-systemene sine. Allerede før korona pandemien hadde de tverrfaglige produktteam som så digitale prosesser og fag i sammenheng. Etaten videreførte denne måten å arbeide på under pandemien.¹⁶⁸

For å sikre et tett samarbeid og raske avklaringer, ble det avholdt daglige møter mellom beredskapslederen, lederen for *Team Regelverk* og lederen for *Team Digital utvikling*.¹⁶⁹ Beredskapslederen hadde ansvaret for å løfte beslutninger til departementet når det var nødvendig.

Dialog mellom Arbeids- og sosialdepartementet og NAV

Både Arbeids- og sosialdepartementet og NAV trekker fram to suksesskriterier i arbeidet med regel- og systemendringer for å følge opp vedtakene Stortinget fattet 16. mars:¹⁷⁰

- Det var en god dialog og et tett samarbeid mellom departementet og NAV om regelverksutformingen og hvordan man skulle følge opp vedtakene.
- Man lyktes i å utvikle regelverk og ordninger som ikke var til hinder for en rask utvikling av IKT-løsninger med høy grad av automatisert saksbehandling.

Beredskapslederen i NAV hadde løpende og direkte kontakt med departementsråden i Arbeids- og sosialdepartementet. Det ble avholdt flere møter der statsråden fikk presentert risikoen for feilutbetalinger og hvordan løsningene vil fremstå for brukerne. For flere av ordningene ble det gjennomført egne regelverksutviklingsmøter.¹⁷¹

Behovet for at ordningene ble utviklet raskt, førte til at regelverk og IKT-systemer ble utviklet parallelt. IKT-utviklerne, jurister og andre fagpersoner bidro til at det raskt kom på plass regelverk som kunne legge til rette for automatiserte saksbehandlingsløsninger.

For å dokumentere beslutningene som ble tatt, var dialogen mellom NAV og departementet i stor grad skriftlig, og det ble etablert en egen e-postadresse som var bemannet store deler av døgnet.¹⁷²

Kommunikasjon med Stortinget om koronaordningene

NAV startet prosessen med å utvikle av nye ordninger før Stortinget fattet sine vedtak 16. mars. I løpet av helgen 13.–15. mars ble det klart at Stortinget kunne komme med endringer til regjeringens forslag til tiltak. NAV var i møte med finanskomiteen på Stortinget søndag 15. mars. I dette møtet presiserte NAV at det både ville være raskere og mindre risikofyllt å justere allerede eksisterende ordninger enn å etablere helt nye ordninger og IKT-systemer.¹⁷³

NAV begrunnet dette blant annet med at de eksisterende systemene allerede oppfylte en rekke etterlevelseskrav for systemutvikling, for eksempel knyttet til personvern og internkontroll.¹⁷⁴

¹⁶⁷ Arbeids- og sosialdepartementet, *Svar på utkast til revisjonsrapport for 2020 om bevilgninger til Arbeids- og velferdsetatens tiltak under koronapandemien*, brev til Riksrevisjonen datert 19. april 2021.

¹⁶⁸ Arbeids- og velferdsdirektoratet, *Leseveileder til Koronakommisjonen – svar på bestilling av 15. juni 2020*, s. 7.

¹⁶⁹ Arbeids- og velferdsdirektoratet, *Leseveileder til Koronakommisjonen – svar på bestilling av 15. juni 2020*, s. 7.

¹⁷⁰ Verifiserte referater fra intervjuer med Arbeids- og sosialdepartementet 22. februar 2021 og Arbeids- og velferdsdirektoratet 17. februar 2021.

¹⁷¹ Presentasjon fra NAV kartleggingsmøte.

¹⁷² Leseveileder til Koronakommisjonen, punkt 4.

¹⁷³ Referat fra møte med Arbeids- og velferdsetaten 17. februar 2021.

¹⁷⁴ Referat fra møte med Arbeids- og velferdsetaten 17. februar 2021.

Etterlevelseskravene omfatter krav i regelverk som gjelder på tvers av alle områdene i NAV, og disse skal bidra til å sikre at IKT-systemene oppfyller de juridiske kravene. De skal også sikre at den generelle rettsikkerheten for brukerne ivaretas.¹⁷⁵ I en normalsituasjon tar det vanligvis mange måneder å sikre at nye ordninger og IKT-systemer oppfyller alle etterlevelseskravene.¹⁷⁶

Stortinget opprettet en særskilt komité for å behandle saker som gjaldt koronakrisen (koronakomiteen). Denne komiteen ble en arena for dialog mellom Arbeids- og sosialdepartementet og Stortinget. Arbeids- og sosialministeren var blant annet i møter med komiteen for å diskutere konkrete forslag til nødvendige justeringer i ordningene.¹⁷⁷

I intervjuet med Arbeids- og sosialdepartementet trekker de fram lønnskompensasjon til frilansere og selvstendig næringsdrivende som ett eksempel. Utgangspunktet i anmodningsvedtaket var at selvstendig næringsdrivende skulle få en kompensasjon basert på gjennomsnittlig inntjening de siste tre årene. I dialogen med Stortinget ble det enighet om at kompensasjonen heller skulle gis på bakgrunn av tapt inntekt i en normalsituasjon, og at inntekten i 2019 da var det beste sammenligningsgrunnlaget.¹⁷⁸

Det en var ekstra utfordring for både NAV og Arbeids- og sosialdepartementet at Stortinget fattet detaljerte anmodningsvedtak for de ulike koronaordningene. Departementet opplyser at flere av anmodningsvedtakene som Stortinget fattet 16. mars, ble utformet uten at det for flere av endringene forelå forslag fra regjeringen i forkant. Endringene som ble vedtatt kom fort og var ikke utredet i tråd med utredningsinstruksen. Dette var særlig krevende for de nye ordningene som skulle raskt på plass.¹⁷⁹

Arbeids- og sosialdepartementet presiserer imidlertid at det var en mer normal prosess ved senere vedtak i Stortinget, og at disse i all hovedsak har bygget på forslag fra regjeringen. I de tilfellene Stortinget har ønsket justeringer, har departementet blitt involvert ved å svare på spørsmål fra Stortinget, for eksempel om økonomisk- og administrative konsekvenser av vedtakene.

Omdisponering av ressurser og nedprioritering av andre oppgaver

Saksbehandling av livsoppholdsytelser hadde første prioritet i NAV i 2020. Koronapandemien medførte en tredobling i inngang av dagpengesøknader i tillegg til en økning i utbetalinger av omsorgspenger og sykepenger. Det var nødvendig å prioritere disse sammen med saksbehandlingen av søknader som kom gjennom de nye ordningene som fulgte av vedtakene i Stortinget 16. mars.

For å håndtere den økte sakspågangen omdisponerte og ansatte NAV om lag 1200 medarbeidere.¹⁸⁰ Etaten nedprioriterte følgende områder:¹⁸¹

- kontroll- og feilutbetalingsarbeid
- klage- og ankesaksbehandling
- virksomhetsutvikling
- fagutvikling og kvalitetsarbeid

Den store saksmengden medførte at etaten ikke klarte å holde den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden innenfor fristen på alle områder i 2020. Det gjaldt særlig dagpenger, foreldrepenger, grunn- og hjelpetønad og hjelpemidler.¹⁸²

For nærmere omtale av koronapandemiens påvirkning på klage- og ankesaksbehandlingen viser vi til Dokument 3:8 (2020–2021) Riksrevisjonens undersøkelse av årsaker til lang saksbehandlingstid i klage- og ankesaksbehandlingen i NAV og Trygderetten.

¹⁷⁵ Brev fra NAV til ASD, *Implementering av systemendringer som følge av Prop. 52 S (2019-2020) – vedlegg*, 20. mars 2020.

¹⁷⁶ Referat fra møte med Arbeids- og velferdsetaten 17. februar 2021.

¹⁷⁷ Verifisert referat fra Intervju med Arbeids- og sosialdepartementet 22. februar 2021.

¹⁷⁸ Verifisert referat fra Intervju med Arbeids- og sosialdepartementet 22. februar 2021.

¹⁷⁹ Referat fra intervju med Arbeids- og sosialdepartementet 22. februar 2021.

¹⁸⁰ Arbeids- og velferdsdirektoratet, *Årsrapport 2020*, s.3.

¹⁸¹ Arbeids- og velferdsdirektoratet, *Årsrapport 2020*, s. 39.

¹⁸² Arbeids- og velferdsdirektoratet, *Årsrapport 2020*, s. 39.

6.2 Kontrolltiltak for å forebygge og avdekke feilutbetalinger og misbruk



Oppsummering - ble det etablert tilstrekkelig kontrolltiltak?

NAV prioriterte å utvikle nye systemløsninger raskt for å sikre inntekter til de arbeidsledige og permitterte.

- En konsekvens av den raske utviklingen var at kun et avgrenset antall kontroller ble bygget inn i de nye IKT-systemene.
- NAV har til nå ikke hatt kapasitet til å prioritere systematiske etterkontroller for å kompensere for manglende kontroller i IKT-systemene.
- NAV har gjennomført enkeltkontroller og avdekket feilutbetalinger, svindel med koronaytelsene og svakheter i a-ordningen som leverer grunnlagsdata til å beregne ytelsene.

6.2.1 Krav om kontrolltiltak

Arbeids- og velferdsetaten skal i henhold til *lov om arbeids- og velferdsforvaltningen* (arbeids- og velferdsforvaltningsloven) [NAV-loven] sikre rett ytelse til den enkelte.¹⁸³ Etaten har også ansvaret for å følge opp og kontrollere tjenester, ytelser og utbetalinger. *Lov om folketrygd* (folketrygdloven) angir blant annet kontrollmulighetene NAV har for å sikre utbetaling av rett ytelse.

I henhold til *reglement for økonomistyring i staten* skal alle virksomheter etablere systemer og rutiner som har innebygd intern kontroll for å sikre at misligheter og økonomisk kriminalitet forebygges og avdekkes.¹⁸⁴

Arbeids- og sosialkomiteen understreker i Innst. O. nr. 35 (2008–2009)¹⁸⁵ om tilbakekreving etter feilutbetalinger, tiltak mot trygdemisbruk og renter og erstatning i trygdesaker viktigheten av å forebygge og avdekke trygdemisbruk for å kunne opprettholde oppslutningen om gode velferdsordninger. I Innst. 245 L (2012–2013)¹⁸⁶ om tiltak mot misbruk av velferdsordninger, uttaler arbeids- og sosialkomiteen at det er avgjørende for tilliten til folketrygden at det utbetales riktig ytelse.

6.2.2 Kontroller før og etter utbetaling

Stortingets vedtak 16. mars forutsetter at utbetalingene av ytelsene skal skje så raskt NAV får på plass tekniske løsninger.¹⁸⁷ NAV valgte i dialog med Arbeids- og sosialdepartementet derfor å prioritere en rask utvikling av IKT-løsningene. En konsekvens av den raske utviklingen var at kun et avgrenset antall kontroller ble bygget inn i systemene.¹⁸⁸

¹⁸³ *Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen* (arbeids- og velferdsforvaltningsloven) [NAV-loven] § 4.

¹⁸⁴ *Reglement for økonomistyring i staten* § 14.

¹⁸⁵ Innst. O. nr. 35 (2008–2009) *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om lov om endringer i folketrygdlova og i enkelte andre lover (tilbakekreving etter feilutbetalinger, tiltak mot trygdemisbruk, renter og erstatning i trygdesaker)*, side 20. Innstilling til Ot.prp. nr. 76 (2007-2008) og Ot.prp. nr. 21 (2008-2009).

¹⁸⁶ Innst. 245 L (2012–2013) *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om endringer i folketrygdloven (tiltak mot misbruk av velferdsordninger)*, s. 4, innstilling til Prop. 7 L (2012–2013).

¹⁸⁷ Stortingets vedtak mandag 16. mars og torsdag 19. mars 2020.

¹⁸⁸ Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2. *tertiar rapport 2020*, punkt 4.4.4 og NAV Interrevisjon, *Rapportering oppfyllelse av krav i økonomireglementet*, presentasjon under møtet med Riksrevisjonen 4. november 2020, s. 13.

En forventet konsekvens av denne prioriteringen er misbruk av ordningene og feilutbetalinger, det vil si at noen brukere kan ha fått for mye eller for lite stønad utbetalt.¹⁸⁹

Revisjonen viser:

- Arbeids- og velferdsetaten har avdekket både feilutbetalinger og misbruk av koronaytelsene.¹⁹⁰

NAV har etablert en arbeidsgruppe som skal vurdere hvilke systematiske etterkontroller etaten skal gjennomføre for å avdekke feilutbetalinger av koronaytelsene.¹⁹¹ NAV opplyser at det er størst risiko for feilutbetalinger der hvor søkerens egne opplysninger i stor grad legges til grunn for beregningen av ytelsene. Dette er tilfelle i ordningen for lønnskompensasjon til permitterte og kompensasjonsordningen for frilansere og selvstendig næringsdrivende.¹⁹²

NAV Kontroll er en spesialenhet i NAV som har ansvar for å forebygge, avdekke og utrede trygdemisbruk. Enheten følger opp svindel og feilutbetalinger knyttet til koronatiltakene.

Revisjonen viser:

- Det er avdekket at det er mulig å få utbetalinger gjennom flere av etatens IKT-løsninger samtidig, selv om ytelsene ikke skal kunne la seg kombinere.¹⁹³ Årsaken til dette er at etatens saksbehandlingsløsninger mangler innebyggede kontroller som automatisk hindrer slike utbetalinger. Feilaktig utbetaling må eventuelt fanges opp gjennom manuelle kontroller av utbetalinger fra flere systemer.¹⁹⁴
- Den store saksmengden under koronapandemien har satt oppfølgingen og gjennomføringen av manuelle kontroller under sterkt press.¹⁹⁵

Av Prop. 1 S (2020–2021) framgår det at forebygging av trygdemisbruk og feilutbetaling hadde en vesentlig lavere prioritet i siste halvdel av første tertial 2020 enn tidligere. A-krimssamarbeid og kontrollaktiviteter relatert til svindel i forbindelse med koronatiltakene er likevel prioritert.¹⁹⁶

Vi har undersøkt hvilke kontroller NAV gjennomfører for å forebygge og avdekke feilutbetalinger og misbruk ved utbetaling av koronaytelser. Figur 19 viser kontroller i koronaordningene.

¹⁸⁹ Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2. tertialrapport 2020, punkt 4.4.4.

¹⁹⁰ NAV Kontroll, NAVs håndtering av koronavedtakene, 22. januar 2021, presentasjon fra møte mellom NAV Kontroll og Riksrevisjonen 22. januar 2021.

¹⁹¹ Arbeids- og velferdsdirektoratet, Kartleggingsmøte RR – håndtering av koronavedtakene, s. 12, 13. oktober 2020.

¹⁹² Arbeids- og velferdsdirektoratet, Kartleggingsmøte RR – håndtering av koronavedtakene, s. 12, 13. oktober 2020.

¹⁹³ NAV Kontroll, NAVs håndtering av koronavedtakene, 22. januar 2021, presentasjon under møtet mellom NAV Kontroll og Riksrevisjonen 22. januar 2021, foil 18.

¹⁹⁴ Arbeids- og velferdsdirektoratet, 0031-A Sak 145–Vedlegg 1 Pandemisituasjonen, NAV og kontroll med utbetalingene.

¹⁹⁵ Arbeids- og velferdsdirektoratet, 0031-A Sak 145–Vedlegg 1 Pandemisituasjonen, NAV og kontroll med utbetalingene.

¹⁹⁶ Arbeids- og sosialdepartementet, Prop. 1 S (2020–2021), s. 133.

Figur 19 Kontroller i koronaordningene

| | Dagpenger | Forskudd på dagpenger | Lønnskompensasjon for permitterte | Komp. ordning for selvstendig næringsdrivende og frilansere |
|--|--|--|---|---|
| Kontroller i løsningen? | Ja, dagpenger benytter eksisterende saksbehandlingsløsning for ordinære dagpenger (Arena). Stor grad av manuell saksbehandling, men beregning foretas maskinelt. | Ja, ny helautomatisk løsning <ul style="list-style-type: none"> Løsningen kontrollerer at det foreligger en åpen dagpengesøknad og at søkers inntekt er over 0,75G. Søker må godkjenne vilkår for å få behandlet søknaden. | Ja, ny helautomatisk løsning <ul style="list-style-type: none"> Virksomheten må være registrert i Aa-registeret. Arbeidstaker registrert i Aa-registeret som ansatt og permittert i virksomheten. Ansatt må ha registrert inntekt. | Ja, ny helautomatisk løsning <ul style="list-style-type: none"> Søker må være mellom 18 og 67 år. Søker må være registrert med virksomhet før 1. mars 2020 som fortsatt er aktiv. |
| Bruker løsningen informasjon fra a-ordningen? | Ja, blant annet inntekt og arbeidsforhold. | Ja, søkers inntekt hentes fra a-ordningen. | Ja, inntekt hentes fra a-ordningen. | Ja, arbeidsforhold. |
| Kan søker gjøre endringer som påvirker utbetalingen? | Ja, søker kan endre arbeid/aktivitet på meldekort. | Ja, søker kan endre permitteringsgrad. | Ja, søker kan endre inntekt og permitteringsgrad. | Ja, søker registrerer personinntekt. |
| Gjennomfører NAV systematiske etterkontroller? | Nei. | Nei, forskudd skal tilbakebetales i sin helhet. | Nei, men gjennomført kontroll mot konkrete navn og organisasjonsnummer. | Nei, men gjennomført kontroll mot konkrete navn og organisasjonsnummer. |
| Har NAV avdekket feilutbetalinger og misbruk? | Nei, men NAV antar at det store volumet nye utbetalinger i 2020 også vil medføre et økt antall feilutbetalinger. | Ja, personer som ikke har rett på dagpenger, har mottatt forskudd gjentakende ganger. | Ja, 33 personer/bedrifter er hittil anmeldt for 29 millioner kroner. | Ja, ca. 50 personer med lønnskompensasjon har også søkt om stønad som frilanser. Hittil er fire personer anmeldt for 1,5 millioner kroner. |

Kilde: Riksrevisjonen, basert på dokumenter mottatt fra NAV

Figur 19 gir en oversikt over kontrolltiltakene som NAV har etablert for å forebygge og avdekke feilutbetalinger og misbruk. Kontrolltiltakene er nærmere beskrevet i punkt 6.2.1 – 6.2.5.

6.2.3 Dagpenger

Dagpenger er en midlertidig sikring av inntekt til personer som har blitt permittert eller har mistet jobben.¹⁹⁷

I forbindelse med koronakrisen har det blitt gjort flere endringer i regelverket. 16. mars ble det for eksempel vedtatt at staten i en periode skal dekke en større del av den tapte arbeidsinntekten.¹⁹⁸ Flere personer fikk også rett til dagpenger ved at inntektsgrensen ble redusert.¹⁹⁹ Over 383 000 personer fikk utbetalt til sammen 25,7 milliarder kroner i dagpenger fra mars og ut desember 2020.²⁰⁰

Figur 20 viser de viktigste kontrollene i dagpengeløsningen.

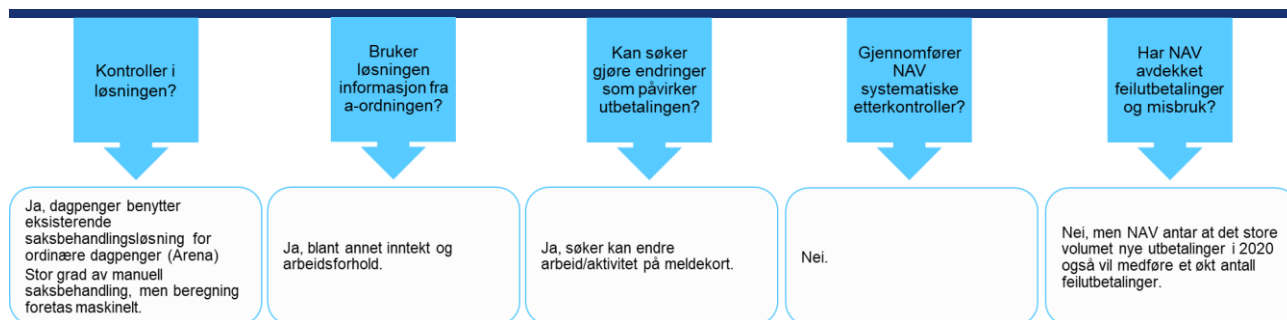
¹⁹⁷ Lov om folketrygd (folketrygdloven), kapittel 4.

¹⁹⁸ Dagpengesatsen ble oppjustert 20. mars 2020 til 80 prosent av tidligere inntekt opp til 3G (299 574 kroner) og 62,4 prosent for tidligere inntekt som er mellom 3 og 6 G. Tidligere var dagpengesatsen 62,4 prosent av all inntekt opp til 6G. Folketrygdens grunnbeløp (G) er 99 858 kroner.

¹⁹⁹ Prop. 53 LS (2019–2020), Lovvedtak 49–54 (2019–2020), Vedtak 388, 16. mars 2020.

²⁰⁰ Arbeids- og velferdsetaten, *Utbetalt i alt til arbeidssøkere under koronakrisen*, rapport, oppdatert 4. januar 2021.

Figur 20 Kontroller i dagpengeløsningen



Kilde: Riksrevisjonen, basert på dokumenter mottatt fra NAV

Det ble ikke laget noen ny søknads- eller vedtaksløsning i forbindelse med anmodningsvedtaket om endringer i dagpengeordningen. Regelverksendringene ble implementert i det eksisterende saksbehandlingssystemet Arena.²⁰¹ Saksbehandlingssystemet krever en manuell behandling av søknadene, mens beregningen av stønadsbeløpet skjer maskinelt. Beregningen baserer seg blant annet på informasjon om inntekt og arbeidsforhold fra a-ordningen og informasjon som søkeren sender inn via meldekort.²⁰² På meldekortet opplyser søkeren om arbeid og aktivitet de siste 14 dagene.

NAV gjennomfører en manuell to-trinnsbehandling²⁰³ i saksbehandlingen for å sikre at søknadene om dagpenger blir behandlet korrekt. Det innebærer at to saksbehandlere vurderer hver sak. Etter at den første saksbehandleren har ferdigstilt saken, sendes den til den andre, en beslutter, som gjennomgår saken på nytt og fatter et vedtak. Arbeids- og velferdsetaten har en sjekklister som beslutteren skal bruke i kvalitetssikringen av dagpengesakene. Listen har ti kontrollpunkter, og det er blant annet søkerens registreringer i kravskjemaet og saksbehandlerens registreringer i saksbehandlingssystemet som skal kontrolleres.

Revisjonen viser:

- NAV har til nå ikke gjennomført systematiske etterkontroller av dagpengeutbetalingene for å kontrollere omfanget av potensielle feilutbetalinger. Etaten antar at det store volumet av nye dagpengeutbetalinger i 2020 har medført et økt antall feilutbetalinger, men etaten har til nå ikke hatt kapasitet til å prioritere dette.²⁰⁴

6.2.4 Forskudd på dagpenger

Økt saksbehandlingstid for dagpenger etter 12. mars 2020 førte til at forskuddsordningen for dagpenger ble innført.

Det ble utbetalt 4,5 milliarder kroner i forskudd på dagpenger til om lag 196 000 personer i 2020. Figur 21 viser de viktigste kontrollene i løsningen for forskudd på dagpenger.

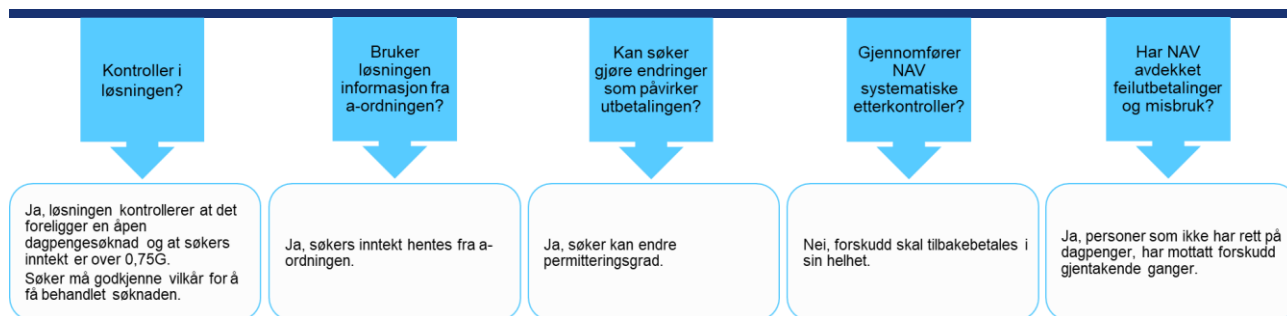
²⁰¹ Arbeids- og velferdsdirektoratet, *Beskrivelse av implementering av systemendringer som følge av Prop. 52 S (2019–2020)*, s. 10.

²⁰² Arbeids- og velferdsdirektoratet, *Beskrivelse av implementering av systemendringer som følge av Prop. 52 S (2019–2020)*, s. 11.

²⁰³ Manuell saksbehandling der sakene også må gjennom en beslutter før vedtaket fattes.

²⁰⁴ NAV Kontroll, *NAV's håndtering av koronavedtakene*, 22. januar 2021, presentasjon under møtet mellom NAV Kontroll og Riksrevisjonen 22. januar 2021, foil 12.

Figur 21 Kontroller av forskudd på dagpenger



Kilde: Riksrevisjonen, basert på dokumenter mottatt fra NAV

Forskuddsordningen er en ny ordning som behandles i et nytt system utenfor saksbehandlingssystemet for ordinære dagpenger. Saksbehandlingen er helautomatisk,²⁰⁵ og inntektsopplysninger innhentes fra a-ordningen.

Revisjonen viser:

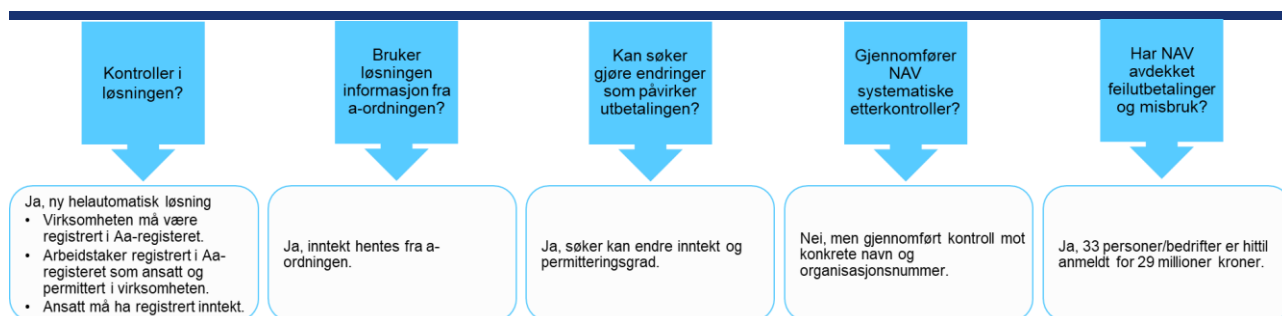
- NAV prioriterte en rask leveranse av forskuddsordningen. Det ble derfor kun implementert to enkle kontroller i den automatiske løsningen:²⁰⁶
 - Det må foreligge en ubehandlet, elektronisk dagpengesøknad fra søkeren.
 - Søkerens inntekt må være over 0.75 G²⁰⁷ (grunnbeløpet (G) per 1. mai 2020 er 101 351 kroner).

6.2.5 Lønnskompensasjon til permitterte

Lønnskompensasjonsordningene ble innført for å sikre at personer som ble permittert tidligere enn 1. september 2020, skulle ha rett til kompensasjon for lønn de første 20 dagene de var permittert.²⁰⁸

NAV har utbetalt lønnskompensasjon og refusjon til nesten 400 000 personer siden den nye helautomatiske løsningen var klar i juni 2020. Dette utgjør om lag 7,9 milliarder kroner. Figur 22 viser de viktigste kontrollene i løsningen for lønnskompensasjon til permitterte.

Figur 22 Kontroller i lønnskompensasjon til permitterte



Kilde: Riksrevisjonen, basert på dokumenter mottatt fra NAV

²⁰⁵ Arbeids- og velferdsdirektoratet, *Beskrivelse av implementering av systemendringer som følge av Prop. 52 S (2019–2020)*, s. 23.

²⁰⁶ Arbeids- og velferdsdirektoratet, *Beskrivelse av implementering av systemendringer som følge av Prop. 52 S (2019–2020)*, s. 23.

²⁰⁷ Det er egne regler for lærlinger.

²⁰⁸ Lønnskompensasjon til permitterte – nav.no

For å beregne lønnskompensasjon henter saksbehandlingssystemet informasjon om arbeidsforhold, permitteringsperiode og permitteringsgrad fra Aa-registeret og opplysninger om inntekt fra a-ordningen.²⁰⁹ Følgende kontroller er implementert i systemløsningen:

- Virksomheten må være registrert i Aa-registeret.
- Arbeidstakeren må være registrert som ansatt i virksomheten og permittert i Aa-registeret.
- Når søknad kommer fra en arbeidstaker, må det være registrert inntekt i a-ordningen.



Aa-registeret

Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret (Aa-registeret) er et grunndataregister over arbeidsforhold i Norge som NAV eier og forvalter.

Revisjonen viser:

- NAV Kontroll har gjennomført enkelte stikkprøver på etterregistrering i Aa-registeret for å få oversikt over omfanget av et mulig misbruk. Resultatet av denne kontrollen er at 33 personer/bedrifter er anmeldt for svindel med lønnskompensasjon.
- Det er foreløpig ikke gjennomført systematiske etterkontroller av ordningen for lønnskompensasjon til permitterte.

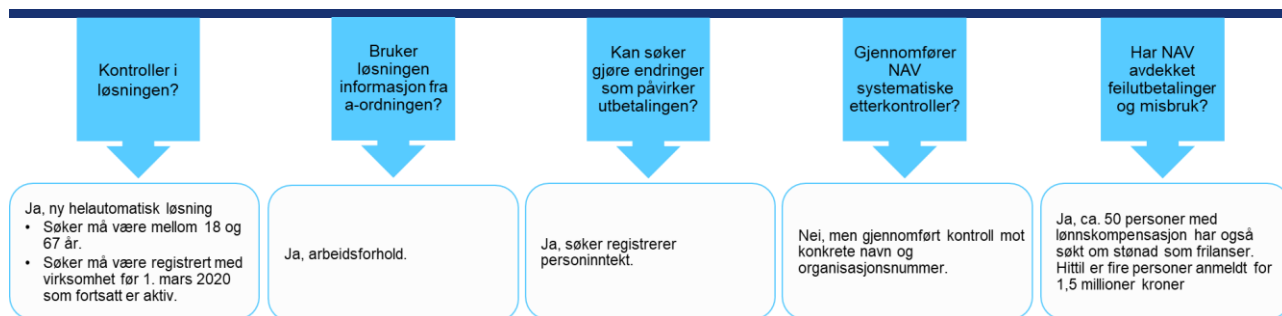
Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser at de vurderer å gjennomføre andre etterkontroller for å identifisere potensielle feilutbetalingssaker. De kan for eksempel gjøre etterkontroll av om brukeren har mottatt andre samtidige ytelser, og av brukerens opplysninger om inntekt og permitteringsperiode og grad.²¹⁰

6.2.6 Kompensasjonsordning for selvstendig næringsdrivende og frilansere

Formålet med ordningen er å gi kompensasjon til selvstendig næringsdrivende og frilansere som har mistet personinntekt som følge av koronapandemien.²¹¹ Ordningen dekker 80 prosent av tapet på inntekter inntil 6G (folketrygdens grunnbeløp) fram til 31. oktober 2020. I perioden 1. november 2020 til 28. februar 2021 dekker den 60 prosent av tapet.

Samlet har ca. 22 000 personer mottatt utbetaling og per 31. august 2020 var det utbetalt om lag 1 milliard kroner gjennom ordningen.²¹² De tre første månedene fordelte utbetalingene seg med 97 prosent til selvstendig næringsdrivende og 3 prosent til frilansere.²¹³ Figur 23 viser de viktigste kontrollene i løsningen for selvstendig næringsdrivende og frilansere.

Figur 23 Kontroller i midlertidig ordning for selvstendig næringsdrivende og frilansere



Kilde: Riksrevisjonen, basert på dokumenter mottatt fra NAV

Ordningen er en ny ytelse og NAV utviklet en automatisert saksbehandlingsløsning.²¹⁴

²⁰⁹ Automatisering søknad fra permitterte arbeidstakere.

²¹⁰ Dokumentene 0020-C Hindringer for automatisert saksbehandling av midlertidig lønnskompensasjon1. Beskrivelse av implementering av systemendringer som følge av Prop. 52 S (2019-2020), Første versjon søknad personbruker og Automatisering søknad fra permitterte arbeidstakere.

²¹¹ Midlertidig forskrift om kompensasjonstjeneste for selvstendig næringsdrivende og frilansere som har mistet inntekt som følge av utbrudd av covid-19, § 1.

²¹² Hovedrapport 2. tertial 2020, punkt 3.9.

²¹³ Bestilling - Kontroller IT løsningene anmodningsvedtak 10.

²¹⁴ Folketrygdløven kapittel 9 - K9-ytelser.

Løsningen bygger på prinsippet om tillitsbasert brukerdiallog. Det vil si at NAV legger til grunn de opplysningene som søkeren selv oppgir. I søknadsdialogen er det lagt vekt på viktigheten av å oppgi riktige opplysninger, og det framkommer at NAV på et senere tidspunkt kan kontrollere opplysningene som er gitt.

IKT-løsningen inneholder følgende automatiske kontroller:

- Søkeren kommer ikke videre i den elektroniske søknadsdialogen hvis vedkommende opplyser å motta andre ytelser til livsopphold.
- Søkeren kommer ikke videre i den elektroniske søknadsdialogen dersom personnummeret fra Folkeregisteret viser at søkeren er under 18 år eller over 67 år.
- Søkeren må ha et enkeltpersonforetak, et ansvarlig selskap med solidarisk ansvar eller et ansvarlig selskap med delt ansvar som var registrert i Brønnøysundregisteret før 1. mars 2020 og fortsatt er aktivt.

Beregningsgrunnlaget for ytelsen til selvstendig næringsdrivende er personinntekten for 2019. Ligningen var ikke avsluttet da ordningen ble innført, og brukerne ble derfor bedt om å oppgi denne inntekten i søknaden.

Revisjonen viser:

- NAV har gjennomført kontroller av enkelte frilansere. Kontrollen avdekket at ca. 50 personer også hadde mottatt lønnskompensasjon som ansatt i en virksomhet.²¹⁵
- Det er foreløpig ikke gjennomført systematiske etterkontroller av kompensasjonsordningen for selvstendig næringsdrivende og frilansere.²¹⁶

NAV opplyser at de vurderer å gjøre flere kontroller når ligningen for 2019 er avsluttet. Formålet vil være å avdekke om selvstendig næringsdrivende har oppgitt en høyere inntekt enn de har blitt lignet for i 2019.²¹⁷

6.2.7 Tiltak for å forebygge og avdekke misbruk av ordningene

I Prop. 52 S (2019–2020) om økonomiske tiltak i møte med virusutbruddet, framgår det at regelverket blant annet må være utformet slik at misbruk av ordningene begrenses. I henhold til *reglement for økonomistyring i staten* skal alle virksomheter etablere systemer og rutiner som har innebygd intern kontroll for å sikre at misligheter og økonomisk kriminalitet forebygges og avdekkes.²¹⁸

Arbeids- og sosialkomiteen har også uttalt at det er avgjørende for tilliten til folketrygden at det utbetales riktig ytelse.²¹⁹

NAV Kontroll er en spesialenhet i NAV som har ansvar for å forebygge, avdekke og utrede trygdemisbruk. Enheten skal også følge opp svindel og feilutbetalinger knyttet til koronatiltakene.

Revisjonen viser:

- NAV Kontroll avdekket mulig svindel med lønnskompensasjonsordningen.²²⁰
- Kontroll av konkrete saker viste fiktive registreringer av inntekt og ansettelsesforhold i a-ordningen. Data ble etterregistrert og endret eller slettet rett etter mottak av automatisert utbetaling fra NAV. Fiktive data ble også gjenbrukt i senere søknader i samme ordning eller for andre ordninger, for eksempel forskudd på dagpenger.²²¹
- De automatiske IKT-løsningene for de midlertidige koronaytelsene henter data fra a-ordningen uten ytterligere kontroll av opplysningene.²²²
- NAV Kontroll opplyser at etterregistreringsmulighetene i a-ordningen gjør det mulig å legge inn løpende feilaktige opplysninger.²²³ Feil opplysninger kan føre til at feil inntektsgrunnlag legges til

²¹⁵ Presentasjon under møtet med NAV Kontroll og Riksrevisjonen, 22. januar 2021, foil 5.

²¹⁶ Arbeids- og velferdsdirektoratet, *Bestilling - Kontroller IT løsningene anmodningsvedtak 10*, jf. presentasjon fra møte med NAV Kontroll og Riksrevisjonen, notat 22. januar 2021, foil 17.

²¹⁷ Arbeids- og velferdsdirektoratet, *Bestilling - Kontroller IT løsningene anmodningsvedtak 10*, jf. presentasjon fra møte med NAV Kontroll og Riksrevisjonen, notat 22. januar 2021, foil 17.

²¹⁸ *Reglement for økonomistyring i staten* § 14 første ledd bokstav g.

²¹⁹ Innst. 245 L (2012–2013) om tiltak mot misbruk av velferdsordninger.

²²⁰ Presentasjon under møtet mellom NAV Kontroll og Riksrevisjonen, 22. januar 2021.

²²¹ Presentasjon under møtet mellom NAV Kontroll og Riksrevisjonen, 22. januar 2021.

²²² Presentasjon under møtet mellom NAV Kontroll og Riksrevisjonen, 22. januar 2021.

²²³ Presentasjon under møtet mellom NAV Kontroll og Riksrevisjonen, 22. januar 2021

grunn for utbetalinger fra NAV. Etaten opplyser at det per i dag er nærmest umulig for dem å oppdage fiktive registreringer som kan generere betydelige feilutbetalinger.²²⁴

De avdekkede svakhetene i a-ordningen gir risiko for feilutbetalinger, både i de midlertidige koronaytelsene og i øvrige framtidige ytelser.²²⁵ NAV opplyser at de i starten av 2021 har hatt et møte med Skattedirektoratet om svakhetene. I påvente av den videre prosessen i Skatteetaten vil NAV foreta kompensierende tiltak for å bedre kvaliteten på data i Aa-registeret som mottas fra a-ordningen.²²⁶

Etter at det ble avdekket svakheter i lønnskompensasjonsordningen, iverksatte NAV blant annet fire ventedager før utbetaling av lønnskompensasjon. Nye utbetalinger til personer og virksomheter som var tatt i misbruk eller svindel, ble sperret.

Revisjonen viser:

- NAV Kontroll har gjort enkle stikkprøver for å få oversikt over omfanget av misbruk av koronaytelser. De har blant annet koblet data fra svindel med lønnskompensasjon til permitterte med data fra kompensasjonsordningen for selvstendig næringsdrivende/frilansere. Dette er resultatet av kontrollen:²²⁷
 - 40 bedrifter er sperret for videre utbetaling.
 - 33 personer/bedrifter er anmeldt for svindel for totalt 29 millioner kroner under ordningen for lønnskompensasjon.
 - 7 anmeldelser av utbetalinger for ca. 3 millioner kroner under ordningene forskudd på dagpenger og kompensasjon til selvstendig næringsdrivende og frilansere.
 - Ca. 600 ulike fødselsnummer er konstatert benyttet til svindel i de sperrede bedriftene.
 - NAV Kontroll utreder mulige feilutbetalinger for rundt 13 millioner kroner under koronaordningene.

²²⁴ Presentasjon under møtet mellom NAV Kontroll og Riksrevisjonen, 22. januar 2021.

²²⁵ Presentasjon under møte mellom NAV Kontroll og Riksrevisjonen, 22. januar 2021.

²²⁶ Notat fra seksjon for informasjonsforvaltning til ytelsesdirektøren i NAV, 22. januar 2021.

²²⁷ Presentasjon under møte mellom NAV Kontroll og Riksrevisjonen, 22. januar 2021.

7 Konklusjoner

Konklusjon

- NAV har i hovedsak etterlevd Stortingets forutsetninger om rask gjennomføring av de økonomiske tiltakene i møte med koronapandemien.
 - De fleste økonomiske tiltakene kom raskt på plass.
 - Lang saksbehandlingstid for søknader om dagpenger var kritisk for mange mottakere.
 - Forskudd på dagpenger sikret livsopphold.
 - Lønnskompensasjon til permitterte tok lengst tid å få på plass.
- NAV har foreløpig ikke etablert tilstrekkelige kontroller for å forebygge feilutbetalinger og avdekke eventuelle misbruk av de koronarelaterte ytelsene.
 - Det er få maskinelle kontroller i de nye IKT-systemene.
 - Systematiske etterkontroller er foreløpig ikke etablert.
 - Ved kontroll av utvalgte saker har NAV avdekket feilutbetalinger og svindel med koronaytelsene.

De omfattende smitteverntiltakene som Norge innførte våren 2020 fikk store konsekvenser for arbeidslivet i Norge. Arbeidsledigheten og permitteringer steg brått, og mange bedrifter opplevde svikt i omsetningen.

Stortinget vedtok 16. mars flere midlertidige økonomiske tiltak både for å sikre inntekt til befolkningen og for å redusere arbeidsgivers utgifter ved permittering, sykefravær og omsorg for barn.²²⁸ Tiltakene omfattet både endringer i eksisterende ordninger og innføring av nye ordninger innenfor NAVs ansvarsområde.²²⁹

Målet med revisjonen har vært å undersøke om Arbeids- og sosialdepartementet og Arbeids- og velferdsetaten har gjennomført de økonomiske tiltakene som Stortinget har vedtatt for å begrense skadevirkningene av koronapandemien. Videre var det et mål å undersøke om etaten har etablert tilstrekkelig kontroll for å forebygge feilutbetalinger og avdekke eventuelle misbruk av de koronarelaterte ytelsene.

De økonomiske tiltakene har som mål å redde norske arbeidsplasser og gi sikker inntekt til arbeidstakere i den akutte situasjonen de har havnet i.²³⁰ En rask gjennomføring av tiltakene var viktig for å oppnå dette målet. Stortingets vedtak 16. mars forutsatte at tiltakene og endringene i regelverket trådte i kraft umiddelbart og at utbetalingene til arbeidsgivere og arbeidstakere skjedde så raskt NAV fikk på plass tekniske løsninger.²³¹

²²⁸ Lovvedtak 49–54 (2019–2020).

²²⁹ Prop 1 S (2020-2021) Arbeids- og sosialdepartementet, side 132.

²³⁰ Arbeids- og sosialdepartementets pressemelding 20.03.2020. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/slik-blir-endringene-i-permitterings-og-dagpengeregulverket/id2694346/>.

²³¹ Lovvedtak 49–54 (2019–2020).

Finanskomiteen viser i Innst. 197 S (2019–2020)²³² til vedtakene av 16. mars. En samlet komité uttaler at situasjonen stiller store krav til raskt å få på plass systemer som gjør NAV i stand til å håndtere den eksplosive økningen i arbeidsmengde.

NAV skal i henhold til *lov om arbeids- og velferdsforvaltningen* (NAV-loven) sikre rett ytelse til den enkelte.²³³ Etaten har også ansvaret for å følge opp og kontrollere tjenester, ytelser og utbetalinger. *Lov om folketrygd* (folketrygdloven) angir blant annet kontrollmulighetene NAV har for å sikre utbetaling av rett ytelse.

I henhold til *reglement for økonomistyring i staten* skal alle virksomheter etablere systemer og rutiner som har innebygd intern kontroll for å sikre at misligheter og økonomisk kriminalitet forebygges og avdekkes.²³⁴

7.1 NAV har i hovedsak etterlevd Stortingets forutsetninger om rask gjennomføring av de økonomiske tiltakene i møte med koronapandemien

Stortinget vedtok 16. mars flere midlertidige økonomiske tiltak både for å sikre inntekt til befolkningen og for å redusere arbeidsgivers utgifter ved permittering, sykefravær og omsorg for barn. Tiltakene omfattet endringer i eksisterende ordninger og innføring av nye ordninger innenfor NAVs ansvarsområde.

Stortinget forutsatte at tiltakene og endringene i regelverket trådte i kraft umiddelbart, og at utbetalingene til arbeidsgivere og arbeidstakere skulle skje så raskt NAV fikk på plass tekniske løsninger.

Finanskomiteen viser i Innst. 197 S (2019–2020) til vedtakene av 16. mars. En samlet komité uttaler at situasjonen stiller store krav til raskt å få på plass systemer som gjør NAV i stand til å håndtere den eksplosive økningen i arbeidsmengde.

Finanskomiteen uttaler også at den er kjent med den store saksinngangen og utfordringene NAV står overfor. Komiteen mener derfor det er nødvendig å tilføre nødvendige ressurser for at NAV skal kunne ivareta sitt viktige samfunnsoppdrag. Komiteen gir uttrykk for at den forstår at ikke alt løses med økte bevilgninger, og at enkelttiltak dermed kan trekke noe ut i tid.

Vi har undersøkt hvor lang tid det tok fra Stortinget fattet vedtakene 16. mars til NAV kunne begynne å utbetale de ulike ytelsene til personer og bedrifter som var berørt.

Vår samlede vurdering er at NAV i hovedsak har etterlevd Stortingets forutsetninger om rask gjennomføring av de økonomiske tiltakene i møte med koronapandemien. Men en eksplosiv økning i dagpengesøknader var kritisk for mange brukere, som måtte vente på utbetalinger for å dekke livsoppholdsutgifter som husleie, mat og klær.

Innføring av ordningen med forskudd på dagpenger sikret rask utbetaling til de som mistet jobben eller ble permitterte. Forskuddsordningen begrenset dermed konsekvensene av lang saksbehandlingstid for dagpenger.

7.1.1 De fleste økonomiske tiltakene kom raskt på plass

Revisjonen vurderer at de økonomiske tiltakene som Stortinget fattet 16. mars i hovedsak kom på plass raskt. Nødvendige regelverkstilpasninger og IKT-løsninger kom på plass i løpet av to til tre uker for flertallet av ordningene i denne revisjonen.

Stortinget fattet detaljerte vedtak for de ulike koronaordningene 16. mars 2020. Dette var en utfordring for både Arbeids- og sosialdepartementet og NAV. Arbeids- og sosialdepartementet og NAV måtte følge opp vedtakene ved å utvikle regelverk for ordningene. I tillegg måtte NAV både gjøre endringer i eksisterende saksbehandlingssystemer og utvikle nye IKT-løsninger før ytelsene kunne utbetales. Det er tidkrevende prosesser som vil forsinke utbetalingene.

²³² Innstilling til Prop. 52 S (2019–2020), unntatt kapittel. 2541 post 70, og Prop. 53 LS bokstav B.

²³³ *Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen* (arbeids- og velferdsforvaltningsloven) [NAV-loven] § 4.

²³⁴ *Reglement for økonomistyring i staten* § 14

For å håndtere den økte arbeidsmengden som følge av pandemien, omdisponerte og ansatte NAV om lag 1200 medarbeidere. En betydelig del av den samlede styrkingen gikk til behandling av dagpengesøknader.

Saksbehandlere ble en knapp ressurs og det var derfor viktig at de nye IKT-løsningene hadde høy grad av automatikk og lite manuell saksbehandling. Automatisert saksbehandling sikrer rask utbetaling av ytelsene.

To suksesskriterier var viktige for NAVs raske gjennomføring av de økonomiske tiltakene Stortinget vedtok 16. mars:

- Det var en god dialog og et tett samarbeid mellom Arbeids- og sosialdepartementet og NAV om regelverksutforming og oppfølging av vedtakene.
- Man lyktes i å utvikle regelverk og ordninger som ikke hindret NAV i å raskt utvikle IKT-løsninger med en høy grad av automatisert saksbehandling.

Automatisering har vært avgjørende for å kunne gi de brukerne som mistet inntekten sin, rask hjelp. For eksempel utbetalte NAV ca. en milliard kroner i forskudd på dagpenger ved den helautomatiserte IKT-løsningen i løpet av én uke.

7.1.2 Lang saksbehandlingstid for dagpenger var kritisk for mange mottagere

Over 383 000 personer fikk utbetalt til sammen 25,7 milliarder kroner i dagpenger fra mars og ut desember 2020.

Stortinget vedtok 16. mars flere endringer i regelverket om dagpenger. I løpet av to uker hadde NAV tilpasset det eksisterende saksbehandlingssystemet til de nye reglene.

NAV opplevde en historisk stor pågang av dagpengesøknader våren 2020. Etaten mottok flere søknader om dagpenger i løpet av de to første ukene etter nedstengningen 12. mars enn de vanligvis gjør i løpet av et helt år. I perioden fra uke 11 i mars og ut desember 2020 behandlet NAV 617 000 dagpengesøknader. Til sammenligning behandlet etaten 157 000 dagpengesøknader i hele 2019.

Søknader om dagpenger behandles i et av NAVs eldste IKT-systemer som krever manuell saksbehandling. Det oppsto derfor en betydelig saksbehandlingsskø, og det tok lang tid før de permitterte og arbeidsledige fikk utbetalt dagpenger.

Under normale omstendigheter har NAV et mål om å behandle søknader om dagpenger innen tre uker. I andre tertial 2020 var den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden til sammenligning 65 dager, det vil si i underkant av 10 uker. Ved inngangen til andre tertial, lå det om lag 300 000 søknader om dagpenger i kø. I slutten av september hadde etaten tatt unna køen av søknader, og det var igjen normal saksbehandlingstid.

Rask behandling av søknader og utbetaling av dagpenger er avgjørende fordi ytelsen skal dekke livsopphold for de som mistet jobben eller ble permittert. Dagpenger skal dekke utgiftene til grunnleggende behov som mat, klær og bolig. Dette ble en betydelig utfordring for mange brukere tidlig i pandemien.

7.1.3 Forskudd på dagpenger sikret livsopphold

For å sikre at de permitterte og arbeidsledige fikk penger i perioden de ventet på at søknaden om dagpenger skulle bli behandlet, innførte NAV 30. mars 2020 en ny ordning med forskudd på dagpenger.²³⁵

Etaten utviklet i løpet av fire dager en helautomatisk IKT-løsning som sikret at de som søkte om forskudd fikk penger på konto noen få virkedager etter at de hadde søkt.

NAV betalte ut vel 1,1 milliarder kroner i forskudd på dagpenger allerede første uke ordningen var på plass. Fra 30. mars til 28. april mottok om lag 132 000 personer forskudd på dagpenger. Til sammen fikk 196 000 personer utbetalt 4,5 milliarder kroner i forskudd på dagpenger i 2020.

²³⁵ Arbeid og velferd, *Forskuddsutbetalinger av dagpenger under koronakrisen – 1 av 3 dagpengesøkere mottok forskudd den første måneden*, utgave2, 2020.

Det er frivillig for dagpengesøkere om de ønsker forskuddsutbetaling. Dersom de ikke søker om forskudd, vil de få dagpenger når dagpengesøknaden er ferdig behandlet. Forskuddet er litt lavere enn det etaten forventer at søkeren vil få i dagpenger og det skal betales tilbake.²³⁶

Tilbakebetaling av forskudd på dagpenger

Forskudd på dagpenger skal betales tilbake. NAV startet tidlig innkreving av forskuddet ved å avregne hele forskuddet mot utbetalingene av innvilgede dagpenger. Dette skapte sterke reaksjoner blant brukerne og på Stortinget, fordi tilbakekrevingen satte brukerne i en vanskelig økonomisk situasjon. Ordningen med lønnskompensasjonsordningen til permitterte var på ikke kommet på plass på dette tidspunktet, noe som medførte ekstra økonomiske utfordringer for mange permitterte.

Revisjonen viser at det per 31. desember 2020 gjensto 3,4 milliarder kroner av de utbetalte forskuddene som må kreves inn. 136 000 personer hadde ikke påbegynt nedbetalingen av forskuddet per 31. desember. Det medfører at etatens arbeid med å følge opp tilbakebetaling av forskudd på dagpenger vil pågå i lang tid framover.

7.1.4 Lønnskompensasjon til permitterte tok lengst tid å få på plass

Lønnskompensasjon til permitterte var en ordning som ga rett til lønnskompensasjon de første 20 dagene etter permittering. Arbeidsgiver ble samtidig fritatt fra lønnsplikten ved permittering, ved at arbeidsgiverperioden ble redusert (dagene der arbeidsgiver betaler full lønn til den permitterte) fra 15 til 2 dager. NAV dekket de resterende 18 kalenderdagene gjennom denne ordningen.

Lønnskompensasjonsordningen var en ytelse som gjaldt i perioden 20. mars til 31. august 2020 og hadde siste søknadsfrist 31. desember 2020. Til sammen fikk 379 320 personer utbetalt 8,1 milliarder kroner i lønnskompensasjon til permitterte i 2020.

I utgangspunktet forsøkte NAV å utvikle to separate IKT-løsninger for lønnskompensasjon til permitterte; én løsning for refusjon til arbeidsgivere som hadde forskuttet lønn, og én løsning for utbetaling av lønnskompensasjon direkte til arbeidstakere.

I løpet av prosessen ble det klart at de ikke ville klare å levere to separate løsninger raskt nok. NAV besluttet derfor 11. mai å utvikle et IKT-system som dekket begge områdene. Automatisk behandling av refusjonskrav fra arbeidsgivere ble startet 9. juni 2020. Søknader fra permitterte arbeidstakere ble manuelt behandlet fra 22. juli 2020.

Lønnskompensasjon til permitterte var ordningen som NAV brukte lengst tid på å få på plass av alle ordningene som Stortinget vedtok 16. mars. Beslutningen om å utsette innkreving av forskudd på dagpenger reduserte de negative konsekvensen av at det tok tid før lønnskompensasjonsordningen var på plass.

7.2 NAV har ikke etablert tilstrekkelige kontroller for å forebygge feilutbetalinger og avdekke eventuelle misbruk av de koronarelaterte ytelsene

NAV skal i henhold til *lov om arbeids- og velferdsforvaltningen* (NAV-loven) sikre rett ytelse til den enkelte.²³⁷ Etaten har også ansvaret for å følge opp og kontrollere tjenester, ytelser og utbetalinger.

I henhold til reglement for økonomistyring i staten skal alle virksomheter etablere systemer og rutiner som har innebygd intern kontroll for å sikre at misligheter og økonomisk kriminalitet forebygges og avdekkes.

Vi har undersøkt hvilke kontroller NAV gjennomfører for å forebygge og avdekke feilutbetalinger og misbruk ved utbetaling av koronaytelsene.

Vi konstaterer at behovet for rask utvikling av ordningene medførte at etaten ikke prioriterte å bygge inn maskinelle kontroller i IKT-systemene. Denne prioriteringen medfører et behov for systematiske etterkontroller.

²³⁶ Forskrift om Arbeids- og velferdsetatens rett til å forskuttede dagpenger etter folketrygdløven kapittel 4, §3.

²³⁷ Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven) [NAV-loven] § 4

7.2.1 Det er få maskinelle kontroller i IKT-systemene

Stortingets vedtak 16. mars forutsatte at utbetalingene av ytelsene skulle skje så raskt NAV fikk på plass tekniske løsninger. NAV valgte i dialog med Arbeids- og sosialdepartementet derfor å prioritere en rask utvikling av IKT-løsningene. En konsekvens av den raske utviklingen av IKT-løsningene var at kun et avgrenset antall kontroller ble bygget inn i systemene.

Det er for eksempel avdekket at det er mulig å få utbetalinger gjennom flere av etatens IKT-løsninger samtidig, selv om ytelsene ikke skal kunne la seg kombinere.²³⁸ Årsaken til dette er at etatens IKT-systemer mangler innebyggede kontroller som automatisk hindrer slike utbetalinger. En feilaktig utbetaling må eventuelt fanges opp gjennom manuelle kontroller av utbetalinger fra flere systemer.²³⁹ De store saksmengdene under koronapandemien har satt oppfølgingen og gjennomføringen av manuelle kontroller under sterkt press og har vært krevende å gjennomføre.

7.2.2 Systematiske etterkontroller er foreløpig ikke etablert

Få maskinelle kontroller øker risikoen for både misbruk av ordningene og feilutbetalinger, det vil si at noen brukere kan ha fått for mye eller for lite stønad utbetalt. For å redusere denne risikoen er det derfor behov for at NAV gjennomfører systematiske etterkontroller. NAV har til nå ikke hatt kapasitet til å prioritere systematiske etterkontroller for å kompensere for de manglende kontrollene i IKT-systemene.

NAV har etablert en arbeidsgruppe som skal vurdere hvilke systematiske etterkontroller etaten skal gjennomføre for å avdekke feilutbetalinger av koronaytelsene.²⁴⁰ NAV opplyser at det er størst risiko for feilutbetalinger i ordningene der søkerens egne opplysninger i stor grad legges til grunn for beregningen av ytelsene. Dette gjelder lønnskompensasjon til permitterte og kompensasjonsordningen for frilansere og selvstendig næringsdrivende.²⁴¹

Arbeids- og sosialdepartementet har i tildelingsbrevet for 2021 gitt føringer om at NAV skal følge opp svindel og feilutbetalinger av de midlertidige koronatiltakene. Etaten skal rapportere på dette i tertialrapporteringene for 2021 og temaet vil bli dekket i den ordinære styringsdialogen.

7.2.3 Ved kontroll av utvalgte saker har NAV avdekket feilutbetalinger og svindel med koronaytelsene

NAV har gjennom enkeltkontroller avdekket svindel med koronaordningene og svakheter i systemet (a-ordningen) som leverer grunnlagsdata til å beregne ytelsene. Så langt er 33 personer/bedrifter anmeldt for svindel av til sammen 29 millioner kroner fra ordningen med lønnskompensasjon til permitterte.

²³⁸ Presentasjon fra møte mellom NAV Kontroll og Riksrevisjonen 22. januar 2021, foil 18.

²³⁹ 0031-A Sak 145-Vedlegg 1-Pandemisituasjonen, NAV og kontroll med utbetalingene.

²⁴⁰ Presentasjon fra kartleggingsmøte RR - håndtering av koronavedtakene, side 12.

²⁴¹ Presentasjon fra kartleggingsmøte RR - håndtering av koronavedtakene, side 12.

8 Referanser

Lover og forskrifter

- Lov om folketrygd (folketrygdloven)
- Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven) [NAV-loven]
- Lov om endring i permitteringslønnsloven
- Midlertidig lov om forskriftshjemmel for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av Covid-19 mv. (koronaloven)
- Midlertidig lov om kompensasjonstiltak for selvstendig næringsdrivende og frilansere som har mistet inntekt som følge av utbrudd av covid-19
- Midlertidig forskrift om unntak fra folketrygdloven og arbeidsmiljøloven i forbindelse med covid-19-pandemien
- Midlertidig forskrift om forskudd på dagpenger for å avhjelpe konsekvensene av covid-19, § 1.
- Midlertidig forskrift om lønnskompensasjon til permitterte for å avhjelpe konsekvenser av covid-19
- Midlertidig forskrift om tiltak for å effektivisere Arbeids- og velferdsetatens behandling av saker etter folketrygdloven i forbindelse med covid-19-pandemien, §1.
- Forskrift om Arbeids- og velferdsetatens rett til å forskuttere dagpenger etter folketrygdloven
- Forskrift om arbeidsgivers lønnsplikt under permittering, jf. lov om lønnsplikt under permittering § 3b.

Stortingsdokumenter

Proposisjoner til Stortinget

- Prop. 52 S (2019–2020) Endringer i statsbudsjettet 2020 under Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Finansdepartementet, unntatt kap. 2541 post 70
- Prop. 53 LS (2019–2020) Endringer i skatteloven og skattebetalingsloven mv.(økonomiske tiltak i møte med virusutbruddet)
- Prop. 67 S (2019–2020) Endringer i statsbudsjettet 2020 under UD, KD, KUD, JD, KMD, ASD, HOD, BFD, NFD, SD og FIN, samt endringer i skatter, avgifter og toll 2020 (økonomiske tiltak i møte med virusutbruddet)
- Prop. 116 L (2019–2020) Midlertidig lov om kompensasjonstiltak for selvstendig næringsdrivende og frilansere som har mistet inntekt som følge av utbrudd av covid-19
- Prop. 125 L (2019–2020) Endringer i permitteringslønnsloven (oppheving av midlertidig arbeidsgiverperiode innført som følge av utbrudd av covid-19)
- Prop. 127 S (2019–2020) Endringer i statsbudsjettet 2020 under KD, KUD, JD, KMD, ASD, HOD, BFD, NFD, LMD, SD, KLD, FIN, FD og OED (økonomiske tiltak i møte med virusutbruddet)
- Prop. 135 L (2019–2020) Endringer i arbeids- og velferdsforvaltningsloven, sosialtjenesteloven, lov om Statens pensjonskasse og enkelte andre lover (behandling av personopplysninger), kapittel 5.1.
- Prop. 1 S (2020–2021) Arbeids- og sosialdepartementet

Innstillinger til Stortinget

- Innst. O. nr. 35 (2008–2009) Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om lov om endringer i folketrygdlova og i enkelte andre lover (tilbakekrevjing etter feilutbetalinger, tiltak mot trygdemisbruk, renter og erstatning i trygdesaker)
- Innst. 245 L (2012–2013) Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om endringer i folketrygdloven (tiltak mot misbruk av velferdsordninger)
- Innst. 52 L (2019–2020) Innstilling fra næringskomiteen om Endringer i aksjelovgivningen mv. (langsiktig eierskap i noterte selskaper mv.)
- Innst. 197 S (2019–2020) Innstilling fra finanskomiteen om Endringer i statsbudsjettet 2020 under Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og

Finansdepartementet og forslag til endring i stortingsvedtak om flypassasjeravgift for budsjettåret 2020 (økonomiske tiltak i møte med virusutbruddet)

- Innst. 216 S (2019–2020) Innstilling fra finanskomiteen om Endringer i statsbudsjettet 2020 under Utenriksdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Kulturdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Samferdselsdepartementet og Finansdepartementet, samt endringer i skatter, avgifter og toll 2020 (økonomiske tiltak i møte med virusutbruddet)
- Innst. 360 S (2019–2020) Innstilling fra finanskomiteen om Revidert nasjonalbudsjett 2020, om tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet for 2020, om endringer i skatter og avgifter i statsbudsjettet for 2020, om økonomiske tiltak i møte med virusutbruddet og om Redegjørelse av finansministeren om revidert nasjonalbudsjett
- Innst. 386 L (2019–2020) Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om Endringer i permitteringslønnsloven (oppheving av midlertidig arbeidsgiverperiode innført som følge av utbrudd av covid-19)

Lovvedtak

- Lovvedtak 49–54 (2019–2020)

Regelverk

- Reglement for økonomistyring i staten (økonomireglementet) og Bestemmelser om økonomistyring i staten (økonomibestemmelsene), fastsatt 12. desember 2003 med endringer, senest 23. september 2019.

Statistikk- og regnskapsrapporter

- Arbeids- og velferdsetaten, Artskontorapportering for 2020
- Arbeids- og velferdsetaten, Forskudd dagpenger, status pr 31. desember 2020.
- Arbeids- og velferdsetaten, Utbetalt lønnskompensasjon for permitterte, rapport datert 8. januar 2021.
- Arbeids- og velferdsetaten, Utbetalt kompensasjon frilansere og selvstendig næringsdrivende, rapport datert 6. januar 2021
- Arbeids- og velferdsetaten, Utbetalt i alt til arbeidssøkere under koronakrisen, rapport oppdatert 4. januar 2021
- Arbeids- og velferdsetaten, Vedtatte saker for søknad om dagpenger, rapport oppdatert 8. mars 2021
- Arbeids- og velferdsetaten, Søknader om dagpenger, oppdatert januar 2021

Rapporter og evalueringer

- Arbeids- og velferdsdirektoratet, Årsrapport 2020
- Arbeids- og velferdsetaten, Virksomhetsrapport 1. tertial 2020
- Arbeids- og velferdsetaten, Virksomhetsrapport 2. tertial 2020
- Arbeids- og velferdsetaten, Tertialrapport vurdering av rekneskapskvalitet per 31. desember 2020
- Arbeid og velferd, Forskuddsutbetalinger av dagpenger under koronakrisen – 1 av 3 dagpengesøkere mottok forskudd den første måneden, utgave 2, 2020

Brev

- Arbeids- og velferdsdirektoratet, Implementering av systemendringer som følge av Prop. 52 S (2019-2020) – vedlegg, brev til Arbeids- og sosialdepartementet datert 20. mars 2020
- Arbeids- og velferdsdirektoratet, Vurdering av gjennomføringsevne av tiltak i Prop 52 S og tilleggsvedtak, brev til Arbeids- og sosialdepartementet datert 25. mars 2020

- Arbeids- og velferdsdirektoratet, Behov for avklaringer ved implementering av systemendringer som følge av Prop. 52 S (2019-2020), brev til Arbeids- og sosialdepartementet 26.mars 2020
- Arbeids- og sosialdepartementet, Svar på utkast til revisjonsrapport for 2020 om bevilgninger til Arbeids- og velferdsetatens tiltak under koronapandemien, brev til Riksrevisjonen datert 19. april 2021

Internettkilder

- NAVs hjemmesider, NAV har utbetalt 8,5 mrd. kroner i dagpenger under koronakrisen, <<https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/arbeidssokere-og-stillinger-statistikk/nyheter/nav-har-utbetalt-8-5-mrd-kroner-i-dagpenger-under-koronakrisen>>
- Regjeringens hjemmesider, Koronakommisjonens mandat, <<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/dep/smk/pressemeldinger/2020/regjeringen-oppnevner-koronakommisjon/koronakommisjonens-mandat/id2699477>> hentet 23. mars 2021.
- Regjeringens hjemmesider, <<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/forlenger-ordning-med-dagpenger-til-larlinger/id2828458>>
- Arbeids- og sosialdepartementet, Slik blir endringene i permitterings- og dagpengeregelverket, <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/slik-blir-endringene-i-permitterings--og-dagpengeregelverket/id2694346>, pressemelding 20. mars 2020
- Arbeids- og sosialdepartementet, Slik blir endringene i permitterings- og dagpengeregelverket, <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/slik-blir-endringene-i-permitterings--og-dagpengeregelverket/id2694346>, pressemelding 20. mars 2020
- Arbeids- og velferdsetatens hjemmesider, Lønnskompensasjon til permitterte, <<https://www.nav.no/no/person/arbeid/lonnskompensasjon-til-permitterte>>
- Stortingets hjemmesider, Koronalovent, <https://stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Nyhetsarkiv/Hva-skjer-nyheter/2019-2020/skal-behandle-fullmaktslov>.

Andre kilder

- Arbeids- og velferdsdirektoratet, Beskrivelse av implementering av systemendringer som følge av Prop. 52 S (2019–2020)
- Arbeids- og velferdsdirektoratet, Leseveileder til Koronakommisjonen – svar på bestilling av 15. juni 2020
- Arbeids- og velferdsetaten, Notat - Kontroller for feilutbetalinger - Korona IT løsninger
- Arbeids- og velferdsdirektoratet, Tilnærming for automatisering av dagpengesøknader, presentasjon datert 16. april 2020.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet, NAVs håndtering av koronavedtakene, presentasjon gitt i møte mellom Riksrevisjonen og NAV 13. oktober 2020.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet, Rapportering oppfyllelse av krav i økonomireglementet, presentasjon gitt i møtet mellom Riksrevisjonen og NAV Internrevisjon 4. november 2020
- Arbeids- og velferdsdirektoratet, NAVs håndtering av koronavedtakene, 22. januar 2021, presentasjon fra møte mellom NAV Kontroll og Riksrevisjonen 22. januar 2021
- Arbeids- og velferdsdirektoratet, Avregning av forskudd på dagpenger og tilbakebetalingsplikt
- Arbeids- og velferdsdirektoratet, 0039-A Avregning forskutterte dagpenger 17062020 versjon 100
- Arbeids- og velferdsdirektoratet, 0031-A Sak 145–Vedlegg 1 Pandemisituasjonen, NAV og kontroll med utbetalingene
- Arbeids- og velferdsdirektoratet, 0020-C Hindringer for automatisert saksbehandling av midlertidig lønnskompensasjon