

Revisjonsrapport for 2021 om Navs kontroll med koronarelaterte ytelser

Rapportert i Dokument 1 (2022–2023)



Forsidebilde: Colourbox

ISBN: 978-82-8229-545-1

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
- INTOSAI standard for etterlevelsesrevisjon (ISSAI 4000)
- Riksrevisjonens faglige retningslinjer for etterlevelsesrevisjon

Innhold

1	Sammendrag	4
1.1	Bakgrunn for revisjonen	4
1.2	Konklusjoner.....	5
2.2	Om de koronarelaterte ytelsene.....	7
2.2.1	Dagpenger.....	8
2.2.2	Lønnskompensasjon	9
2.2.3	Andre koronarelaterte ytelser	10
2.2.4	Tilbakebetaling av forskudd på dagpenger	11
3	Mål og problemstillinger	12
3.1	Revisjonens mål.....	12
3.2	Problemstillinger.....	12
3.3	Revisjonens avgrensning	12
4	Revisjonskriterier	13
4.1	Systematiske etterkontroller av koronarelaterte ytelser	13
4.2	Tilbakebetaling av forskudd på dagpenger	14
5	Metoder	15
5.1	Systematiske etterkontroller av koronarelaterte ytelser	15
5.1.1	Dokumentanalyser	15
5.1.2	Intervjuer	15
5.1.3	Data- og regnskapsanalyser	16
5.2	Tilbakebetaling av forskudd på dagpenger	16
5.2.1	Dokumentanalyse	16
5.2.2	Intervjuer	17
5.2.3	Analyser av regnskapsdata	17
6	Funn	18
6.1	Nav har i begrenset grad gjennomført etterkontroller av koronarelaterte ytelser	18
6.1.1	Overordnet status i de systematiske etterkontrollene	19
6.1.2	Dagpenger har størst omfang feilutbetalingssaker	23
6.1.3	Lønnskompensasjon til permitterte har gitt etaten mye manuelt etterarbeid	25
6.1.4	Andre koronarelaterte ytelser	28
6.2	Nav har etablert tilbakebetalingsløsninger for å sikre tilbakebetaling av forskudd på dagpenger	32
6.2.1	Nav forventer at utestående forskudd er tilbakebetalt i løpet av 2026.....	33
6.3	Arbeids- og inkluderingsdepartementet er orientert om og stiller seg bak at Nav prioriterer å utbetale løpende ytelser og behandle klagesaker foran å gjøre kontrollarbeid	35
7	Konklusjon	37
7.1	Nav har gjennomført risikovurderinger og avdekket et stort antall mulige feilutbetalingssaker innenfor de koronarelaterte ytelsene	38

7.2	Nav har i begrenset grad gjennomført etterkontroller på de koronarelaterte ytelsene	40
7.3	Brukerne har betalt tilbake 2,7 av 4,5 milliarder kroner av forskudd på dagpenger ved utgangen av 2021	41

1 Sammendrag

1.1 Bakgrunn for revisjonen

Siden våren 2020 har Norge vært sterkt preget av den pågående koronapandemien. Under pandemien har nasjonale og lokale myndigheter innført en rekke smitteverntiltak med ulik varighet, omfang og alvorlighet. Smitteverntiltakene har, sammen med pandemien, i flere perioder blant annet bidratt til høyere arbeidsledighet og sykefravær og har gitt barnefamilier mer omfattende omsorgsoppgaver.

Stortinget vedtok flere midlertidige økonomiske tiltak for å begrense konsekvensene av pandemien og smitteverntiltakene, og arbeids- og velferdsetaten (Nav) fikk ansvaret for å gjennomføre tolv anmodningsvedtak

Riksrevisjonen gjennomførte i 2020 en revisjon av bevilgninger til Navs tiltak under koronapandemien.¹ Revisjonen konkluderte med at Nav i hovedsak hadde etterlevd Stortingets forutsetninger om rask gjennomføring av de økonomiske tiltakene i møte med koronapandemien. Nav hadde imidlertid ikke etablert tilstrekkelige kontroller for å forebygge feilutbetalinger og avdekke eventuelle misbruk av de koronarelaterte ytelsene.

Et av de økonomiske tiltakene som ble igangsatt i 2020 var en ordning der man kunne søke om forskudd på dagpenger mens man ventet på å få sin søknad om dagpenger behandlet. Det ble i 2020 utbetalt om lag 4,5 milliarder kroner i forskudd på dagpenger. Revisjonen i 2020 viste at det per 31. desember 2020 gjensto tilbakebetaling av 3,4 milliarder kroner fra 164 000 mottakere av forskudd.²

Kontroll- og konstitusjonskomiteen merket seg, i Innst. 168 S (2021–2022), at Nav i hovedsak etterlevde Stortingets forutsetninger om rask gjennomføring av de økonomiske tiltakene. Den lange saksbehandlingstiden for søknader om dagpenger var kritisk for mange mottakere. Ordningen med forskudd på dagpenger sikret livsopphold i denne situasjonen. Undersøkelsen viste at lønnskompensasjon til permitterte tok lengst tid å få på plass. Komiteen merket seg at Nav foreløpig ikke hadde etablert tilstrekkelige kontroller for å forebygge feilutbetalinger og avdekke eventuelle misbruk av de koronarelaterte ytelsene.

Komiteen stilte seg bak Riksrevisjonens funn og anbefalingene til Arbeids- og inkluderingsdepartementet om 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.

Komiteens flertall berømmet samtidig Nav for effektiv gjennomføring av ordningene.³

Målet med denne revisjonen har vært å kontrollere om Nav har gjennomført systematiske etterkontroller for å avdekke feilutbetalinger og misbruk av de koronarelaterte ytelsene. Videre har det vært et mål å kontrollere om etatens tiltak sikrer tilbakebetaling av forskudd på dagpenger.

Rapporten ble forelagt Arbeids- og inkluderingsdepartementet ved brev 8. april 2022. Departementet har i brev av 5. mai 2021 gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i denne rapporten.

¹ Dokument 3:11 (2020–2021), Riksrevisjonens undersøkelse av bevilgninger til Arbeids- og velferdsetatens tiltak under koronapandemien.

² Dokument 3:11 (2020–2021), Riksrevisjonens undersøkelse av bevilgninger til Arbeids- og velferdsetatens tiltak under koronapandemien.

³ Innst. 168 S (2021–2022).

1.2 Konklusjoner

Nav har gjennomført risikovurderinger og avdekket et stort antall mulige feilutbetalings saker innenfor de koronarelaterte ytelsene

- Nav har gjennomført risikovurderinger og avdekket over 200 000 mulige feilutbetalings saker gjennom den systematiske etterkontrollen av de koronarelaterte ytelsene.

Nav har i begrenset grad gjennomført etterkontroller

- Omfanget av mulige feilutbetalings saker er ekstraordinært stort på grunn av den store saksmengden under pandemien. Nav prioriterer å utbetale løpende ytelser og behandle klagesaker foran å foreta etterkontroll av mulige feilutbetalings saker fra pandemien. Mange mulige feilutbetalings saker er derfor ikke kontrollert.
- Nav har i perioden 2020–2021 fattet 10 000 vedtak om feilutbetaling og overført krav for cirka 340 millioner kroner til innkreving og anmeldt om lag 500 personer for trygdesvindel av til sammen 110 millioner kroner gjennom de koronarelaterte ytelsene

Arbeids- og inkluderingsdepartementet er orientert om og stiller seg bak at Nav prioriterer å utbetale løpende ytelser og behandle klagesaker foran å foreta kontrollarbeid

- Nav må i dialog med departementet gjøre tydelige prioriteringer av hvilket omfang etterkontroller skal ha i forhold til annen aktivitet fremover, ettersom en større mengde av sakene kan bli foreldet fra medio 2023.

Brukerne har betalt tilbake 2,7 av 4,5 milliarder kroner av forskudd på dagpenger ved utgangen av 2021

- Nav har etablert tilbakebetalingsplaner og trekk i løpende dagpenger for å sikre tilbakebetaling av utestående 1,4 milliarder kroner i forskudd på dagpenger. Tilbakebetaling av forskudd på dagpenger er planlagt å pågå fram til 2026.
- De som ikke betaler tilbake forskuddet, overføres til innkreving i skatteetaten. Nav har hittil overført krav for om lag 434 millioner kroner.

2 Innledning

Siden våren 2020 har Norge vært sterkt preget av den pågående koronapandemien. Under pandemien har nasjonale og lokale myndigheter innført en rekke smitteverntiltak med ulik varighet, omfang og alvorlighet. Smitteverntiltakene har, sammen med pandemien, i flere perioder blant annet bidratt til høyere arbeidsledighet og sykefravær og har gitt barnefamilier mer omfattende omsorgsoppgaver.

Stortinget vedtok flere midlertidige økonomiske tiltak for å begrense konsekvensene av pandemien og smitteverntiltakene, og arbeids- og velferdsetaten (Nav) fikk ansvaret for å gjennomføre tolv anmodningsvedtak.⁴

Faktaboks 1 Om Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Nav

Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID), tidligere Arbeids- og sosialdepartementet (ASD), har det overordnede ansvaret for arbeids- og velferdspolitikken og er overordnet fagdepartement for Nav.⁵ Departementet har det overordnede ansvaret for at Nav følger opp Stortingets vedtak og forutsetninger og departementets fastsatte mål og prioriteringer. Nav har ansvaret for å gjennomføre sentrale deler av arbeids- og velferdspolitikken og er departementets viktigste virkemiddel for å nå de politiske målene på dette området.

Etaten forvalter årlig om lag 500 milliarder kroner, noe som utgjør en tredjedel av statsbudsjettets utgifter. Pengene går i hovedsak til utbetaling av ytelser til livsopphold, som pensjon, uføretrygd, arbeidsavklaringspenger, sykepenger og dagpenger.

Nav ledes av Arbeids- og velferdsdirektoratet (heretter kalt direktoratet). Ansvaret for de koronarelaterte ytelsene var inntil slutten av 2020 lagt til en beredskapsledelse, og ble deretter lagt til ytelsesdirektøren. Ytelsesdirektøren leder flere spesialiserte enheter under navngitte forvaltningsområder. Alle disse enhetene har oppgaver knyttet til å håndtere feilutbetalinger etter koronavedtak. Nav kontroll er herunder en spesialenhet i Nav som har ansvar for å forebygge, avdekke og utrede trygdemisbruk. Enheten følger opp svindel knyttet til koronatiltakene.

Kilde: Nav og Nav-loven

De midlertidige koronarelaterte økonomiske tiltakene skulle sikre inntekt til befolkningen, redusere arbeidsgivers utgifter ved permittering og sikre at staten tok en større del av kostnadene ved økt sykefravær og omsorg for barn på grunn av pandemien.⁶ Tiltakene omfattet både endringer i eksisterende ordninger og innføring av nye ordninger innenfor Navs ansvarsområde. Flere av ordningene har blitt forlenget gjennom pandemien.

2.1 Bakgrunn for revisjonen

Riksrevisjonen gjennomførte i 2020 en revisjon av bevilgninger til Navs tiltak under koronapandemien.⁷ Nav utbetalte ca. 45 milliarder kroner gjennom de koronarelaterte ytelsene i 2020. Revisjonen konkluderte med at Nav i hovedsak hadde etterlevd Stortingets forutsetninger om at de økonomiske tiltakene skulle gjennomføres raskt i møte med koronapandemien. Nav hadde imidlertid

⁴ Et anmodningsvedtak er et vedtak fattet av Stortinget i plenum som ber regjeringen foreta nærmere angitte handlinger eller treffe bestemte vedtak.

⁵ I denne rapporten omtaler vi departementet som Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID)

⁶ Prop. 52 S (2019–2020) og Prop. 53 LS (2019–2020), Lovvedtak 49–54 (2019–2020).

⁷ Dokument 3:11 (2020–2021), Riksrevisjonens undersøkelse av bevilgninger til arbeids- og velferdsetatens tiltak under koronapandemien.

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

Et av de økonomiske tiltakene som ble igangsatt i 2020, var en ordning der man kunne søke om forskudd på dagpenger mens man ventet på å få sin søknad om dagpenger behandlet. I 2020 ble det utbetalt om lag 4,5 milliarder kroner i forskudd på dagpenger. Revisjonen i 2020 viste at det per 31. desember 2020 gjensto tilbakebetaling av 3,4 milliarder kroner fra 164 000 mottakere av forskudd.⁸

Statsråden svarte at⁹

- Nav hadde gjennomført tiltak som stanset flere mulige svindelsaker
- Nav skulle følge opp svindel og feilutbetalinger av de midlertidige koronatiltakene i 2021
- Nav ville starte med etterkontroller i mai 2021 basert på gjennomførte risikovurderinger
- Nav hadde en hensiktsmessig ordning for tilbakebetaling av forskudd på dagpenger

Kontroll- og konstitusjonskomiteen merket seg i Innst. 168 S (2021–2022) at undersøkelsen viste at Nav i hovedsak har etterlevd Stortingets forutsetninger om at de økonomiske tiltakene skulle gjennomføres raskt i møte med koronapandemien. Komiteen merket seg at den lange saksbehandlingstiden for søknader om dagpenger fikk store konsekvenser for mange mottakere. Ordningen med forskudd på dagpenger sikret mottakerne livsopphold i denne situasjonen. Undersøkelsen viste at lønnskompensasjon til permitterte tok lengst tid å få på plass. Den viste også at Nav foreløpig ikke hadde etablert tilstrekkelige kontroller for å forebygge feilutbetalinger og avdekke eventuelle misbruk av de koronarelaterte ytelsene.

Komiteen stilte seg bak Riksrevisjonens funn. Komiteen merket seg at Riksrevisjonen anbefalte 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

Komiteens flertall stilte seg bak Riksrevisjonens anbefalinger, men berømmet samtidig Nav for effektiv gjennomføring av ordningene.¹⁰

I tildelingsbrevet for 2021 ga Arbeids- og sosialdepartementet føringer om at Nav skulle følge opp svindel og feilutbetalinger på de midlertidige koronatiltakene.¹¹ På grunn av hvordan pandemien utviklet seg, ble flere av de koronarelaterte tiltakene forlenget ut i 2022.¹²

2.2 Om de koronarelaterte ytelsene

I denne revisjonen bruker vi samlebetegnelsen «koronarelaterte ytelser» om de nye og endrede ordningene under koronapandemien.

Under pandemien har Nav utbetalt

75 milliarder kroner

i koronarelaterte ytelser per utgangen av 2021¹³

⁸ Dokument 3:11 (2020–2021), Riksrevisjonens undersøkelse av bevilgninger til arbeids- og velferdsetatens tiltak under koronapandemien.

⁹ Statsrådens svarbrev til revisjonen den 7. mai 2021.

¹⁰ Innst. 168 S (2021–2022), [Innst. 168 S \(2021–2022\) - stortinget.no](#)

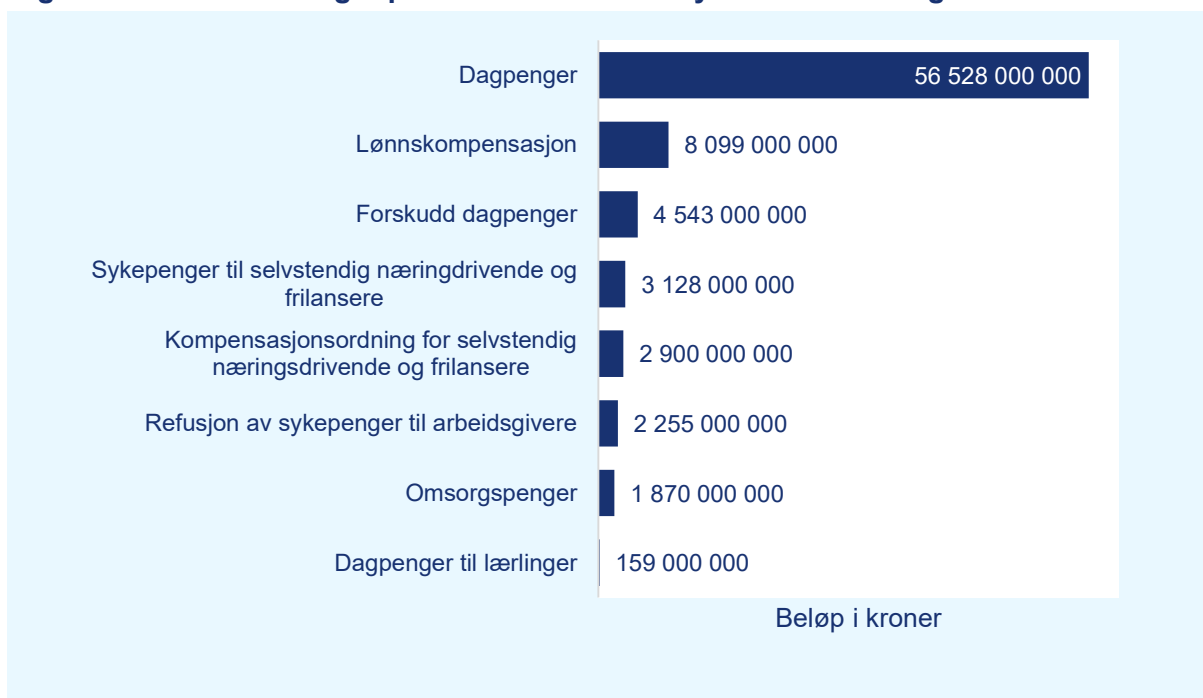
¹¹ Arbeids- og sosialdepartementet, Tildelingsbrev til Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2021, s. 16.

¹² [Forlenger tiltak for økonomisk trygghet – regjeringen.no Prop. 48 LS \(2021–2022\)](#), [Innst. 112 L \(2021–2022\)](#)

¹³ Nav, Årsrapport 2021 og svar på Data- og dokumentbestilling om status per 31. desember 2021, datert 4. februar 2022.

Beløpet fordeler seg på 45 milliarder kroner i 2020 og 30 milliarder i 2021.¹⁴ Figur 1 viser de totale utbetalingene fordelt på de koronarelaterte ytelsene i perioden (2020–2021). Vi har også lagt inn forskudd på dagpenger, som kommer i tillegg til utbetalingene av de 75 milliardene. Forskuddet skal i sin helhet kreves inn igjen.

Figur 1 Totale utbetalinger på de koronarelaterte ytelsene i 2020 og 2021



Kilde: Regnskapstall fra Nav for 2020 og 2021.

2.2.1 Dagpenger

Dagpenger er en midlertidig sikring av inntekt til personer som har blitt permittert eller mistet jobben. I forbindelse med koronapandemien er det gjort flere endringer i regelverket for dagpenger. For eksempel ble det vedtatt at staten i en periode skulle dekke en større andel av den tapte arbeidsinntekten enn hva det vanlige regelverket gir anledning til.¹⁵ Inntektsgrensen for rett til dagpenger ble i tillegg redusert, og dermed økte antallet arbeidstakere med rett til dagpenger.¹⁶ 1. april 2022 avvikles de midlertidige koronareglene, og da vil de vanlige reglene for dagpenger gjelde framover.

Figur 2 viser at Nav har utbetalt ekstraordinært mye mer i dagpenger i årene 2020 og 2021 enn i 2019. I 2020 utbetalte Nav 30 milliarder kroner i dagpenger til rundt 424 000 mottakere, og i 2021 utbetalte de 26 milliarder kroner til 239 000 mottakere.

Søknader om dagpenger behandles manuelt i saksbehandlingssystemet Arena. Systemet har vært i drift siden 2001. Beregningen av stønadsbeløpet skjer maskinelt og baserer seg på informasjon om inntekt og arbeidsforhold og informasjon som søkeren sender inn via meldekort.¹⁷ På meldekortet opplyser søkeren om arbeid og aktivitet de siste 14 dagene.

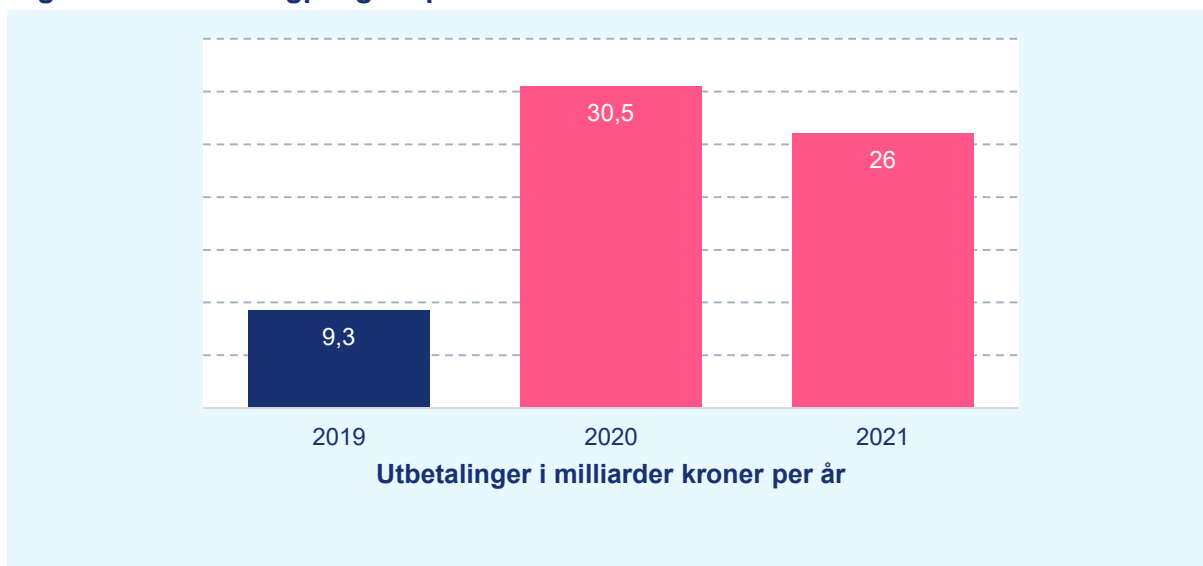
¹⁴ Nav svar på Data- og dokumentbestilling om status per 31. desember 2021, datert 4. februar 2022

¹⁵ 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.

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

¹⁷ Arbeids- og velferdsdirektoratet, *Beskrivelse av implementering av systemendringer som følge av Prop. 52 S (2019–2020)*, s. 11.

Figur 2 Utbetalte dagpenger i perioden 2019 til 2021



Kilde: Tall fra Nav, bearbejdet av Riksrevisjonen.

2.2.2 Lønnskompensasjon

Lønnskompensasjonsordningen var en ny midlertidig stønadsordning som ga rett til økonomisk kompensasjon til permitterte som ble berørt av den midlertidige reduksjonen i arbeidsgiverperioden.¹⁸ Arbeidsgivere ble fritatt fra å betale lønn ved permittering etter de to første dagene,¹⁹ og Nav dekket de påfølgende 18 dagene av perioden.²⁰ Ordningen opphørte 31. august 2020, og siste frist for å søke var 31. desember 2020.²¹

Arbeidsgivere kunne søke på vegne av sine permitterte ansatte, og de kunne få refundert forskuttert lønn til de permitterte i permitteringsperioden.²² Refusjonskrav og søknader fra arbeidsgivere ble behandlet i en automatisk saksbehandlingsløsning, mens søknader fra arbeidstakere ble behandlet manuelt.

Det ble utbetalt ca. 8,1 milliarder kroner gjennom den automatiske saksbehandlingsløsningen. Av disse ble 7,6 milliarder kroner utbetalt til 380 000 permitterte arbeidstakere og i underkant av 500 millioner kroner utbetalt som refusjon til 7 000 arbeidsgivere for lønnskompensasjon.²³ Revurderinger av saker førte til at ytterligere 35 millioner kroner ble utbetalt i 2021.

Sommeren 2020 ble det opprettet et eget midlertidig innsatsteam for å saksbehandle en stor mengde endringsmeldinger og søknader fra arbeidstakere.²⁴ Saksbehandlingen foregikk på dette tidspunktet i etatens eldste IKT-system, Infotrygd. Nav har fortløpende utviklet rutiner og IKT-system for ordningen, og i januar 2021 gikk saksbehandlingen fullstendig over til systemet Kompis.

¹⁸ Midlertidig forskrift om lønnskompensasjon til permitterte for å avhjelpe konsekvenser av covid-19 (lønnskompensasjonsforskriften) § 1.

¹⁹ *Lov om endring i permitteringslønnsloven*, Prop. 53 LS (2019–2020) og Lovvedtak 52 (2019–2020).

²⁰ Midlertidig forskrift om lønnskompensasjon til permitterte for å avhjelpe konsekvenser av covid-19 (lønnskompensasjonsforskriften) § 5.

²¹ <https://www.nav.no/no/person/arbeid/lonnskompensasjon-til-permitterte>. Hentet 3. mars 2022.

²² Arbeids- og velferdsdirektoratet, *Beskrivelse av implementering av systemendringer som følge av Prop. 52 S (2019–2020)*, s. 5.

²³ <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/flere-statistikkomrader/relatert-informasjon/utbetalinger-av-lonnskompensasjon-for-permitterte>, hentet 3. mars 2022.

²⁴ Dokumentet Ramme lønnskompensasjon, mottatt fra innsatsteamet for lønnskompensasjon 15. desember 2021.

2.2.3 Andre koronarelaterte ytelser

Andre koronarelaterte ytelser omtales under felles overskrift her og i funnkapitlet (kapittel 6). Dette skillet skyldes revisjonens avgrensning, som har prioritert ytelsene med de største utbetalingene og høyest risiko, dagpenger og lønnskompensasjon.

Sykepenger til selvstendig næringsdrivende og frilansere

En selvstendig næringsdrivende eller frilanser har rett til sykepenger fra 17. fraværstidspunkt.²⁵ De midlertidige reglene reduserte antall dager uten sykepenger til tre dager.²⁶ Fra og med 1. desember 2021 skjer utbetaling sykepenger fra og med den sjette dagen. Reglene varer ut juni 2022.²⁷

Nav har i perioden 2020–2021 utbetalt til sammen 3,1 milliarder kroner til 33 700 personer gjennom ordningen med sykepenger til næringsdrivende og frilansere.

Kompensasjonsordning for selvstendignæringsdrivende og frilansere

Kompensasjonsordningen for selvstendig næringsdrivende og frilansere er en midlertidig ordning som kompenserer tapt inntekt på grunn av koronapandemien.

Nav har siden etableringen i 2020 utbetalt ca. 2,9 milliarder kroner i kompensasjon til 38 600 selvstendige næringsdrivende og frilansere per 31. desember 2021. Ordningen er forlenget til 31. mars 2022.²⁸

Sykepenger – refusjon til arbeidsgivere

Sykepenger erstatter arbeidsinntekt når arbeid ikke kan utføres på grunn av sykdom eller skade.²⁹ Arbeidsgiverperioden for betaling av sykepenger ved koronarelatert sykefravær ble midlertidig redusert til 3 dager fra normalt 17.³⁰ Arbeidsgiveren får refundert sykepengene for denne perioden fra folketrygden. Den koronarelaterte sykepengeordningen var tillitsbasert. Det vil si at det ikke var krav om kontroll eller dokumentasjon for de opplysningene som arbeidsgivere ga.

Ordningen er videreført til og med 30. juni 2022. For de som har første sykefraværstidspunkt fra og med 1. desember 2021, får arbeidsgiverne refundert sykepenger fra og med dag 6.³¹

Nav har i perioden 2020–2021 utbetalt over 2,3 milliarder kroner til 60 000 arbeidsgivere for refusjon av sykepenger i 317 000 saker.³²

Omsorgspenger

Omsorgspenger skal sikre inntekt til arbeidstakere i perioder med fravær på grunn av syke barn.³³ Under koronapandemien ble det gitt omsorgspenger også når man måtte være hjemme med barn som enten var i karantene eller gikk på en skole eller barnehage som var stengt.³⁴ Antallet dager med omsorgspenger ble økt, og arbeidsgiverperioden for betaling av omsorgspenger ble kortet ned. Det ble også innført omsorgspenger fra og med dag fire for selvstendig næringsdrivende og frilansere.³⁵

²⁵ Lov om folketrygd (folketrygdloven) § 8-34 2. ledd.

²⁶ Midlertidig forskrift om unntak fra folketrygdloven og arbeidsmiljøloven i forbindelse med covid-19-pandemien §§ 3-4 og 3-5.

²⁷ <https://www.nav.no/no/person/arbeid/sykmeldt-arbeidsavklaringspenger-og-yrkesskade/sykepenger/sykepenger-til-selvstendig-naringsdrivende-og-frilansere>. Hentet 3. mars 2022.

²⁸ <https://www.nav.no/no/person/innhold-til-person-forside/nyheter/midlertidig-ordning-for-selvstendig-naeringsdrivende-og-frilansere-som-mister-inntekt-pa-grunn-av-koronautbruddet>. Hentet 3. mars 2022, Lovvedtak 34 (2021–2022).

²⁹ Lov om folketrygd (folketrygdloven) § 8-1.

³⁰ Folketrygdloven § 8-34 2. ledd, og Midlertidig forskrift om unntak fra folketrygdloven og arbeidsmiljøloven i forbindelse med covid-19-pandemien § 3-2.

³¹ <https://www.nav.no/no/bedrift/oppfolging/sykmeldt-arbeidstaker/nyheter/refusjon-av-sykepenger-ved-koronavirus-hva-er-status>. Hentet 3. mars 2022.

³² Presentasjon fra møte mellom Nav og RR om kontroll med koronarelaterte ytelser 22. oktober 2021.

³³ Folketrygdloven § 9-5 1. ledd.

³⁴ Midlertidig forskrift om unntak fra folketrygdloven og arbeidsmiljøloven i forbindelse med covid-19-pnademien, § 4-1.

³⁵ Prop. 53 LS (2019–2020), Lovvedtak 49–54 (2019–2020). Vedtak 392, 16. mars 2020.

De fleste tiltakene for omsorgspenger ble videreført til og med 31. desember 2021. Ordningen med omsorgspenger for selvstendig næringsdrivende og frilansere gjaldt fram til 30. juni 2021.³⁶

Det oppsto betraktelig flere saker i omsorgspengeordningen da pandemien startet i 2020. Til sammen 136 500 personer har fått utbetalt totalt 1,87 milliarder kroner i perioden 2020–2021.³⁷

Dagpenger til lærlinger

Formålet med ordningen var å innføre en ytelse som sikrer lærlinger som mistet lærlingplassen i forbindelse med pandemien, en inntekt på nivå med lærlinglønnen. Ytelsene ble saksbehandlet i samme system som dagpenger. Ordningen for lærlinger blir avvirket 1. april 2022.

Omfanget av ordningen er beskjedent sammenlignet med andre ytelser omfattet av anmodningsvedtak. Siden ordningen startet opp i april 2020, er det totalt utbetalt 159 millioner kroner til 5 400 lærlinger.³⁸

2.2.4 Tilbakebetaling av forskudd på dagpenger

Saksbehandlingstiden på dagpenger ble uvanlig lang som følge av den massive arbeidsledigheten som kom med nedstengningen under koronapandemien våren 2020. Nav utbetalte forskudd på dagpenger for å sikre arbeidsledige og permitterte inntekt mens de ventet på at deres søknad om dagpenger skulle bli behandlet.

Muligheten for å søke forskudd på dagpenger ble opprinnelig stengt fra 26. mai 2021 fordi saksbehandlingstiden for dagpenger var tilbake til et vanlig nivå. Som en følge av at pandemien forverret seg igjen i desember 2021, ble hjemmelen til å forskuttere dagpenger forlenget til 31. desember 2022.³⁹ Totalt ble det i perioden mars 2020 til mai 2021 utbetalt ca. 4,5 milliarder kroner i forskudd på dagpenger til 197 000 personer.⁴⁰

Forskuddet på dagpenger skal betales tilbake. Forskuddet avregnes mot dagpenger eller kreves tilbakebetalt etter reglene i folketrygdløven § 22-15 og midlertidig forskrift om forskudd på dagpenger.⁴¹

Dersom brukeren mottar dagpenger, vil Nav foreta et trekk i utbetalingen av dagpenger til forskuddet er tilbakebetalt. Forskudd godkjent etter 15. mars 2021 vil ha et trekk på 25 prosent av det som blir utbetalt i dagpenger. Forskudd godkjent før 15. mars 2021 skal fortsette med tidligere trekk.⁴²

Brukere som ikke mottar dagpenger, skal betale tilbake forskuddet på dagpenger ut fra en valgt tilbakebetalingsplan. Brukerne kan selv bestemme lengden på tilbakebetalingsavtalen. De kan velge å betale alt tilbake i ett eller med månedlig nedbetaling i en periode på inntil 3 år. Personer med forskuddssaldo på over 100 000 kroner kan velge en tilbakebetalingstid på inntil 5 år. Personer som har mottatt forskudd, kan når som helst betale tilbake hele eller deler av beløpet til Nav.⁴³

Det er Nav som forvalter de ulike tilbakebetalingsløsningene. Forskudd som ikke betales tilbake etter valgt tilbakebetalingsplan, oversendes til innkreving i skatteetaten.⁴⁴

³⁶ Prop. 48 LS (2021-2022), Innst. 112 L (2021-2022), Lovvedtak 34 (2021-2022), [1. Sammendrag – stortinget.no](https://www.stortinget.no)

³⁷ Svar på Data- og dokumentbestilling om status per 31. desember 2021, datert 4. februar 2022.

³⁸ Svar på Data- og dokumentbestilling om status per 31. desember 2021, datert 4. februar 2022.

³⁹ Midlertidig forskrift om forskudd på dagpenger for å avhjelpe konsekvensene av covid-19 §8 2 ledd.

⁴⁰ Nav.no Statistikk 202106 utbetalt forskudd dagpenger.

⁴¹ Midlertidig forskrift om forskudd på dagpenger §6.

⁴² Nav.no. Tilbakebetaling av forskudd på dagpenger, <https://www.nav.no/no/person/innhold-til-person-forside/nyttig-a-vite/kampanje-korona/tilbakebetaling-og-trekk-av-forskudd-pa-dagpenger#chapter-1>.

⁴³ Nav.no. Tilbakebetaling av forskudd på dagpenger, <https://www.nav.no/no/person/innhold-til-person-forside/nyttig-a-vite/kampanje-korona/tilbakebetaling-og-trekk-av-forskudd-pa-dagpenger#chapter-1>.

⁴⁴ Presentasjon Tilbakebetaling av forskudd dagpenger fra møtet mellom Riksrevisjonen og arbeids- og velferdsetaten, 14. oktober 2021.

3 Mål og problemstillinger

3.1 Revisjonens mål

Målet med revisjonen er å kontrollere om Nav gjennomfører systematiske etterkontroller for å avdekke feilutbetalinger og misbruk av de koronarelaterte ytelsene. Videre er det et mål å kontrollere om statens tiltak sikrer at forskudd på dagpenger tilbakebetales.

3.2 Problemstillinger

Problemstilling 1:

Har Nav gjennomført systematiske etterkontroller for å avdekke feilutbetalinger og eventuelle misbruk av de koronarelaterte ytelsene?

Problemstilling 2:

Sikrer Navs tiltak at forskudd på dagpenger tilbakebetales?

3.3 Revisjonens avgrensning

Revisjonen bygger på og følger opp funn og anbefalinger i Riksrevisjonens undersøkelse av bevilgninger til Navs tiltak under koronapandemien, Dokument 3:11 (2020–2021). Denne revisjonen avgrensner seg til budsjettårene 2020 og 2021, men de koronarelaterte ytelsene er forlenget til 2022.⁴⁵

Vi har kontrollert om Nav har gjennomført systematiske etterkontroller av de koronarelaterte ytelsene. Med systematisk etterkontroll i Nav mener vi en metodisk framgangsmåte for å identifisere og kontrollere saker med mulige feilutbetalinger og trygdesvindel.

I tillegg kontrollerer vi om Navs tiltak sikrer at forskudd på dagpenger tilbakebetales.

⁴⁵ [Prop. 48 LS \(2021–2022\)](#), [Innst. 112 L \(2021–2022\)](#), [Lovvedtak 34 \(2021–2022\)](#)

4 Revisjonskriterier

4.1 Systematiske etterkontroller av koronarelaterte ytelser

Nav 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.

Folketrygdloven har som formål å sikre økonomisk trygghet til medlemmer av folketrygden. Loven gir føringer for medlemmers rettigheter og plikter, beregningsgrunnlaget for ulike ytelser, hvilket oppfølgingsansvar Nav har overfor brukerne, og hvilke kontrollmuligheter etaten har for å sikre utbetaling av rett ytelse.

Folketrygdloven § 21-4 gir Nav rett til å innhente de opplysningene som er nødvendige for å kontrollere om vilkårene for en ytelse er oppfylt. *Folketrygdloven* § 21- 4 d om masseinnhenting av opplysninger i kontrolløyemed gir Nav rett til å innhente og sammenstille opplysninger for å kontrollere utbetaling av ytelser.

I henhold til *folketrygdloven* § 22-15 kan en utbetaling som Nav 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 kompensasjonstjeneste for selvstendig næringsdrivende og frilansere som har mistet inntekt som følge av utbrudd av covid-19 viser til folketrygdlovens bestemmelser om innhenting av opplysninger og kontroll. Nav får dermed adgang til å kontrollere i etterkant om noen har fått for stor ytelse, og dersom det er tilfelle, kreve beløpet tilbake. Det legges også opp til at folketrygdlovens regler om opplysningsplikt med videre gjøres gjeldende for denne ytelsen. Ved krav om tilbakebetaling av feilutbetalte ytelser gjelder folketrygdloven § 22-15 tilsvarende.

I henhold til *Reglement for økonomistyring i staten* § 14 skal Nav ha systemer og rutiner som sikrer at forutsatte inntekter kommer inn, og at økonomiske verdier forvaltes på en forsvarlig måte. Videre skal alle virksomheter etablere systemer og rutiner som har innebygd intern kontroll for å sikre at de forebygger og avdekker misligheter og økonomisk kriminalitet. 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.

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 med hensyn til forutsatte resultater.

I henhold til *Reglement for økonomistyring i staten* § 4 må styring, oppfølging, kontroll og forvaltning tilpasses virksomhetens egenart samt risiko og vesentlighet. I henhold til *Bestemmelser om økonomistyring i staten* punkt 2.4 skal alle virksomheter etablere internkontroll. 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.

I henhold til *Bestemmelser om økonomistyring i staten* punkt 2.5.5 om etterkontroll skal virksomhetens ledelse etablere rutiner for etterkontroll, eksempelvis ved gjennomføring av nødvendig budsjettoppfølging og kontroll basert på stikkprøver. Etterkontrollen må sammen med transaksjonskontrollene tilpasses virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet slik at man avveier dem mot kostnadene ved kontrollene. Gjennomførte kontrollaktiviteter skal være dokumentert.

Arbeids- og sosialkomiteen uttalte i *Innst. O. nr. 35 (2008–2009) om tilbakekreving etter feilutbetalinger, tiltak mot trygdemisbruk og renter og erstatning i trygdesaker* at Nav står sentralt i arbeidet med å hindre og avdekke trygdemisbruk. Det er etaten som kjenner reglene og behandler sakene og derfor er nærmest til å avsløre misbruk. Komiteen understreket videre hvor viktig det er å forebygge og avdekke trygdemisbruk for å kunne opprettholde oppslutningen om gode velferdsordninger. I *Innst. 245 L (2012–2013) om tiltak mot misbruk av velferdsordninger* uttalte arbeids- og sosialkomiteen at det er avgjørende for tilliten til folketrygden at det utbetales riktig ytelse.

Nav gjennomfører systematisk etterkontroll ved samkjøring av registre («registersamkjøringer») i Nav og fra andre offentlige myndigheter med relevant informasjon for utvelgelse av saker til kontroll. Nav har tilgang på et bredt spekter av informasjon om arbeidsforhold, arbeidsinntekt og alle utbetalinger i Nav. Ved å samkjøre informasjon i ett register med informasjonen i et annet register etter angitte kriterier får etaten ut en liste med saker der det er avvik som kan tyde på at ytelser er utbetalt i strid med vilkårene. Sakene må kontrolleres enkeltvis for å avdekke om det er en feilutbetaling.⁴⁶

4.2 Tilbakebetaling av forskudd på dagpenger

I henhold til *folketrygdloven* § 22-15 kan en utbetaling fra Nav 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. Videre framgår det at vedtak om tilbakekreving etter paragrafen her er tvangsgrunnlag for utlegg.

I henhold til *midlertidig forskrift om forskudd på dagpenger for å avhjelpe konsekvensene av covid-19*⁴⁷ § 6 skal Nav når en søknad om dagpenger er innvilget, trekke forskuddet fra én eller flere framtidige dagpengeutbetalinger inntil hele beløpet er avregnet. Dersom dagpengemottakeren mistet retten til ytelsen før hele forskuddet var avregnet, kan Nav kreve innbetaling av gjenstående beløp. Dersom søkeren ikke hadde krav på hele eller deler av forskuddet, kan Nav kreve at søkeren tilbakebetaler for mye utbetalt forskudd. Av forskriften framgår det at Nav kan avregne forskuddet eller kreve det tilbakebetalt etter reglene i *folketrygdlovens* § 22-15. Videre framgår det at krav kan innkreves ved trekk i framtidige trygdeytelser eller inndrives etter reglene i *bidragsinnkrevingsloven*.

Saker som har gått til innkreving, behandles etter reglene i *bidragsinnkrevingsloven*. Lovens kapittel 2 og 5 stiller opp regler for innkreving, saksbehandling og klageadgang i slike saker. I henhold til lovens § 4 skal innkreving foretas av innkrevingssentralen, som er en del av skatteetaten.

Økonomiregelverket § 14 stiller krav om at Nav skal ha systemer og rutiner som sikrer at forutsatte inntekter kommer inn, og at økonomiske verdier forvaltes på en forsvarlig måte.

⁴⁶ <https://lovdata.no/nav/rundskriv/r21-00>

⁴⁷ Hjemlet i *Folketrygdloven* § 25-16 første ledd.

5 Metoder

Revisjonen ble gjennomført ved systematisk innhenting av informasjon om saksforholdet. Informasjonen er bearbeidet og analysert opp mot revisjonskriteriene og er grunnlaget for våre vurderinger, konklusjoner og anbefalinger.

For å besvare problemstillingene har vi intervjuet representanter fra ansvarlige enheter i Nav på overordnet og operativt nivå. Videre har vi innhentet og analysert dokumentasjon og regnskapsinformasjon.

5.1 Systematiske etterkontroller av koronarelaterte ytelser

5.1.1 Dokumentanalyser

For å undersøke om Nav har gjennomført systematiske etterkontroller, har vi analysert følgende dokumenter:

- Sentrale styrings- og rapporteringsdokumenter fra Arbeids- og sosialdepartementet (ASD, nå AID) og Nav:
 - Prop. 1 S 2020–2021 ASD
 - tildelingsbrev fra ASD til Nav for 2021
 - referat fra etatsstyringsmøter mellom ASD og Nav i 2021
 - referat fra særmøter mellom ASD og Nav i 2021
 - tertialrapportering fra Nav i 2021
 - årsrapporter fra arbeids- og velferdsetaten for 2020 og 2021
- 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.
- Oversikt over Navs risikovurderingsmetodikk og risikovurdering gjennomført av Nav kontroll i 2021.
- Risikovurderinger foretatt av Nav i 2021 for de koronarelaterte ytelsene Nav var ansvarlig for. Risikovurderingene beskriver innretning og gjennomføring av etterkontrollene.
- Rapport – Etterkontroll anmodningsvedtak 5 Nav arbeid og ytelser, 2021.
- Handlingsplan trygdemisbruk og svindel 2021–2022.
- Interne styringsdokumenter i Nav:
 - mål- og disponeringsbrev til Nav kontroll
 - virksomhetsrapportering Nav kontroll 2020 og 2021
 - kontrollplan Nav kontroll 2020 og 2021

Vi har gjort en dokumentanalyse for å undersøke Navs planlegging, gjennomføring og rapportering av kontrollarbeidet. Videre har vi foretatt en dokumentgjennomgang for å følge styringsdialogen mellom Nav og ASD.

5.1.2 Intervjuer

For å undersøke etatens arbeid med etterkontroller har vi gjennomført ti intervjuer med ledelsen og fagpersoner i Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) og Arbeids- og velferdsdirektoratet:

- Arbeids og inkluderingsdepartementet, 23. mars 2022
- Arbeids- og velferdsdirektoratet, 18. mars og 21. mars 2022
- Arbeids- og velferdsdirektoratet, Nav økonomitjenesten, Nav arbeid og ytelser, midlertidig innsatsteam på lønnskompensasjon, 11. mars 2022
- Nav kontroll analyse, 6. desember 2021
- Nav arbeid og ytelser Sarpsborg, 14. desember 2021
- innsatsteamet på lønnskompensasjon, 15. desember 2021
- Nav kontroll, 19. oktober 2021
- arbeidsgruppen som gjennomførte risikovurderinger av anmodningsvedtakene, 22. september 2021 og 22. oktober 2021

De innledende intervjuene ga oss bedre forståelse av saksforholdet og bidro til utvelgelsen av relevante dokumenter og data og til å avklare status i kontrollarbeidet. Ut fra dette gjennomførte vi ytterligere intervjuer for å utdype funn der vi anså det for å være størst risiko, etter tidligere intervjuer, dokumentgjennomgang og dataanalyser.

Referatene fra intervjuene med ledelsen og fagpersoner i 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.

5.1.3 Data- og regnskapsanalyser

Vi har innhentet statistikk og regnskapsdata fra Nav som viser informasjon om de koronarelaterte ytelsene per 31. desember 2021:

- antall mottakere og totalt utbetalt beløp per ytelse for 2020 og 2021
- arbeids- og velferdsetatens regnskap for 2021
- status i arbeidet med systematiske etterkontroller
 - saker avdekket gjennom samkjøring av registre⁴⁸
 - saker til behandling ved respektive forvaltningsenheter
 - saker behandlet og utfall
- regnskapsrapporter om krav overført til skatteetaten

Vi har analysert og bearbeidet dataene i databehandlingsverktøyet Excel.

5.2 Tilbakebetaling av forskudd på dagpenger

5.2.1 Dokumentanalyse

For å undersøke om Nav har gjennomført tiltak som sikrer at forskudd på dagpenger tilbakebetales, har vi analysert følgende dokumenter:

- beskrivelse av de ulike tilbakebetalingsløsningene for forskudd på dagpenger fra Nav.no
- 2. tertialrapport fra Nav økonomitjeneste – fakturering av dagpenger
- dokumentasjon mottatt etter møte med Nav 14. oktober 2021, herunder presentasjon som beskriver etatens arbeid med tilbakebetaling av forskudd på dagpenger, eksempelbreve til forskuddsmottakere om vedtak, tilbakebetaling, purring og overføring til innkreving i skatteetaten
- sentrale styrings- og rapporteringsdokumenter fra ASD og Nav for 2021

⁴⁸ Se punkt 4.1 Systematiske etterkontroller.

Dokumentanalyser har vært viktig for å beskrive fakta. Dokumenter har sammen med intervjuer bidratt til kartlegging av organiseringen og gjennomføringen av tilbakebetalingsarbeidet.

5.2.2 Intervjuer

For å undersøke etatens arbeid med tilbakebetaling av forskudd har vi gjennomført fem intervjuer med ledelsen og fagpersoner i Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet:

- Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 23. mars 2022
- Arbeids- og velferdsdirektoratet, 18. mars og 21. mars 2022
- Arbeids- og velferdsdirektoratet, møte med innkrevningsteam, 14. oktober 2021
- Arbeids- og velferdsdirektoratet, oppstartsmøte finansiell revisjon, 10. september 2021

Referatene fra intervjuene med ledelsen og fagpersoner i Arbeids- og inkluderingsdepartementet 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.

5.2.3 Analyser av regnskapsdata

Vi har innhentet oversikt over saldoen for forskudd på dagpenger fra Nav per måned fra og med 1. januar til og med 31. desember 2021. Vi har analysert dataene i analyseverktøyet Excel.

Det har vært tett dialog med de finansielle revisorene i forbindelse med å hente inn og analysere regnskapsdata om utviklingen av saldo for forskudd på dagpenger.

6 Funn

6.1 Nav har i begrenset grad gjennomført etterkontroller av koronarelaterte ytelser

Nav skal sikre rett ytelse til den enkelte og har ansvaret for å følge opp og kontrollere ytelser og utbetalinger.⁴⁹ Folketrygdloven gir føringer for hvilke kontrollmuligheter etaten har for å sikre utbetaling av rett ytelse.⁵⁰

Nav skal etablere systemer og rutiner med innebygd intern kontroll for å sikre at misligheter og økonomisk kriminalitet avdekkes.⁵¹ Internkontrollen skal være tilpasset risiko og vesentlighet, fungere på en tilfredsstillende måte og dokumenteres.⁵²

Nav skal også etablere rutiner for etterkontroll. Etterkontrollen må tilpasses virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet slik at man avveier den mot kostnader ved kontrollen. Gjennomførte kontrollaktiviteter skal være dokumentert.⁵³

Basert på kriteriene har vi kontrollert om Nav har

- kartlagt risiko gjennom risikovurderinger
- besluttet etterkontroller for å håndtere identifisert risiko
- avdekket mulige feilutbetalingssaker for etterkontroll
- igangsatt og gjennomført etterkontroller

Hovedfunn

Nav har gjennomført risikovurderinger og avdekket mulige feilutbetalingssaker, men har i begrenset grad gjennomført etterkontroller av koronarelaterte ytelser

Nav har gjennomført risikovurderinger og avdekket over 200 000 mulige feilutbetalingssaker gjennom den systematiske etterkontrollen av de koronarelaterte ytelsene.

Omfanget av mulige feilutbetalingssaker er ekstraordinært stort på grunn av den store saksmengden under pandemien. Nav prioriterer å utbetale løpende ytelser og behandle klagesaker foran å foreta etterkontroll av mulige feilutbetalingssaker. Nav har fortsatt et stort antall mulige feilutbetalingssaker som ikke er kontrollert.

I perioden 2020–2021 har Nav

⁴⁹ Arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 4.

⁵⁰ Folketrygdloven Kapittel 21 og 22.

⁵¹ Reglement for økonomistyring i staten § 14 g.

⁵² Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 2.4.

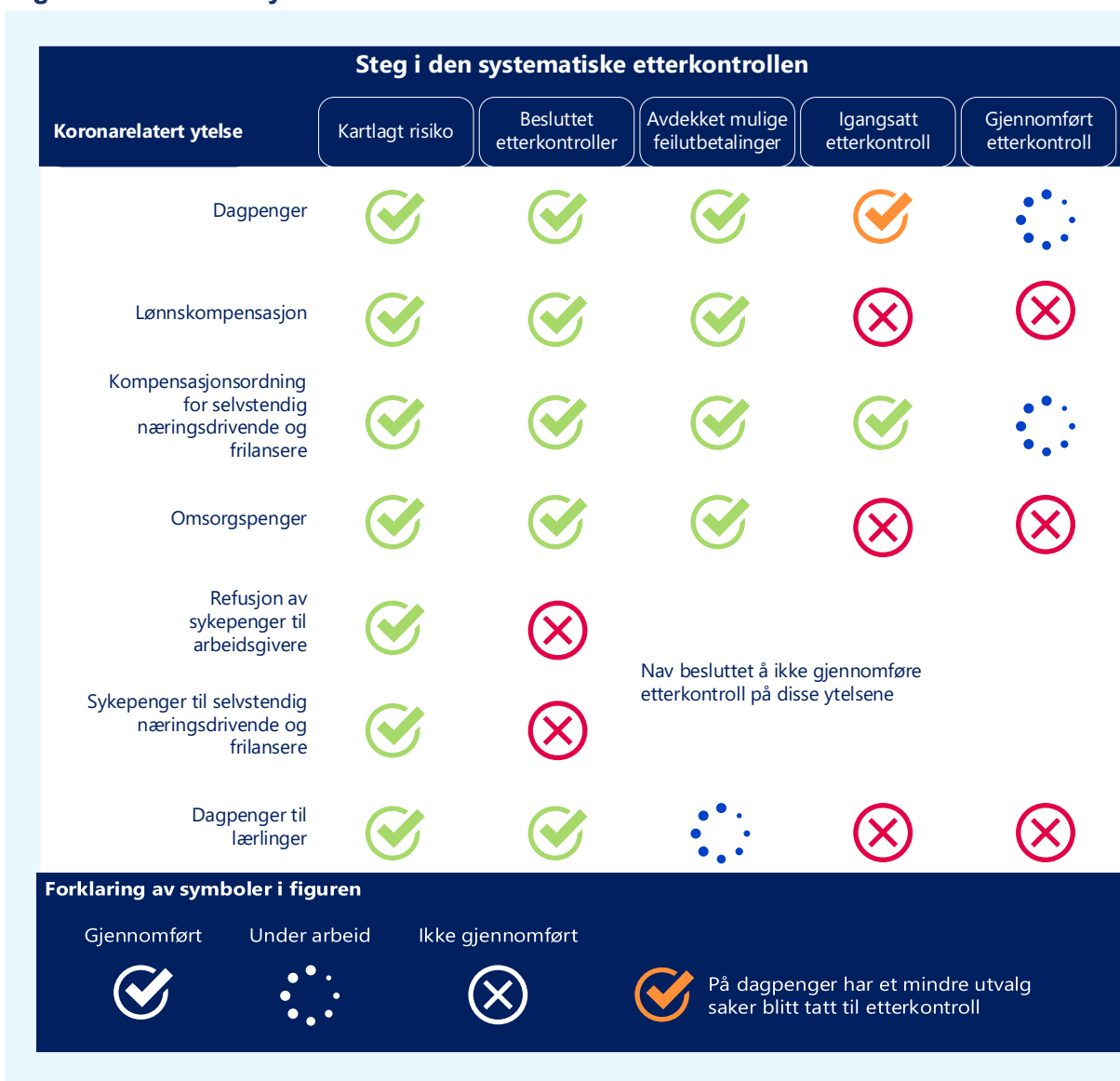
⁵³ Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 2.5.5.

- fattet 10 000 vedtak om feilutbetaling og overført krav for cirka 340 millioner kroner til innkreving
- anmeldt om lag 500 personer for trygdesvindel av til sammen 110 millioner kroner gjennom de koronarelaterte ytelsene

6.1.1 Overordnet status i de systematiske etterkontrollene

Status i de systematiske etterkontrollene framgår av figur 3.

Figur 3 Status i de systematiske etterkontrollene



Kilde: Riksrevisjonens illustrasjon.

Dette har Nav gjort per utgangen av 2021:

- Nav har risikovurdert alle koronarelaterte ytelser. Etaten vurderte at dagpenger hadde høyest risiko for feilutbetalinger.
- Nav har besluttet etterkontroll på alle ytelsene, bortsett fra refusjon av sykepenger til arbeidsgivere og sykepenger til selvstendig næringsdrivende og frilansere. Disse unntakene er basert på gjennomført risikovurdering og kontroll av et representativt utvalg saker.
- Nav har avdekket mulige feilutbetalingssaker gjennom registersamkjøringer og analyser. Disse sakene utgjør et betydelig antall innenfor dagpenger, lønnskompensasjon og kompensasjonsordningen for selvstendig næringsdrivende og frilansere.
- Nav har igangsatt etterkontroll av avdekkede mulige feilutbetalingssaker på dagpenger og kompensasjonsordningen for selvstendig næringsdrivende og frilansere.

Nav har kartlagt risiko ved de koronarelaterte ytelsene

Direktoratet opprettet en arbeidsgruppe i september 2020 for å gjennomføre risikovurderinger og foreslå etterkontroller av de koronarelaterte ytelsene.⁵⁴ Alle de koronarelaterte ytelsene ble risikovurdert tidlig i 2021⁵⁵ og er revurdert senere. Tabell 1 viser Navs vurdering av risiko ved de ulike ordningene per september 2021.

Tabell 1 Navs risikovurderinger av koronarelaterte ytelser

Risiko	Koronarelatert ytelse
Svært alvorlig	Dagpenger
Moderat	Lønnskompensasjon
Lav	Kompensasjonsordningen for selvstendig næringsdrivende og frilansere
	Sykepenger – refusjon til arbeidsgivere
	Sykepenger for næringsdrivende og frilansere
	Omsorgspenger
	Dagpenger for lærlinger

Kilde: Navs risikovurderinger av koronarelaterte ytelser per september 2021, bearbejdet av Riksrevisjonen.

Nav har besluttet etterkontroller av de fleste ytelsene

På bakgrunn av identifisert risiko anbefalte arbeidsgruppen etterkontroller i de enkelte ordningene.⁵⁶

Nav besluttet at etterkontroll av dagpenger og dagpenger til lærlinger skulle gjennomføres som del av den ordinære kontrollen av utbetaling av dagpenger. For ytelsene lønnskompensasjon og omsorgspenger besluttet Nav at det skulle gjennomføres etterkontroller av særlig store utbetalinger. Nav kontroll gjennomførte analyser og produserte lister med mulige feilutbetalingssaker for etterkontroll.

⁵⁴ Møte med Nav, 22. september 2021.

⁵⁵ Nav, risikovurderinger av anmodningsvedtak (1–10).

⁵⁶ Møte med Nav 22. september 2021 og risikovurderingene for anmodningsvedtakene 1–10.

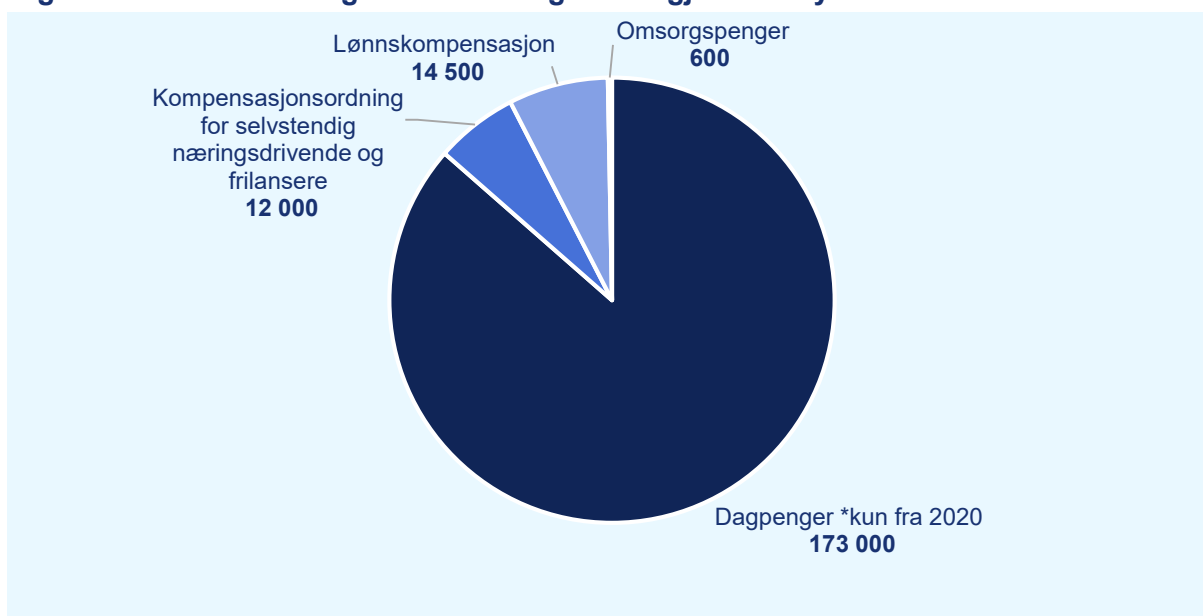
På bakgrunn av ferdiglignet inntekt fra skatteetaten for 2019 ble det produsert en liste med mulige feilutbetalinger for etterkontroll på kompensasjonsordningen for selvstendig næringsdrivende og frilansere.

For refusjon av sykepenger til arbeidsgivere ble det gjennomført en utvalgsundersøkelse. Undersøkelsen viste at over 90 prosent av de undersøkte sakene var korrekte. På bakgrunn av resultatene ble det besluttet at det ikke skulle gjennomføres ytterligere etterkontroll. Nav besluttet også å ikke gjennomføre etterkontroll av sykepenger for næringsdrivende og frilansere.

Nav har avdekket mange mulige feilutbetalingssaker

Ved å koble sammen data fra flere registre, i såkalte registersamkjøringer, har Nav i perioden (2020–2021) avdekket over 200 000 mulige feilutbetalingssaker totalt innenfor koronarelaterte ytelser i den systematiske etterkontrollen.⁵⁷ Utover dette oppdager Nav mange mulige feilutbetalingssaker gjennom saksbehandling eller som meldes inn av brukerne selv. Tips kan komme fra privatpersoner og andre etater. Figur 4 viser fordelingen av avdekkede mulige feilutbetalingssaker per koronarelatert ytelse.⁵⁸

Figur 4 Avdekkede mulige feilutbetalingssaker gjennom systematiske etterkontroller



Kilde: Nav, Riksrevisjonens framstilling.

Nav har i begrenset grad gjennomført etterkontroll av mulige feilutbetalingssaker

Omfanget av mulige feilutbetalingssaker er ekstraordinært stort. Nav prioriterer å utbetale løpende ytelser og behandle klagesaker foran å foreta etterkontroll av mulige feilutbetalinger av koronarelaterte ytelser. I 2021 har Nav igangsatt etterkontroll av avdekkede mulige feilutbetalingssaker innenfor dagpenger og kompensasjonsordningen for selvstendig næringsdrivende og frilansere.

Sakene prioriteres etter høyest beløp, og innenfor dagpenger tar Nav kontroll utgangspunkt i saker som er antatt å være over 60 000 kroner til videre utredning og kontroll. Nav opplyser at de i 2022 har startet etterkontroller av lønnskompensasjon og planlegger å sette i gang på omsorgsengeområdet.⁵⁹

⁵⁷ Risikovurdering for anmodningsvedtak 2 og 3, Svar på databestilling 4. februar 2022 og 10. februar 2022.

⁵⁸ Nav, presentasjon fra møte med Nav 11. mars 2022.

⁵⁹ Referat møte med Nav 18. og 21. mars 2022.

Hittil har Nav i hovedsak kontrollert saker som er oppdaget utenom de systematiske etterkontrollene. Etaten har totalt fattet cirka 10 000 vedtak om feilutbetalinger av koronarelaterte ytelser og overført 340 millioner kroner til innkreving hos skatteetaten.⁶⁰

Nav anser det som lite realistisk å behandle alle de mulige feilutbetalingssakene før de foreldes. Nav prioriterer å stanse løpende feilutbetalinger og fatte vedtak i saker med høyest beløp. I henhold til folketrygdloven kan Nav unnlate å kreve tilbake feilutbetalinger under fire rettsgebyr (4 796 kroner i 2021).⁶¹ På grunn av omfanget av mulige feilutbetalingssaker besluttet Nav i mars 2021 en overordnet, midlertidig prioritering av saker med mulig feilutbetaling på over 10 000 kroner.⁶²

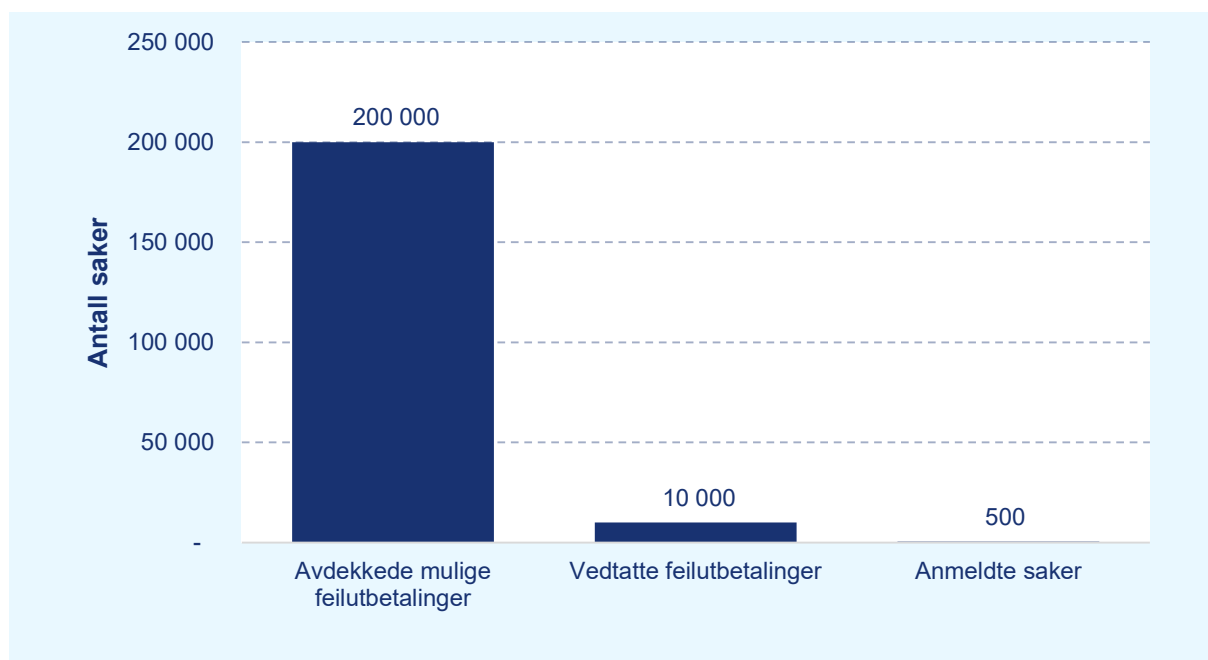
En feilutbetalingssak vil kunne bli en straffesak dersom minst ett av følgende kriterier er oppfylt:

- Det feilutbetalte beløpet er større enn 2/3 av folketrygdens grunnbeløp (1G, per 2021 cirka 70 000 kroner).
- Mottakeren av feilutbetalingen har opptrådt grovt uaktsomt eller forsettlig.

Nav har i perioden 2020–2021 anmeldt i underkant av 500 personer for trygdesvindel av til sammen 110 millioner kroner gjennom de koronarelaterte ytelsene.⁶³ Nav har de siste årene normalt anmeldt i underkant av 1 000 personer i året for trygdesvindel fordelt på alle ytelser.⁶⁴

Figur 5 viser status i Navs arbeid med å følge opp mulige feilutbetalingssaker for samtlige koronarelaterte ytelser i perioden. Per utgangen av 2021 har etaten saksbehandlet 16 000 saker. Dette har resultert i 10 000 vedtak om feilutbetalinger, hvorav 1 200 er vurdert å være mulige straffesaker og i underkant av 500 er anmeldt.

Figur 5 Framdrift i arbeidet med etterkontroller av koronarelaterte ytelser i perioden 2020–2021



Kilde: Riksrevisjonens illustrasjon.

⁶⁰ Nav, svar på databestilling om status 31. desember 2021, mottatt 4. februar 2022. Nav, Årsrapport 2020 og 2021.

⁶¹ Folketrygdloven § 22-15.

⁶² Nav, Midlertidige overordnede prioriteringer og retningslinjer for behandling av feilutbetalingssaker, datert 26. mars 2021.

⁶³ Nav, svar på databestilling om status 31. desember 2021, mottatt 4. februar 2022.

⁶⁴ NAV kontroll 3. tertialrapport 2018.

6.1.2 Dagpenger har størst omfang feilutbetalingsaker

Dagpenger er en av ytelsene der Nav normalt avdekker flest feilutbetalinger. Nav vurderte at risikoen for feilutbetalinger av dagpenger var svært alvorlig under pandemien. Risikovurderingen kom fram til følgende risikoer:⁶⁵

Tabell 2 Risikovurdering dagpenger

Risiko	Risikohendelse	Etterkontroll
Svært alvorlig	Dagpengene beregnes og utbetales med feil beløp.	Listekontroll
	Permitteringen er ikke reell.	Tips
Moderat	Permitterte har aldri jobbet i virksomheten.	Tips

Den største enkeltrisikoen er at dagpenger beregnes feil fordi det er avvik mellom det dagpengemottakere melder inn av arbeidstid og inntekt, og det arbeidsgivere rapporterer. I hovedsak betyr dette at dagpengemottakere har underrapportert hvor mye de har jobbet, og dermed fått mer utbetalt i dagpenger enn de har krav på.

Etterkontroll av dagpengesaker er arbeidskrevende

I risikovurderingen ble den ordinære listekontrollen foreslått som hovedtiltak for etterkontroll av dagpenger. Listekontroller gjennomføres normalt løpende gjennom året og er et viktig tiltak for å avdekke store feilutbetalinger og svindelsaker. Denne kontrollen ble nedprioritert i store deler av perioden 2020–2021 fordi ressurser ble omdisponert til saksbehandling av dagpengesøknader.

Nav må saksbehandle hver enkelt sak manuelt for å avdekke om det er en feilutbetaling.⁶⁶ Dette er en stor utfordring ettersom Nav har avdekket ca. 173 000 mulige feilutbetalingsaker i 2020 og 104 000 mulige feilutbetalingsaker i 2021. Mange har mottatt dagpenger over lengre tid, og det kan være overlapp mellom mulige feilutbetalingsaker i de to årene. Totalt anslår Nav at sakene vil kunne utgjøre feilutbetalinger tilsvarende 3 milliarder kroner.

Listekontrollen gjennomføres ved at enheten Nav kontroll analyse gjennomfører registersamkjøring, blant annet med data om inntekstopplysninger og arbeidsforhold fra skatteetaten. Samkjøringene gir Nav lister med mulige feilutbetalingsaker basert på avvik mellom innrapportert og faktisk inntekt.

Sammenligningen av dataene blir ikke nøyaktig og kan ikke brukes som kontrollgrunnlag for vedtak om eventuell feilutbetaling. Registrene inneholder ikke samme data, fordi arbeidstakere registrerer arbeidstid via meldekort hver 14. dag og arbeidsgivere rapporterer arbeidstid og inntekt hver måned. Derfor må Nav saksbehandle hver sak manuelt og innhente ny dokumentasjon fra arbeidsgiver for de spesifikke periodene der det er identifisert avvik.

Nav kontroll analyse utreder avdekkede mulige feilutbetalinger før de oversender sakene til videre behandling i Nav arbeid og ytelser (NAY). Det er NAY som fatter vedtak om eventuelle feilutbetalinger.

⁶⁵ Nav, Risikovurdering av anmodningsvedtak 2 og 3.

⁶⁶ Nav, Handlingsplan mot trygdemisbruk og svindel 2021–2022, mottatt 30. november 2021.

De sakene som NAY vurderer for anmeldelse, sendes videre til Nav kontroll. Alle saker der Nav fatter vedtak om feilutbetaling, sendes til innkreving i skatteetaten.⁶⁷

Det trengs betydelige arbeidsressurser for å gjennomgå de mulige feilutbetalingene gjennom listekontrollen av dagpenger. Nav har anslått at det vil kreves om lag 19–28 årsverk for å saksbehandle 10 000 saker.⁶⁸

Listekontrollen kan ikke automatiseres, og reglene må endres for at dagpenger skal kunne avregnes automatisk. Nav prioriterer ikke å forbedre eksisterende systemløsninger, men vil arbeide med videreutvikling når etaten skal innføre nye løsninger.⁶⁹

Resultat av etterkontroll av dagpenger

Nav kontroll analyse prioriterer å utrede saker med mulig feilutbetaling over 60 000 kroner. I perioden 2020–2021 utgjør dette saker med et samlet mulig feilutbetalt beløp på 755 millioner kroner. Nav kontroll har utredet om lag 3 700 saker og sendt ca. 1 600 videre til Nav arbeid og ytelser (NAY) for videre saksbehandling med en foreløpig beregnet feilutbetaling på 180 millioner kroner.⁷⁰

I tillegg til sakene fra Nav kontroll oppdager NAY mange mulige feilutbetalingssaker i egen saksbehandling. I perioden har de fått 14 100 nye mulige feilutbetalingssaker til etterkontroll.

NAY har saksbehandlet i overkant av 12 000 mulige feilutbetalingssaker og fattet vedtak om feilutbetaling i 7 000 saker.⁷¹ Om lag 292 millioner kroner er overført til innkreving i skatteetaten totalt i de to årene, mot 283 millioner kroner i 2019.⁷² Etaten anmeldte i underkant av 450 saker med til sammen 66,5 millioner kroner i feilutbetaling.

Restansen av mulige feilutbetalinger i NAY har vokst til om lag 22 300 saker ved utgangen av 2021, noe som nesten er en dobling.⁷³ Nav har per mars 2021 valgt å nedprioritere mulige feilutbetalingssaker med beløp under 10 000 kroner, og etaten har beregnet at disse feilutbetalingene kan utgjøre omkring 470 millioner kroner.⁷⁴

⁶⁷ Nav.no, Om Nav innkreving. [Om NAV innkreving – nav.no](https://nav.no/om-nav/innkreving)

⁶⁸ Nav, Risikovurdering av anmodningsvedtak 2 og 3.

⁶⁹ Referat møte med Nav 18. og 21. mars 2022.

⁷⁰ Vedlegg Databestilling oppdatert tabell for dagpenger ver 0.2, datert 2. februar 2022.

⁷¹ Vedlegg Databestilling oppdatert tabell for dagpenger ver 0.2, datert 2. februar 2022.

⁷² Nav, Årsrapport 2019, 2020 og 2021.

⁷³ Vedlegg Databestilling oppdatert tabell for dagpenger ver 0.2, datert 2. februar 2022.

⁷⁴ Nav, Risikovurdering anmodningsvedtak 2 og 3 og Oversikt feilutbetaling dagpenger 2021.

Figur 6 Status i arbeidet med kontroll av dagpengesaker for perioden 2020–2021



Kilde: Nav, bearbejdet av Riksrevisjonen.

6.1.3 Lønnskompensasjon til permitterte har gitt etaten mye manuelt etterarbeid

Lønnskompensasjonsordningen var en ny midlertidig stønadsordning der arbeidsgivere for en stor del søkte på vegne av sine permitterte ansatte. Nav vurderte at det var høyest risiko for feilutbetalinger i lønnskompensasjonssaker der arbeidsgivere hadde fått refusjon. Nav kontroll avdekket misbruk av ordningen tidlig. I 2020 ble 33 personer/bedrifter anmeldt for svindel av til sammen 29 millioner kroner gjennom ordningen. Konkret kom risikovurderingen fram til følgende risikohendelser og anbefalte følgende oppfølging/etterkontroll:⁷⁵

⁷⁵ Risikovurdering anmodningsvedtak 1 – Lønnskompensasjon, 1. februar 2021.

Tabell 3 Risikovurdering av lønnskompensasjon til permitterte

Risiko	Risikohendelse	Etterkontroll
Moderat	Arbeidsgivere har oppgitt feil lønn i søknaden.	Utlisting av saker for videre oppfølging i innsatsteamet
	Arbeidsgivere/personer misbruker ordningen bevisst.	Ingen systematisk etterkontroll, men iverksatt tiltak for å sikre bedre datakvalitet
Lav	Arbeidsgivere har ikke oppgitt mottak av andre ytelser.	Anbefalt spisset etterkontroll
	Manglende funksjonalitet for saksbehandling av feilutbetaling og tilbakekreving.	Nytt saksbehandlingssystem Kompis på plass

Kilde: Nav.

Arbeidsgruppen anbefalte å gjennomføre etterkontroll av saker der arbeidsgivere hadde fått refusjon, for å avdekke om omfanget av saker der det er gitt uriktige opplysninger, er større enn det som allerede var observert.

I tillegg ble det anbefalt å gjennomføre etterkontroll for å avdekke hvorvidt enkelte permitterte har mottatt særlig store utbetalinger fra Nav i perioden. Enkelte permitterte kan også ha fått annen livsoppholdsyttelse i samme periode.⁷⁶

Nav har ikke påbegynt etterkontroll av lønnskompensasjonssaker i 2021

Nav kontroll gjennomførte analyser for å avdekke mulige feilutbetalingsaker. Omtrent 14 500 aktuelle saker ble plukket ut til manuell kontroll i det midlertidige innsatsteamet innenfor lønnskompensasjon. Sakene gjelder sykepenger som overlapper med omsorgspenger, og mulig svindel.⁷⁷

Per 31. desember 2021 har innsatsteamet ikke startet med etterkontroll av de om lag 14 500 kontrollsakene som er oversendt fra Nav kontroll. Innsatsteamet planlegger å starte det systematiske arbeidet med sakene 1. februar 2022.⁷⁸ Det totale antallet feilutbetalinger og totalbeløpet fra disse er først klart når alle sakene er gjennomgått.⁷⁹

En løsning for å behandle saker om tilbakekreving av lønnskompensasjon for arbeidstakere var klar ved utgangen av 2021. Teamet venter fortsatt på en løsning for tilbakekreving av refusjon til arbeidsgivere, og direktoratet opplyser at løsningen vil komme på plass våren 2022.⁸⁰

Nav har hittil overført 15 millioner kroner til innkreving i skatteetaten og avskrevet 12 millioner kroner.⁸¹ I løpet av 2021 er 2 personer/bedrifter anmeldt for til sammen 400 000 kroner. I tillegg har Nav ca. 70 potensielle saker som vurderes nærmere.⁸²

⁷⁶ Risikovurdering anmodningsvedtak 1 – Lønnskompensasjon, 1. februar 2021, status tilføyd per 27. september 2021.

⁷⁷ Presentasjon fra innsatsteamet i møte med Riksrevisjonen 11. mars 2022.

⁷⁸ Presentasjon fra innsatsteamet i møte med Riksrevisjonen 15. desember 2021 og verifisert referat fra møtet.

⁷⁹ Risikovurdering anmodningsvedtak 1 – Lønnskompensasjon, 1. februar 2021.

⁸⁰ Referat møte med Nav 18. og 21. mars 2022.

⁸¹ Nav, Årsrapport 2021.

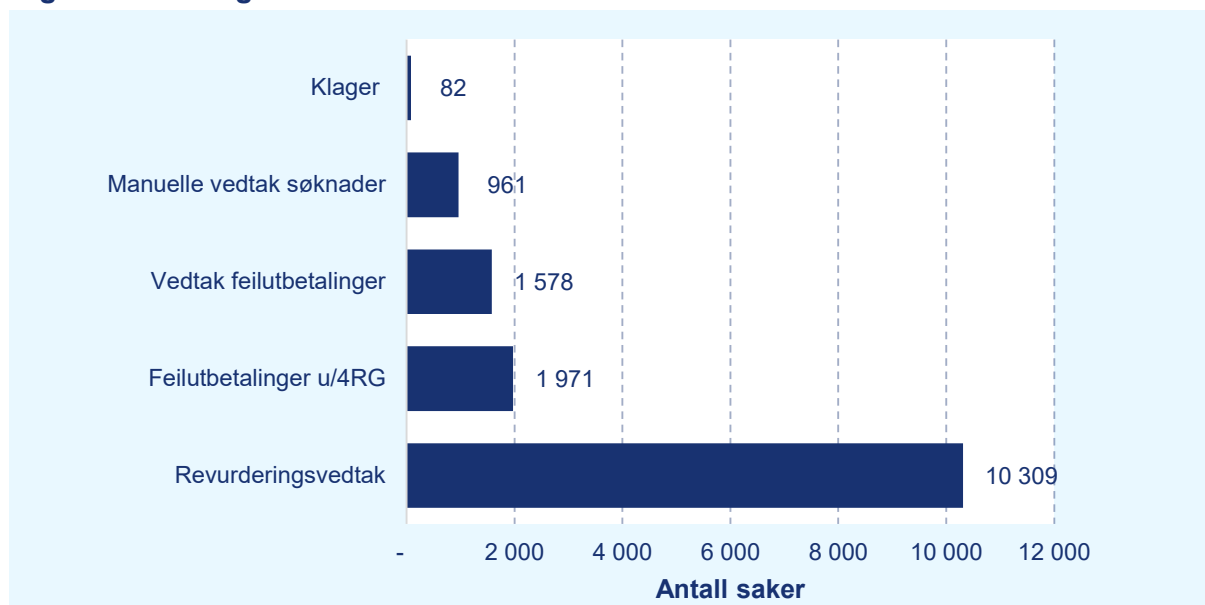
⁸² Presentasjonen Saksbehandling av lønnskompensasjon, fra møte med innsatsteamet og Riksrevisjonen 15. desember 2021.

Revurderinger av vedtak etter automatisk saksbehandling av lønnskompensasjon har pågått i hele 2021

Arbeidsgivere søkte om refusjon for utbetalt lønnskompensasjon digitalt, og søknadsprosedyren var et «enveisløp» uten endrings-/angremuligheter i løsningen.⁸³ Den automatiske saksbehandlingen av refusjonskrav baserte seg fullt ut på opplysningene arbeidsgiver hadde rapportert.

I etterkant av de automatiske vedtakene har innsatsteamet mottatt ca. 40 000 henvendelser fra arbeidsgivere og permitterte. Henvendelsene gjaldt blant annet feil dagsats, permitteringsprosent og periode.⁸⁴ Endringsmeldingene måtte behandles manuelt, og de fleste endringsmeldingene førte til et omgjøringsvedtak eller klagesaksbehandling. Figur 7 viser fordelingen i antall på de ulike sakstypene som innsatsteamet har behandlet.

Figur 7 Fordelingen av saker som innsatsteamet har behandlet



Kilde: Data fra Nav, bearbejdet av Riksrevisjonen.

Innsatsteamet prioriterte saker hvor det hadde vært utbetalt for lite lønnskompensasjon, og nye søknader til manuell behandling foran arbeidet med feilutbetalinger. Innsatsteamet har per 31. desember 2021 behandlet 10 000 saker der brukeren har fått for lite utbetalt, og 3 500 saker der brukeren har fått for mye utbetalt. I om lag 2 000 av sakene der det ble utbetalt for mye, er beløpet under fire rettsgebyr (I 2021 utgjorde dette 4 796 kroner) og blir ikke tilbakekrevd. I tillegg har teamet behandlet ca. 1000 nye søknader fra enkeltpersoner og ca. 80 klager.

Når innsatsteamet mottar en endringsmelding fra arbeidsgiver, kontrollerer innsatsteamet arbeidsgivers nye oppgitte dagsats mot inntektsopplysningene for de tre siste månedene. Dersom differansen er 25 prosent eller mer, foretar Nav en egen utredning av beregningen av ytelsen.⁸⁵

Innsatsteamet har avdekket denne typen avvik i dagsats i 20 prosent av sakene de har behandlet i saksbehandlingssystemet Kompis. Nav har ikke gjennomført avvikskontroll av oppgitt inntekt i de sakene som ble automatisk saksbehandlet eller behandlet i saksbehandlingssystemet Infotrygd.⁸⁶

Nav besluttet at feilutbetalinger av lønnskompensasjon i utgangspunktet innkreves med 50 prosent av feilutbetalt beløp, da mottakerne av ytelsen vurderes ikke å ha opptrådt grovt uaktsomt eller forsettlig

⁸³ Risikovurdering anmodningsvedtak 1 – Lønnskompensasjon, 1. februar 2021.

⁸⁴ Dokumentet Ramme lønnskompensasjon mottatt fra lønnskompensasjonsteamet.

⁸⁵ Vedlegg 1 Beslutningsnotat–Utredning av beregningsgrunnlaget ved avvik [avvikskontroll 25%].

⁸⁶ Bestilling lønnskompensasjon 14. februar 2022.

og Nav hadde utbetalt uten å undersøke om brukerne mottok andre ytelser fra Nav. I saker der arbeidsgiver derimot vurderes å ha handlet grovt uaktsomt eller forsettlig vil etaten vurdere å kreve tilbake hele det feilutbetalte beløpet, uten reduksjon av 50 prosent.⁸⁷

6.1.4 Andre koronarelaterte ytelser

Kompensasjonsordningen for selvstendig næringsdrivende og frilansere har hatt forholdsvis mange og store feilutbetalinger

Kompensasjonsordningen for selvstendig næringsdrivende og frilansere er en midlertidig ordning for selvstendig næringsdrivende og frilansere som helt eller delvis tapte inntekt på grunn av koronautbruddet.

I risikovurderingen kom Nav fram til risiko på tre områder og anbefalte følgende oppfølging/etterkontroll:⁸⁸

Tabell 4 Risikovurdering kompensasjonsordningen for selvstendig næringsdrivende og frilansere

Risiko	Risikohendelse	Etterkontroll
Moderat	Brukere misbruker ordningen.	Nav kontroll foretar kontroll ved konkret mistanke. Ingen ytterligere etterkontroll
Lav	Det er feil i inntektsgrunnlaget.	Etterkontroll av næringsdrivendes ferdiglignede næringsinntekt
	Brukere har mottatt flere ytelser samtidig.	Anbefaling om etterkontroll av særlig store utbetalinger

Nav vurderte at det var risiko for feil i inntektsgrunnlaget ved beregning av ytelsen. Inntekten for selvstendig næringsdrivende var ikke ferdiglignet da brukerne søkte, og de ble bedt om å oppgi inntekten for 2019 som grunnlag for utbetaling av kompensasjonen. Nav besluttet å gjennomføre etterkontroll av ferdiglignet inntekt.

For frilansere baserer ytelsen seg på inntekt innrapportert fra arbeidsgiver og/eller inntektsregistre. Det ble avdekket få saker med feil, og arbeidsgruppen anbefalte ikke ytterligere kontroll.⁸⁹

Nav vurderte at det var risiko for at brukere mottok andre livsoppholdsytelser samtidig, fordi den automatiske løsningen ikke inneholdt maskinell sjekk mot andre ytelser. Arbeidsgruppen anbefalte derfor etterkontroll for å avdekke hvorvidt enkelte har mottatt andre store utbetalinger fra Nav i perioden.⁹⁰

⁸⁷ Vedlegg 7 Tilbakekreving lønnskomp-avkortning (002).

⁸⁸ Risikovurdering - Kompensasjonsytelse for selvstendig næringsdrivende og frilansere / Anmodningsvedtak 10.

⁸⁹ 210204 Anmodningsvedtak 10.

⁹⁰ 210204 Anmodningsvedtak 10.

Nav vurderte videre at det var risiko for bevisst misbruk av ordningen. Utbetalingen er tillitsbasert, og det er vanskelig å kontrollere om det rapporterte inntektsbortfallet er reelt.⁹¹ Nav viser også til risikoen som følge av at det er mulig å korrigere opplysninger i AA-registeret. Nav har foretatt kontroller og behandler saker ved konkret mistanke. Ingen ytterligere tiltak ble anbefalt.⁹²

Nav har påbegynt etterkontroll av de største utbetalingene

På bakgrunn av ferdiglignet inntekt fra skatteetaten for 2019 avdekket Nav ca. 12 000 saker hvor det er differanse mellom oppgitt og skattbar inntekt. Dette antallet kan øke ytterligere ettersom ytelsen løper fram til 1. april 2022. Sakene må saksbehandles manuelt før et eventuelt vedtak om feilutbetaling kan fattes.⁹³

Nav har i første omgang kontrollert sakene med de største avvikene i inntektsgrunnlaget og saker med store utbetalinger. Nav har fattet vedtak om feilutbetaling i 36 saker, med beløp på til sammen 3,6 millioner kroner, som er sendt til skatteetaten for innkreving per 31. desember 2021.⁹⁴

Feilutbetalinger oppdages også utenom kontrollistene, gjennom saksbehandling eller av bruker selv. Totalt har Nav overført 1 278 saker med samlet beløp på 31,3 millioner kroner til innkreving i skatteetaten.⁹⁵

Nav har foreløpig ikke påbegynt arbeidet med etterkontroll av om mottakere har mottatt doble ytelser. Arbeidet med å utarbeide kontrollister er påbegynt.⁹⁶

I løpet av 2021 har Nav anmeldt ni personer for misbruk av ordningen. Disse hadde til sammen fått utbetalt 2,8 millioner kroner.⁹⁷

Omsorgspenger har blitt utbetalt samtidig med andre ytelser

Omsorgspenger skal sikre inntekt til arbeidstakere i perioder med fravær på grunn av syke barn.⁹⁸

I risikovurderingen kom Nav fram til risiko på to områder og anbefalte følgende oppfølging/etterkontroll:⁹⁹

Tabell 5 Risikovurdering omsorgspenger

Risiko	Risikohendelse	Etterkontroll
Lav	Brukere har mottatt flere ytelser samtidig.	Analyse av registerdata
	Det er fiktivt fravær.	Ingen etterkontroll gjennomført

Nav har analysert registerdata og identifisert ca. 1 500 saker der det er risiko for doble ytelser.¹⁰⁰ 600 av de 1 500 sakene gjelder mottakere som har mottatt både sykepenger og omsorgspenger. De øvrige sakene gjelder mottak av lønnskompensasjon og omsorgspenger.¹⁰¹

⁹¹ Innst. 112 L (2021–2022).

⁹² 210204 Anmodningsvedtak 10.

⁹³ 210204 Anmodningsvedtak 10.

⁹⁴ Svar på databestilling, mottatt 4. februar 2022.

⁹⁵ Nav, Årsrapport 2020 og 2021.

⁹⁶ Svar på databestilling, mottatt 4. februar 2022.

⁹⁷ Svar på databestilling, mottatt 4. februar 2022.

⁹⁸ Folketrygdloven § 9-5 1. ledd.

⁹⁹ Risikovurderingen 080421 Anmodningsvedtak 7,8, og 9.

¹⁰⁰ Risikovurderingen 8. april 2021 Anmodningsvedtak 7,8, og 9.

¹⁰¹ Svar på databestilling, mottatt 4. februar 2022.

Nav opplyser at de fleste sakene med mulige doble ytelser er lavere enn fire rettsgebyr (i 2021 utgjorde dette 4 796 kroner).¹⁰² Enkelte arbeidsgivere har mottatt større utbetalinger.¹⁰³ Enhetene som gjennomgår sakene, følger opp sakene med størst utbetaling først.

Nav har ikke startet med etterkontroller

Nav har ikke startet med etterkontrollen av de 1 500 identifiserte sakene som gjelder omsorgspenger.

På grunn av overgang til nye systemløsninger på sykepengeområdet og koronasituasjonen har det vært stort press på enhetene som skal behandle de 600 sakene som gjelder sykepenger som overlapper med omsorgspenger.¹⁰⁴ Etaten planlegger å gjennomføre kontrollen av listen innen utgangen av 2. tertial 2022.¹⁰⁵

Nav opplyser videre at de 900 sakene der omsorgspenger og lønnskompensasjon potensielt overlapper, er oversendt som del av listene med saker til etterkontroll i det midlertidige innsatsteamet på lønnskompensasjon. Innsatsteamet har opplyst at de vil starte med etterkontroll fra februar 2022, og at arbeidet med listene skal ferdigstilles i løpet av 2022.¹⁰⁶

Nav gjennomfører ikke etterkontroller på refusjon av sykepenger til arbeidsgiver

Vanligvis utbetaler arbeidsgiveren sykepenger for de første 16 kalenderdagene fra og med første sykefraværsdag, og Nav utbetaler fra dag 17.¹⁰⁷ Under koronapandemien er det gjort et unntak for sykefravær som gjelder koronaviruset. Arbeidsgiverperioden for betaling av sykepenger under koronapandemien ble midlertidig redusert til 3 dager.¹⁰⁸

I risikovurderingen kom Nav fram til risiko på seks områder og anbefalte følgende oppfølging/etterkontroll:¹⁰⁹

Tabell 6 Risikovurdering for refusjon av sykepenger til arbeidsgiver

Risiko	Risikohendelse	Etterkontroll
Moderat	Det har faktisk ikke vært fravær fra arbeid i form av sykdom eller karantene og periode for fravær.	Ingen etterkontroll
	Mottakeren har ikke et reelt arbeidsforhold i den aktuelle virksomheten.	Utrede maskinell etterkontroll
	Beløpet som er krevd eller utbetalt, er feil.	Utvalgsundersøkelse
Lav	Fraværet er ikke koronarelatert.	Ingen etterkontroll
	Arbeidsgiver har faktisk ikke utbetalt til mottakeren (på et eller annet tidspunkt).	Utvalgsundersøkelse
	Mottakeren er over 70 år, død eller uten medlemskap.	Utrede maskinell etterkontroll

¹⁰² Svar på databestilling, mottatt 4. februar 2022.

¹⁰³ Risikovurderingen 8. april 2021 Anmodningsvedtak 7,8, og 9.

¹⁰⁴ Svar på databestilling, mottatt 4. februar 2022.

¹⁰⁵ Svar på databestilling, mottatt 4. februar 2022.

¹⁰⁶ Svar på databestilling, mottatt 4. februar 2022.

¹⁰⁷ Jf. Folketrygdløven § 8-34 2, ledd.

¹⁰⁸ Midlertidig forskrift om unntak fra folketrygdløven og arbeidsmiljøloven i forbindelse med covid-19-pandemien § 3-2.

¹⁰⁹ Anmodningsvedtak 5 risikovurderingsskjema endelig 21. mars 2021.

For at arbeidsgiveren skal ha rett på refusjon for arbeidsgiverperioden, er det et krav at sykefraværet er koronarelatert. Det er imidlertid ikke et krav om at fraværet er dokumentert i form av sykemelding fra lege. Nav konkluderte med at det ikke alltid vil foreligge nødvendig informasjon til å gjennomføre etterkontroll, og foreslo ingen videre oppfølging av disse to risikoene.¹¹⁰

Nav mente at det var vanskelig å vurdere risiko for at krevd eller utbetalt beløp var feil. Det manglet informasjon som belyste omfanget.¹¹¹

For å skaffe seg oversikt over omfanget av mulige feilutbetalinger gjennomførte Nav en analyse av et representativt utvalg sykepengesaker. Undersøkelsen viste at over 90 prosent av de undersøkte sakene var korrekte. Siden undersøkelsen viste at saksbehandlingen i hovedsak har vært korrekt, og Nav er i en krevende ressursituasjon, valgte Nav å prioritere saksbehandling og utbetaling av nye sykepengesaker.¹¹²

For å kontrollere risiko for at det ikke er et reelt arbeidsforhold, og risiko for at mottakeren er over 70 år, er død, eller er uten medlemskap i folketrygden, anbefalte arbeidsgruppen direktoratet å utrede hvilke etterkontroller som kan gjøres maskinelt.¹¹³ Nav opplyser at de har vurdert etterkontroller, men at det vil kreve en del å sette opp slike maskinelle kontroller. Nav mener det ikke er regningsvarende å gjøre flere kontroller maskinelt, sett opp mot det de antar at en slik etterkontroll vil avdekke.¹¹⁴ Nav viser videre til at kontroll av et utvalg sykepengesaker også gjennomgående viste god kvalitet.¹¹⁵

Nav har i løpet av 2021 anmeldt tre personer for misbruk av ordningen. Disse hadde fått utbetalt til sammen 5,7 millioner kroner.

Nav gjennomfører ikke etterkontroller på sykepenger for selvstendig næringsdrivende og frilansere

En selvstendig næringsdrivende eller frilanser har rett til sykepenger fra 17. fraværsdag.¹¹⁶ Som følge av koronapandemien ble det innført midlertidige regler som reduserte antall kalenderdager uten sykepenger.

I risikovurderingen kom Nav fram til risiko på tre områder og anbefalte følgende oppfølging/etterkontroll:¹¹⁷

Tabell 7 Risikovurdering sykepenger for selvstendig næringsdrivende og frilansere

Risiko	Risikohendelse	Etterkontroll
Moderat	Det har faktisk ikke vært fravær.	Ingen etterkontroll
Lav	Fraværet er ikke koronarelatert.	Ingen etterkontroll
	Beløpet som er krevd eller utbetalt, er feil.	Ingen etterkontroll

¹¹⁰ Anmodningsvedtak 5 risikovurderingsskjema endelig 21. mars 2021.

¹¹¹ Anmodningsvedtak 5 risikovurderingsskjema endelig 21. mars 2021.

¹¹² Presentasjon fra møte mellom Nav og RR om kontroll med koronarelaterte ytelser 22.oktober 2021.

¹¹³ Anmodningsvedtak 5 risikovurderingsskjema endelig 21.mars 2021.

¹¹⁴ Svar på databestilling, mottatt 4. februar 2022.

¹¹⁵ Svar på databestilling, mottatt 4. februar 2022.

¹¹⁶ Lov om folketrygd (folketrygdloven) § 8-34 2. ledd.

¹¹⁷ Anmodningsvedtak 6 risikovurderingsskjema endelig 17. juni 2021.

Det kreves ikke at fraværet er dokumentert i form av sykemelding fra lege på fravær/diagnose, utover egenmelding. Nav konkluderte derfor med at de ikke hadde nødvendig kontrollgrunnlag. For øvrig gjelder samme kontrollregime som ordinære sykepenger.

Dagpenger til lærlinger fanges ikke opp i systematisk etterkontroll

Ordningen skulle sikre lærlinger som mistet lærlingplassen, en inntekt på nivå med lærlinglønnen.

I risikovurderingen kom Nav fram til risiko på tre områder og anbefalte følgende oppfølging/etterkontroll:¹¹⁸

Tabell 8 Risikovurdering dagpenger til lærlinger

Risiko	Risikohendelse	Etterkontroll
Lav	Ytelsen beregnes og utbetales med feil beløp.	Listekontroll med ordinære dagpenger
	Permitteringen er ikke reell.	Listekontroll med ordinære dagpenger
	Den permitterte har aldri jobbet i virksomheten.	Listekontroll med ordinære dagpenger

Nav vurderte at risikoen ved dagpenger til lærlinger ivaretas av listekontrollen med dagpenger og foreslo dermed ingen ytterligere tiltak for dagpenger til lærlinger.

Listekontrollen med dagpenger ble nedprioritert i store deler av 2020 og 2021 fordi ressurser ble omdisponert til saksbehandling av dagpengesøknader, jf. omtale under punkt 6.1.2.

Nav kontroll opplyser i intervju at man ikke kan identifisere dagpenger til lærlinger spesifikt i listekontrollen med dagpenger.¹¹⁹

6.2 Nav har etablert tilbakebetalingsløsninger for å sikre tilbakebetaling av forskudd på dagpenger

Nav skal ha systemer og rutiner som sikrer at forskudd på dagpenger blir tilbakebetalt.¹²⁰ Nav skal trekke forskuddet fra dagpengeutbetalinger, og etaten kan kreve at forskuddsmottakere tilbakebetaler forskuddet inntil hele beløpet er avregnet.¹²¹ Hvis tilbakebetalingen ikke gjennomføres frivillig, kan Nav overføre kravet til innkreving i skatteetaten.

Vi har kontrollert om Navs tiltak sikrer at forskudd på dagpenger tilbakebetales.

¹¹⁸ 010621 Anmodningsvedtak 4.

¹¹⁹ Verifisert referat fra møtet mellom Riksrevisjonen og Nav kontroll 6. desember 2021.

¹²⁰ Økonomiregelverket § 14.

¹²¹ Midlertidig forskrift forskudd dagpenger § 6

Hovedfunn

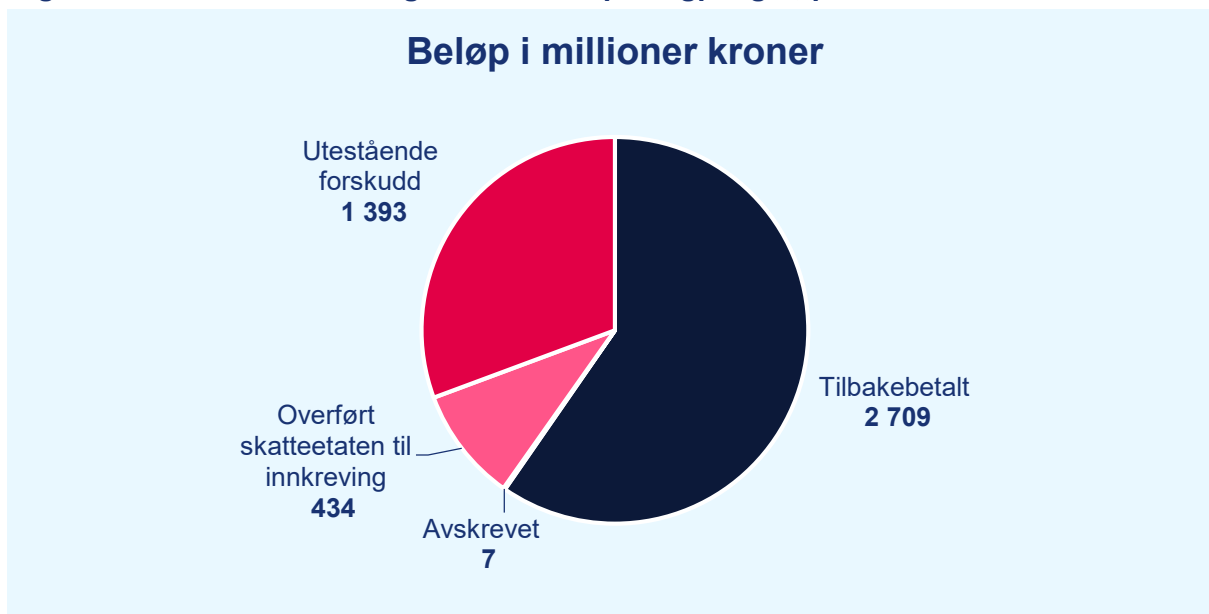
Brukerne har betalt tilbake 2,7 av 4,5 milliarder kroner av forskudd på dagpenger ved utgangen av 2021

Nav har etablert tilbakebetalingsplaner og trekk i dagpenger for å sikre tilbakebetaling av utestående 1,4 milliarder kroner i forskudd på dagpenger. Tilbakebetaling av forskudd på dagpenger er planlagt å pågå fram til 2026.

De som ikke betaler tilbake forskuddet, overføres til innkreving i skatteetaten. Nav har hittil overført krav for om lag 434 millioner kroner.

Figur 8 viser status i tilbakebetaling av forskudd på dagpenger per 31. desember 2021. Samlet tilbakebetaling av forskudd på dagpenger er ca. 2,7 milliarder kroner. Det utgjør cirka 60 prosent av det utbetalte forskuddet på dagpenger. Den utestående saldoen for forskudd på dagpenger var på ca. 1,4 milliarder kroner. Det utestående beløpet gjelder cirka 92 000 personer. Dette betyr at saldoen for forskudd på dagpenger fra utgangen av 2020 til 2021 er redusert med i underkant av 2 milliarder kroner.

Figur 8 Status tilbakebetaling av forskudd på dagpenger, per 31. desember 2021



Kilde: Nav

6.2.1 Nav forventer at utestående forskudd er tilbakebetalt i løpet av 2026

For de fleste forskuddsmottakere har Nav satt en øvre grense på 3 års tilbakebetaling. De som fremdeles betaler tilbake etter juni 2024, er de som har hatt saldo på over 100 000 kroner og fikk opptil 5 års tilbakebetalingstid.¹²²

Figur 9 viser hvordan tilbakebetalingsløsningene fordeler seg blant de som har utestående saldo per 31. desember 2021:¹²³

¹²² Presentasjon fra oppstartsmøte finansiell revisjon, 10. september 2021.

¹²³ Databestilling etterleversrevisjon Riksrevisjonen forskudd dagpenger, mottatt 2. februar 2022.

Figur 9 De fleste betaler tilbake forskuddet gjennom en tilbakebetalingsavtale



Kilde: Data fra Nav, Riksrevisjonens framstilling.

De aller fleste betaler tilbake forskuddet på dagpenger med en tilbakebetalingsavtale. Per 31. desember 2021 har 87 800 personer en tilbakebetalingsavtale med faktura, og 2 200 personer har trekk i løpende dagpengeutbetaling. De resterende 2 300 personene¹²⁴

- mottar brev om tilbakebetaling og får faktura
- mangler adresse
- har saldo på under 100 kroner
- har en pågående klagesak

Figur 10 viser Navs anslag om reduksjon i antall fakturaer som sendes ut i perioden 2022 til 2026. Anslaget er basert på inngåtte tilbakebetalingsavtaler med forskuddsmottakerne.

Figur 10 Antall fakturaer som sendes ut månedlig 2022 til 2026



Kilde: Nav.

¹²⁴ Svar på databestilling 2. februar 2022.

De som ikke betaler tilbake forskuddet i henhold til tilbakebetalingsplanen, vil bli overført til innkreving i skatteetaten. Skatteetaten vil kreve inn beløpet etter at Nav har fattet vedtak om overføring av kravet.¹²⁵ Et vedtak om overføring til skatteetaten kan påklages av den enkelte.¹²⁶

Nav startet med å overføre krav til skatteetaten i 2. tertial 2021.¹²⁷ Per 31. desember 2021 er krav på til sammen ca. 434 millioner kroner fordelt på ca. 17 200 personer sendt til skatteetaten. Dette utgjør ca. 10 prosent av opprinnelig saldo for forskudd på dagpenger.

Nav har per 31. desember 2021 avskrevet ca. 7 millioner kroner fordelt på ca. 1 100 personer, noe som utgjør 0,2 prosent av opprinnelig saldo for forskudd på dagpenger. Nav opplyser at de avskriver krav for personer under 18 år, feilberegninger i løsningen, dødsbo og små beløp.¹²⁸

Arbeids- og inkluderingsdepartementet opplyser i brev av 5. mai 2022,¹²⁹ at det er registrert fin fremgang i innkrevingen av utestående forskudd på dagpenger. Ved utgangen av 2021 var det om lag 1,4 mrd. kroner utestående knyttet til slike forskudd. Per februar 2022 ble ytterlige 200 mill. kroner krevd inn. Prognosen for innkreving i 2022 er 900 mill. kroner og 450 mill. kroner for 2023.

Det er departementets vurdering at Nav har fått på plass en hensiktsmessig ordning for tilbakebetaling av forskudd for dagpenger.

6.3 Arbeids- og inkluderingsdepartementet er orientert om og stiller seg bak at Nav prioriterer å utbetale løpende ytelser og behandle klagesaker foran å gjøre kontrollarbeid

Departementet skal fastsette overordnede mål, styringsparametere og krav til rapportering for Nav. Styring, oppfølging og kontroll skal tilpasses Navs egenart, risiko og vesentlighet.¹³⁰

Videre 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.¹³¹ Departementet har også ansvar for at utgiftsbevilgningene disponeres på en slik måte at ressursbruk og virkemidler er effektive med hensyn til forutsatte resultater.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet ga i tildelingsbrevet for 2021 føringer om at Nav blant annet skulle følge opp og rapportere om svindel og feilutbetalinger gjennom de midlertidige koronatiltakene.¹³² Departementet og Nav har som en del av styringsdialogen gjennomført både særmøter og etatsstyringsmøter i 2021.¹³³

I juni 2021 orienterte direktoratet om at feilutbetalingsområdet skulle trappes gradvis opp, etter at det hadde vært nødvendig å nedprioritere området under pandemien.¹³⁴ Ressurser fra kontrollsiden ble omdisponert til saksbehandling av søknader om dagpenger. I andre tertial rapporterte etaten at de var i gang med etterkontroll av ytelsene. Nav utsatte hovedvekten av arbeidet med listekontroller på dagpengeområdet til 2022.¹³⁵

¹²⁵ Presentasjon fra møtet mellom Nav og RR om tilbakebetaling av forskudd på dagpenger, 14. oktober 2021.

¹²⁶ Nav.no. Tilbakebetaling av forskudd på dagpenger, <https://www.nav.no/no/person/innhold-til-person-forside/nyttig-a-vite/kampanje-korona/tilbakebetaling-og-trekk-av-forskudd-pa-dagpenger#chapter-1>.

¹²⁷ 2. tertialrapport arbeids- og velferdsetaten 2021.

¹²⁸ Svar på databestilling 2. februar 2022.

¹²⁹ Arbeids- og inkluderingsdepartementet, svarbrev til rapportutkast 5. mai 2022

¹³⁰ Reglement for økonomistyring i staten § 4.

¹³¹ Bestemmelser i økonomistyringen i staten punkt 7.2.1.1 d) og punkt 7.3.9.

¹³² Tildelingsbrev Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2021, datert 15. januar 2021.

¹³³ Særmøter 19. mars, 28. mai, 27. august, 13. oktober, 9. desember og 17. desember. Etatsstyringsmøter 18. april, 18. juni og 5. november.

¹³⁴ Referat fra etatsstyringsmøte 18. juni 2021.

¹³⁵ Hovedrapport 2 tertial 2021.

Nedprioriteringen har gitt etterslep i arbeidet med feilutbetalinger, særlig for behandling av feilutbetalingssaker på dagpengeområdet. Direktoratet orienterte om at det var utarbeidet retningslinjer for å prioritere å stanse løpende feilutbetalinger og kontrollere de største sakene. Nav prioriterer å kontrollere mulige feilutbetalingssaker med beløp over 10 000 kroner. Departementet ble orientert om og stilte seg bak Navs prioritering. Departementet uttalte videre at det framover vil være nødvendig å vie mer oppmerksomhet til blant annet kontroll, og at feilutbetaling vil være et viktig område som må følges opp i styringsdialogen framover.¹³⁶

Departementet påpeker i intervju at det var åpenbart at rask utbetaling av koronaytelsene ville føre til et enormt etterarbeid for Nav. Den politiske viljen var klar på at rask utbetaling var viktigere enn å bruke tid på å få på plass løsninger med innebygde kontroller.¹³⁷

Arbeids- og inkluderingsdepartementet opplyser at det har vært orientert om og stiller seg bak at Nav prioriterer å utbetale løpende ytelser og behandle klagesaker foran å foreta etterkontroll av mulige feilutbetalingssaker. Denne prioriteringen ligger fast for direktoratet inntil de får annen beskjed fra departementet. Departementet viser til at Nav fortsatt ikke er i en normalsituasjon, og at arbeidet med etterkontroller må sees i lys av dette.¹³⁸

Departementet uttaler i intervju at det er behov for en dialog om nærmere prioriteringer av ressurser til etterkontroll av koronarelaterte ytelser for å forhindre at store feilutbetalinger går til foreldelse, og at store beløp må avskrives, samtidig som det balanseres opp mot øvrige oppgaver. Departementet er enig i at systemstøtten på kontrollområdet er mangelfull, særlig på dagpengeområdet. De viser til at innebygde kontroller og automatisert saksbehandling vil være langsiktige tiltak på området, som del av det pågående arbeidet med å modernisere Navs IKT-systemer.

¹³⁶ Referat fra etatsstyringsmøte 5. november 2021.

¹³⁷ Møte med Arbeids- og inkluderingsdepartementet 23. mars 2022.

¹³⁸ Møte med Arbeids- og inkluderingsdepartementet 23. mars 2022.

7 Konklusjon

Konklusjon

Nav har gjennomført risikovurderinger og avdekket et stort antall mulige feilutbetalingssaker innenfor de koronarelaterte ytelsene

Nav har gjennomført risikovurderinger og avdekket over 200 000 mulige feilutbetalingssaker gjennom den systematiske etterkontrollen av de koronarelaterte ytelsene.

Nav har i begrenset grad gjennomført etterkontroller

Omfanget av mulige feilutbetalingssaker er ekstraordinært stort på grunn av den store saksmengden under pandemien. Nav prioriterer å utbetale løpende ytelser og behandle klagesaker foran å foreta etterkontroll av mulige feilutbetalingssaker fra pandemien. Mange mulige feilutbetalingssaker er derfor ikke kontrollert.

Nav har i perioden 2020–2021

- fattet 10 000 vedtak om feilutbetaling og overført krav for cirka 340 millioner kroner til innkreving
- anmeldt om lag 500 personer for trygdesvindel av til sammen 110 millioner kroner gjennom de koronarelaterte ytelsene

Arbeids- og inkluderingsdepartementet er orientert om og stiller seg bak at Nav prioriterer å utbetale løpende ytelser og behandle klagesaker foran å foreta kontrollarbeid

Nav må i dialog med departementet gjøre tydelige prioriteringer av hvilket omfang etterkontroller skal ha i forhold til annen aktivitet fremover, ettersom en større mengde av sakene kan bli foreldet fra medio 2023.

Brukerne har betalt tilbake 2,7 av 4,5 milliarder kroner av forskudd på dagpenger ved utgangen av 2021

Nav har etablert tilbakebetalingsplaner og trekk i løpende dagpenger for å sikre tilbakebetaling av utestående 1,4 milliarder kroner i forskudd på dagpenger. Tilbakebetaling av forskudd på dagpenger er planlagt å pågå fram til 2026.

De som ikke betaler tilbake forskuddet, overføres til innkreving i skatteetaten. Nav har hittil overført krav for om lag 434 millioner kroner.

Siden våren 2020 har Norge vært sterkt preget av den pågående koronapandemien. Under pandemien har nasjonale og lokale myndigheter innført en rekke smitteverntiltak som har variert i varighet, omfang og alvorlighet. Tiltakene har, sammen med pandemien, i flere perioder blant annet bidratt til høyere arbeidsledighet og sykefravær og har gitt barnefamilier mer omfattende omsorgsoppgaver.

Stortinget har i 2020 og 2021 vedtatt flere midlertidige økonomiske tiltak for å begrense konsekvensene av pandemien og smitteverntiltakene, og arbeids- og velferdsetaten (Nav) fikk ansvaret for å gjennomføre tolv anmodningsvedtak.

Riksrevisjonen gjennomførte i 2020 en revisjon av koronatiltakene som Nav fikk ansvaret for.¹³⁹ Kontroll- og konstitusjonskomiteen merket seg i Innst. 168 S (2021–2022) at Nav i hovedsak etterlevde Stortingets forutsetninger om at de økonomiske tiltakene skulle gjennomføres raskt. Den lange saksbehandlingstiden for søknader om dagpenger fikk store konsekvenser for mange mottakere. Ordningen med forskudd på dagpenger sikret mottakerne livsopphold i denne situasjonen. Undersøkelsen viste at lønnskompensasjon til permitterte tok lengst tid å få på plass. Komiteen merket seg at Nav foreløpig ikke hadde etablert tilstrekkelige kontroller for å forebygge feilutbetalinger og avdekke eventuelle misbruk av de koronarelaterte ytelsene.

Komiteen stilte seg bak Riksrevisjonens funn og anbefalingene til Arbeids- og inkluderingsdepartementet om 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

Komiteens flertall berømmet samtidig Nav for effektiv gjennomføring av ordningene.¹⁴⁰

Målet med denne revisjonen har vært å kontrollere om Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Nav har gjennomført systematiske etterkontroller for å avdekke feilutbetalinger og misbruk av de koronarelaterte ytelsene. Videre har det vært et mål å kontrollere om etatens tiltak sikrer at forskudd på dagpenger tilbakebetales.

Basert på kriteriene har vi kontrollert om Nav har

- kartlagt risiko gjennom risikovurderinger
- besluttet etterkontroller for å håndtere identifisert risiko
- avdekket mulige feilutbetalingssaker for etterkontroll
- igangsatt og gjennomført etterkontroller
- iverksatt tiltak for å sikre at forskudd på dagpenger tilbakebetales

7.1 Nav har gjennomført risikovurderinger og avdekket et stort antall mulige feilutbetalingssaker innenfor de koronarelaterte ytelsene

Nav 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. I henhold til folketrygdloven § 22-15 kan en utbetaling fra Nav til noen som ikke hadde krav på den, kreves tilbake.

¹³⁹ Dokument 3:11 (2020–2021) Riksrevisjonens undersøkelse av bevilgninger til arbeids- og velferdsetatens tiltak under koronapandemien.

¹⁴⁰ Innst. 168 S (2021–2022).

Revisjonen viser at Nav i 2021 vurderte risikoen for feilutbetalinger av koronarelaterte ytelser.¹⁴¹ Konklusjonen var at det var høyest risiko for feilutbetalinger innenfor dagpenger og lønnskompensasjon.¹⁴² Det var lavere risiko for feilutbetalinger innenfor sykepenger, omsorgspenger, dagpenger til lærlinger og kompensasjonsordningen for selvstendige og frilansere.¹⁴³

På bakgrunn av risikovurderingene besluttet Nav å gjennomføre etterkontroller for å håndtere identifisert risiko og avdekke omfanget av feilutbetalinger. Nav besluttet å gjennomføre etterkontroller av dagpenger, lønnskompensasjon, kompensasjonsordningen for selvstendig næringsdrivende og frilansere og omsorgspenger. Den ordinære listekontrollen på dagpenger ville ivareta tilstrekkelig kontroll på dagpenger til lærlinger.

Nav har avdekket over 200 000 mulige feilutbetalingssaker innenfor de koronarelaterte ytelsene. Dagpenger er ytelsen med størst andel mulige feilutbetalingssaker. Deretter følger lønnskompensasjon og kompensasjonsordningen for selvstendig næringsdrivende og frilansere.

Nav har avdekket at det er mulig å få utbetalinger gjennom flere av etatens IKT-løsninger samtidig, selv om ytelsene ikke skal la seg kombinere. Årsaken til dette er at etatens IKT-systemer mangler innebygde kontroller som automatisk hindrer dette. En feilaktig utbetaling kan fanges opp gjennom manuelle etterkontroller. De store saksmengdene under koronapandemien har satt gjennomføring og oppfølging av manuelle kontroller under sterkt press, og kontrollene har vært tidkrevende.

Når det er få maskinelle kontroller, øker risikoen for både misbruk av ordningene og feilutbetalinger, og noen brukere kan ha fått for mye eller for lite stønad utbetalt. For å redusere denne risikoen må Nav gjennomføre systematiske etterkontroller.

Innenfor dagpenger økte utbetalingene fra 9 milliarder i 2019 til over 30 milliarder i 2020 og 26 milliarder i 2021. På det meste mottok om lag 424 000 personer dagpenger. Nav nedprioriterte kontrollarbeidet for å håndtere den store pågangen av dagpengesøknader.

Nav forsøkte å automatisere saksbehandlingen på dagpenger i 2020, men det var ikke mulig å tilpasse regelverket til dette.¹⁴⁴ Automatisering krever endringer i dagpengereguleringen og nytt saksbehandlingssystem. Det er problematisk at IKT-systemet og regelverket på dagpengeområdet begrenser Navs mulighet til å automatisere saksbehandlingen og etterkontrollen av dagpenger.

Som del av etatens pågående modernisering av IKT-systemer planlegger Nav å fase ut IKT-systemet for dagpenger (Arena).¹⁴⁵ I 2021 har etaten igangsatt et forprosjekt for å modernisere saksbehandlingssystemene for dagpenger og arbeidsavklaringspenger. Moderniseringen skal bidra til høyere kvalitet, raskere saksbehandling og redusert risiko for feilutbetalinger. Departementet uttaler at det også er aktuelt å se på regelverket for dagpenger i denne prosessen.¹⁴⁶

For lønnskompensasjonsordningen ble det utbetalt ca. 8,1 milliarder kroner til 386 000 mottakere gjennom den helautomatiske saksbehandlingsløsningen.¹⁴⁷ Lønnskompensasjon var den siste koronaordningen Nav fikk på plass, 9. juni 2020.

Revisjonen viser at Nav i perioden (2020–2021) hovedsakelig har jobbet med å rette feil i vedtak fra den automatiske saksbehandlingen. Ordningens innretning og manglende kontroller i

¹⁴¹ Nav, risikovurderinger av anmodningsvedtak (1-10).

¹⁴² Møte med Nav 22. september 2021 og risikovurderingene for anmodningsvedtakene 1, 2 og 3.

¹⁴³ Møte med Nav 22. september 2021 og risikovurderingene for anmodningsvedtakene 4-10.

¹⁴⁴ Nav, Notat om håndtering av vedtakene (til KK, RR og IR).

¹⁴⁵ Arbeids- og sosialdepartementet, Prop. 1S (2020–2021).

¹⁴⁶ Møte med Arbeids- og velferdsdirektoratet 22. februar 2021.

¹⁴⁷ [Utbetalinger av lønnskompensasjon for permitterte - nav.no](https://www.nav.no/Utbetalinger-av-lønnskompensasjon-for-permitterte)

saksbehandlingsløsningen har ført til mange feilutbetalinger. Nav har behandlet 15 000 saker fra ca. 40 000 mottatte henvendelser om feil i vedtak.

Nav har prioritert utbetalinger til dem som har fått for lite utbetalt. Saksbehandling av feilutbetalinger til dem som har fått for mye utbetalt, begynte i juni 2021, men er i hovedsak planlagt gjennomført fra januar 2022.¹⁴⁸ Nav arbeider fortsatt med å utvikle en IKT-løsning for saksbehandling av feilutbetalinger ved refusjon av lønnskompensasjon til arbeidsgivere.

For sykepenges og omsorgspenges har Nav vurdert fiktivt fravær som en av de høyeste risikoene. Ordningene er tillitsbaserte, og Nav har ikke mulighet til å kontrollere realiteten i om det har vært et reelt syke- eller omsorgsfravær. Nav har avdekket mulige feilutbetalinger som overlapper med andre ytelser, i hovedsak med lønnskompensasjon.

7.2 Nav har i begrenset grad gjennomført etterkontroller på de koronarelaterte ytelsene

Nav skal etablere systemer og rutiner som ivaretar kravene til internkontroll for å forebygge og avdekke misligheter og økonomisk kriminalitet.¹⁴⁹

Revisjonen viser at det mangler innebygde kontroller i systemløsningene for de nye kompensasjonsordningene for inntektsbortfall, og at manglene førte til mange feilutbetalinger og mye ekstraarbeid for Nav.

Nav har gjennom systematiske etterkontroller anslått at det er gjort over 200 000 mulige feilutbetalinger. Revisjonen viser at omfanget av mulige feilutbetalinger er stort, at etterkontrollene er arbeidskrevende, og at Nav ikke gjennomfører etterkontroll av et stort antall saker. Konsekvensen blir at betydelige feilutbetalinger ikke blir behandlet eller krevet inn.

Nav og Arbeids- og inkluderingsdepartementet bør avklare omfanget av etterkontroller framover. Arbeidet vil være ressurskrevende og kunne være i konflikt med behandling av løpende ytelser. Avklaringene er viktige ettersom en større mengde av sakene vil bli foreldet fra medio 2023.

Vi merker oss at Nav har prioritert å utbetale løpende ytelser og behandle klagesaker foran å foreta etterkontroll. De har kun påbegynt etterkontroll av saker på dagpengeområdet og innenfor kompensasjonsordningen for selvstendig næringsdrivende og frilansere.

Revisjonen viser at Nav har fattet 10 000 vedtak om feilutbetaling og overført krav for cirka 340 millioner kroner til innkreving i skatteetaten i perioden 2020–2021. Nav har videre anmeldt om lag 500 personer for trygdesvindler av til sammen ca. 110 millioner kroner.

På dagpengeområdet avdekket Nav 173 000 mulige feilutbetalingssaker i 2020 og at mange av de mulige feilutbetalingene kan ha fortsatt i 2021. Nav anslår at det samlet kan ha vært feilutbetalt 3 milliarder kroner i perioden. Omprioriteringen av ressurser fra kontrollarbeidet har ført til at Nav har mange mulige feilutbetalingssaker som ikke er behandlet.¹⁵⁰

Nav vurderer at det vil kreve betydelige ressurser å gjennomgå de avdekkede, mulige feilutbetalingssakene, da store deler av kontrollarbeidet må gjøres manuelt. Navs IKT-systemer er ikke tilpasset en effektiv kontroll. Det er en utfordring at Nav ikke har mulighet til å automatisere

¹⁴⁸ Dokumentet Ramme lønnskompensasjon fra innsatsteamet.

¹⁴⁹ Reglement for økonomistyring i staten § 14 g.

¹⁵⁰ Arbeids- og velferdsetaten, årsrapport 2021, punkt 3.5.3.

avregningen av ytelse mot tilgjengelige inntektsopplysninger.¹⁵¹ Konsekvensen er at Nav må gjøre tydelige prioriteringer, og at flere mulige feilutbetalings saker ikke blir behandlet.

Dagpengeutbetalinger til lærlinger vil ikke bli behandlet gjennom ordinære listekontroller. Sakene er beløpsmessig under grensene som er satt for å velge ut saker til kontroll.

For lønnskompensasjon har Nav gjennom systematisk etterkontroll avdekket 14 500 mulige feilutbetalings saker, men kontroll av disse sakene var ikke påbegynt i 2021. Nav planlegger at etterkontrollen skal starte i 2022 og ferdigstilles i løpet av året.¹⁵²

Nav har vurdert at feilutbetalingene på lønnskompensasjonsområdet delvis kan tilskrives etaten selv og har derfor halvert feilutbetalingskravene. Nav har hittil anslått at de vil fatte vedtak om feilutbetalinger som kan utgjøre mellom 90 og 140 millioner kroner, og tilsvarende beløp vil da avskrives på grunn av skylddelingen.

Innenfor kompensasjonsordningen for selvstendig næringsdrivende og frilansere har Nav avdekket 12 000 mulige feilutbetalings saker. Dette representerer anslagsvis avvik i om lag 1 av 3 saker. Etterkontroll av sakene er så vidt påbegynt ved utgangen av 2021, og Nav har fattet vedtak om feilutbetaling i 46 av sakene.

På ordningen for omsorgspenger har Nav avdekket 1 500 saker med mulige doble ytelser. Etterkontroll av sakene var ikke påbegynt i 2021.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet er orientert om og stiller seg bak at Nav prioriterer å utbetale løpende ytelser og behandle klagesaker foran å foreta kontrollarbeid. Nav har orientert departementet om status i kontrollarbeidet underveis i perioden. Departementet har forståelse for at det har vært nødvendig å omprioritere ressurser under koronapandemien. Departementet uttaler at det framover vil være behov for å vie mer oppmerksomhet til blant annet kontroll, og at feilutbetalingsområdet vil være viktig å følge opp i styringsdialogen framover.¹⁵³

7.3 Brukerne har betalt tilbake 2,7 av 4,5 milliarder kroner av forskudd på dagpenger ved utgangen av 2021

Nav skal ha systemer og rutiner som sikrer at utbetalt forskudd på dagpenger blir betalt tilbake.¹⁵⁴

Til sammen fikk 197 000 personer utbetalt 4,5 milliarder kroner i forskudd på dagpenger i 2020. Revisjonen viser at Nav per 31. desember 2021 har fått tilbakebetalt totalt 3,2 milliarder kroner og har utestående 1,4 milliarder kroner. Revisjonen viser videre at Nav har overført krav for om lag 434 millioner kroner fordelt på 17 200 personer til innkreving i skatteetaten. Dette utgjør ca. 10 prosent av totalt utbetalt forskudd på dagpenger.

Nav har etablert tilbakebetalingsløsninger som etter planen skal sikre at det meste av forskuddet er tilbakebetalt innen juni 2024. De som fikk over 100 000 kroner i forskudd på dagpenger, får noe lengre frist på tilbakebetalingen og skal være ferdig med tilbakebetalingen innen juni 2026.

¹⁵¹ Nav, Handlingsplan mot trygdemisbruk og svindel 2021–2022.

¹⁵² Presentasjon fra innsatsteamet i møte med Riksrevisjonen 15. desember 2021.

¹⁵³ Referat fra etatsstyringsmøte 5. november 2021.

¹⁵⁴ Økonomiregelverket § 14.