



Analyse av omfanget av feilutbetalinger av dagpenger

Rapport utarbeidet for Arbeids- og velferdsdirektoratet

Om Oslo Economics

Oslo Economics utreder økonomiske problemstillinger, utarbeider evalueringer og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Våre analyser kan være et beslutningsgrunnlag for myndighetene, et informasjonsgrunnlag i rettslige prosesser, eller et grunnlag for interesseorganisasjoner som ønsker å påvirke sine rammebetingelser. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.

Oslo Economics er et samfunnsøkonomisk rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Vi tilbyr innsikt og analyse basert på bransjeerfaring, sterk fagkompetanse og et omfattende nettverk av samarbeidspartnere.

Arbeidsmarkedet

Oslo Economics jobber med en rekke forsknings- og utredningsprosjekter i arbeidsmarkedet for departementer, direktorater, kommuner, arbeidsgiverorganisasjoner og private virksomheter. Vi analyserer registerdata for å evaluere arbeidsdeltagelse, velferdstematikk og fremtidens tiltak for samfunnets svakere stilte grupper.

Oslo Economics har tidligere blant annet utredet langtidsledighet, sykepenger, AAP, permitteringsregelverket, dagpenger for eldre og den samfunnsøkonomiske verdien av varsling, samt utredet etisk standard og antikorrupsjon i kommunesektoren.

Analyse av omfanget av feilutbetalinger av dagpenger/nummer 2019-11

© Oslo Economics, 2019

Kontaktperson:

Erik Magnus Sæther / Partner

ems@osloeconomics.no, Tel. 940 58 192

Foto/illustrasjon: Getty Images (iStockphoto.com)

Innhold

Sammendrag	5
1. Innledning	6
1.1 Bakgrunn og mandat	6
1.2 Definisjon av feilutbetalinger av dagpenger og typer feil	6
2. Metode for å anslå omfanget av feilutbetalinger av dagpenger	7
2.1 Metode	7
2.2 Dokumentstudier	7
2.3 Dybdeintervjuer	7
2.4 Spørreundersøkelse	7
2.5 Registerdataanalyse	8
2.6 Kontroller gjennomført av NAV	9
2.7 Anslag på feilutbetalinger	9
3. Årsaker til feilutbetalinger av dagpenger	10
3.1 Oversikt over krav og kilder til feilutbetalinger i dagpengesaker	10
3.2 Søknad om dagpenger	10
3.3 Underveis i en løpende dagpengesak	12
3.4 De viktigste årsakene til feilutbetalinger ifølge saksbehandlerne	14
3.5 Oppsummering	18
4. Hvordan avdekker NAV feilutbetalinger?	19
4.1 Feilutbetalingsområdet og involverte enheter i NAV	19
4.2 Forebygge feilutbetalinger	20
4.3 Avdekke feilutbetalinger	20
4.4 Behandle avdekkede feilutbetalinger	21
4.5 Innkreve feilutbetalt beløp	21
4.6 Hvilke typer brukerfeil som fører til feilutbetalinger av dagpenger er særlig vanskelig å avdekke for NAV?	21
5. Analyse av avdekkede feilutbetalinger av dagpenger	23
5.1 Avdekkede feilutbetalinger av dagpenger	23
5.2 Årsaker til feilutbetalinger av dagpenger	24
5.3 Kjennetegn ved tilbakekravde feilutbetalinger	26
6. Omfanget av feilutbetalinger av dagpenger inkludert mørketall	29
6.1 Resultater fra undersøkelse av omfanget av feilutbetalinger som skyldes underrapportering av timer	29
6.2 Resultater fra undersøkelse av omfanget av feilutbetalinger som skyldes utenlandsopphold	32
6.3 Resultater fra spørreundersøkelsen til saksbehandlere i NAV	33

6.4 Samlet anslag på omfanget av feilutbetalinger av dagpenger _____	36
7. Tiltak for å redusere mengden feilutbetalinger av dagpenger _____	42
7.1 Forebyggende tiltak _____	42
7.2 Tiltak rettet mot arbeidsprosesser, prosedyrer og systemer _____	42
7.3 Tiltak rettet mot arbeidet med å avdekke feilutbetalinger _____	43
7.4 Tiltak rettet mot regelverket _____	43
7.5 Samarbeid med andre etater _____	44
8. Referanser _____	45

Sammendrag

I 2017 utbetalte NAV dagpenger for 13,6 milliarder kroner. For å sikre en god forvaltning har NAV utarbeidet kontrollrutiner for å avdekke feilutbetalinger. Registerdata fra NAV viser at det i 2017 ble fattet vedtak om tilbakekreving av feilutbetalte dagpenger tilsvarende 352 millioner kroner. Dette utgjør 2,6 prosent av totalt utbetalte dagpenger. I tillegg kommer feilutbetalinger som ikke blir avdekket, såkalte mørketall. Feilutbetalingene kan skyldes bevisste og ubevisste feil fra bruker og eventuelt arbeidsgiver, samt feil fra NAV. Feilutbetalinger har konsekvenser både for tilliten til etaten og i form av samfunnsøkonomiske kostnader.

Formålet med rapporten er å belyse det totale omfanget av feilutbetalinger av dagpenger inkludert mørketall, samt vurdere årsakene til feilutbetalinger og identifisere mulige tiltak for å motvirke feilutbetalinger. Analysen er gjennomført av Oslo Economics på vegne av Arbeids- og velferdsdirektoratet.

En vesentlig andel av feilutbetalingene av dagpenger skyldes brukerfeil. Arbeid uten å føre timer på meldekortet, svart arbeid og at bruker oppholder seg i utlandet uten godkjenning fra NAV vurderes å være de viktigste årsakene til feilutbetalinger av dagpenger som skyldes bruker. Manglende samordning mellom dagpenger og andre offentlige ytelser fremstår som en viktig årsak til feilutbetalinger av dagpenger som skyldes feil fra NAV, etterfulgt av at NAV kan gi mangelfull eller feilaktig informasjon til brukerne i noen tilfeller.

Vurderingen av omfanget av feilutbetalinger av dagpenger er basert på ulike datakilder; a) NAV kontroll sine undersøkelser av omfanget av feilutbetalinger som skyldes underrapportering av timer og utenlandsopphold, b) en spørreundersøkelse blant erfarne saksbehandlere i NAV, c) registerdataanalyser av feilutbetalinger og dagpengesaker og d) dybdeintervjuer med representanter for ulike enheter i NAV. Samtidig understreker vi at det er betydelig usikkerhet knyttet til estimatene.

Vi anslår at det totale omfanget av feilutbetalinger av dagpenger er mellom 800 millioner og 1,9 milliarder kroner årlig. Dette tilsvarer mellom 6 og 14 prosent av dagpengeutbetalingene. Vårt beste anslag er 1,2 milliarder kroner, eller omlag 9 prosent av de samlede dagpengeutbetalingene. Dette inkluderer feilutbetalingene som skyldes bevisste og ubevisste feil fra bruker og arbeidsgiver, samt feil fra NAV. Hoveddelen av feilutbetalingssakene gjelder mindre beløp.

Vi har identifisert ulike tiltak for å redusere omfanget av feilutbetalinger av dagpenger. Tiltakene inkluderer å heve kvaliteten på informasjonen som gis til brukere, sikre en tettere oppfølging av brukere som mottar ytelse, utvikle bedre fagsystemer (digitale løsninger) som fungerer på tvers av ytelsesområder, heve kompetansen på feilutbetalingsaker blant medarbeidere i NAV, vurdere endringer i regelverket og vurdere alternative systemer. I Danmark har man innført et system som i mindre grad baserer seg på egenrapportering fra bruker, som i større grad samordner automatisk mellom forvaltningsregistre og som har fortløpende kontroll i påfølgende kalendermåned.

1. Innledning

I 2017 utbetalte NAV dagpenger for 13,6 milliarder kroner. Samme år ble det ifølge registerdata fra NAV fattet vedtak om tilbakekreving av feilutbetalte dagpenger tilsvarende 352 millioner kroner. Det oppstår feilutbetalinger som NAV ikke avdekker, såkalte mørketall. Formålet med denne rapporten er å belyse det totale omfanget av feilutbetalinger av dagpenger, inkludert mørketall, og anslå hvordan feilutbetalingene fordeler seg etter brukerfeil og feil fra NAV.

1.1 Bakgrunn og mandat

Arbeids- og velferdsdirektoratet, ved Ytelsesavdelingen, har tatt initiativ til en analyse av det totale omfanget av feilutbetalinger på dagpengeområdet. En tidligere studie av trygdesvindel, foretatt av Proba samfunnsanalyse (2013), anslo at det ble svindlet med dagpenger for 4,1 prosent av de totale utbetalingene. I tillegg til svindel kan feilutbetalinger oppstå som følge av ubevisste feil av brukere og feil fra NAV. Et anslag for disse kategoriene er ikke blitt vurdert tidligere.

Målet med denne kartleggingen er å få et anslag over feilutbetalinger av dagpenger inkludert mørketall, fordelt etter bevisste og ubevisste brukerfeil og feil fra NAV. I tillegg ønsker NAV å få belyst variasjonen i størrelsen på feilutbetalinger av dagpenger, og få beskrevet de vanligste årsakene til feilutbetalinger og på hvilke tidspunkter i en dagpengesak de oppstår. Basert på funnene i analysen skal det identifiseres tiltak som kan bidra til

å redusere omfanget av feilutbetalinger av dagpenger i fremtiden.

Oppdraget er gjennomført av Oslo Economics i perioden oktober 2018 til mars 2019.

1.2 Definisjon av feilutbetalinger av dagpenger og typer feil

En feilutbetaling av dagpenger defineres i denne rapporten som en utbetaling som har funnet sted der hele eller deler av beløpet er utbetalt uten at dette er i samsvar med regelverk. Definisjonen er avgrenset til å omfatte tilfeller der bruker har fått utbetalt for mye i stønad. Tilfeller hvor det er for lite utbetalt er ikke inkludert i definisjonen.

I rapporten skiller vi mellom tre hovedtyper feil som bakenforliggende årsak til at feilutbetalinger av dagpenger oppstår:

- **Bevisste feil av brukere og eventuelt arbeidsgiver (svindel/misbruk):** At en person bevisst bryter regelverket med det formål å motta dagpenger som vedkommende ikke har rett til, eller å motta mer dagpenger enn det vedkommende har krav på.
- **Ubevisste feil fra brukere og eventuelt arbeidsgiver:** At bruker ikke har intensjoner om at det skal oppstå en feilutbetaling, men ubevisst oppgir feil eller mangelfulle opplysninger til NAV eller holder tilbake relevante opplysninger fordi bruker misforstår regelverket eller av andre årsaker ikke er i stand til å gi korrekte opplysninger.
- **Feil begått av NAV:** At NAV gjør ulike former for saksbehandlingsfeil, anvender regelverket feil, at det oppstår systemfeil og lignende.

2. Metode for å anslå omfanget av feilutbetalinger av dagpenger

Kartleggingen av omfanget av feilutbetalinger av dagpenger er basert på kombinasjon av metoder og bruk av ulike datakilder. Dette inkluderer beregninger og undersøkelser gjennomført av NAV Kontroll, en spørreundersøkelse blant erfarne saksbehandlere i NAV, registerdataanalyser, dybdeintervjuer med representanter for ulike enheter i NAV og litteraturgjennomgang.

2.1 Metode

Kartleggingen av omfanget av feilutbetalinger av dagpenger er basert på en metodetriangulering med bruk av ulike datakilder. Trinnene i prosjektet er illustrert i Figur 2-1.

Figur 2-1: Trinn i prosjektet



2.2 Dokumentstudier

Analysen bygger på eksisterende utredninger og forskning på feltet. Et utgangspunkt har vært Proba samfunnsanalyse (2013) sin kartlegging av misbruk innen fem stønadsordninger inkludert dagpengeområdet. De fant at feilutbetalinger av dagpenger som skyldes svindel og misbruk utgjorde 4,1 prosent av utbetalingene. Gitt utbetalinger av

dagpenger på 13,6 milliarder kroner i 2017, tilsvarer dette et anslag på over 557 millioner kroner.

Vi har også gjennomgått tidligere studier fra Sverige (Delegationen mot felaktige utbetalinger, 2007; Ekonomistyringsverket, 2011; Riksrevisionen, 2016) og rapport fra Nasjonalt tverretattlig analyse- og etterretningscenter (2017) med situasjonsbeskrivelse av arbeidslivskriminalitet i Norge i 2017.

I tillegg har vi gjennomgått dokumenter mottatt fra NAV. Dette gjelder følgende:

- Handlingsplan for feilutbetalingsområdet (NAV, 2016)
- Virksomhetsrapport fra NAV Klageinstans, første tertial 2018 (NAV Klageinstans, 2018)
- Kvalitetsrapport fra NAV Klageinstans til Arbeids- og velferdsdirektoratet, årsrapport 2016 (NAV Klageinstans, 2017)
- Prosjektrapport fra samarbeidsprosjekt om rett ytelse til rett tid, Forebygge og avdekke feilutbetaling og svindel med dagpenger (DP) og arbeidsavklaringspenger (AAP). Samarbeidsprosjekt mellom NAV Hedmark, 3 NAV-kontorer i Hedmark, NAV Arbeid og ytelser Hamar og NAV Kontroll

2.3 Dybdeintervjuer

Vi har som en del av prosjektet gjennomført dybdeintervjuer med et utvalg representanter fra ulike enheter i NAV. Det ble gjennomført totalt 9 intervjuer med representanter fra følgende enheter:

- NAV Arbeid og Ytelser
- NAV Ytelsesavdelingen
- NAV Kontroll
- NAV Klageinstans
- Ett NAV-kontor
- Ett NAV Kontaktsenter

I dybdeintervjuene har vi innhentet informasjon om hvordan en dagpengesak forløper, årsaker og risikofaktorer for feilutbetaling av dagpenger og anslag på omfanget av feilutbetalinger.

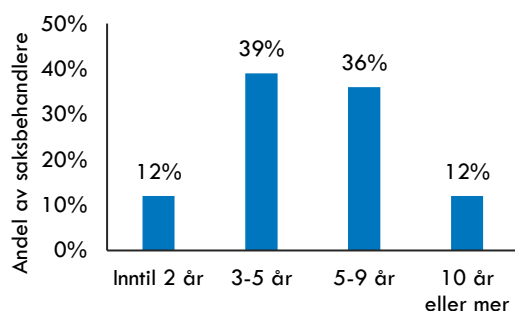
2.4 Spørreundersøkelse

Som en del av oppdraget har det blitt gjennomført en nettbasert spørreundersøkelse som ble sendt til et utvalg saksbehandlere i NAV Arbeid og ytelser. Før spørreundersøkelsen ble sendt ut, ble utformingen av undersøkelsen kvalitetssikret i samarbeid med

Arbeids- og velferdsdirektoratet og NAV Arbeid og ytelser.

Av 36 saksbehandlere som ble invitert, svarte 33 på undersøkelsen. De fleste saksbehandlerne har mellom 3 og 9 års erfaring med arbeid knyttet til saksbehandling og/eller kontroll av dagpenger, se Figur 2-2.

Figur 2-2: Hvor mange års erfaring har du med arbeid knyttet til saksbehandling og/eller kontroll av dagpenger? (N=33)



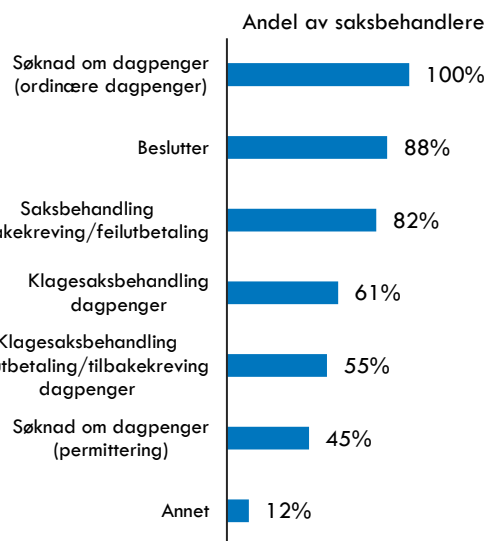
Kilde: Spørreundersøkelse til et utvalg saksbehandlere i NAV. Analyse Oslo Economics.

Figur 2-3 viser hva slags erfaring saksbehandlerne i utvalget har. Prosentene i figuren tolkes som andelen av alle saksbehandlere (N=33) som krysset av et gitt alternativ.

Samtlige saksbehandlere har erfaring fra arbeid knyttet til søknad om ordinære dagpenger. Mange av dem har også erfaring med saksbehandling på feilutbetalingsområdet. Over halvparten av saksbehandlerne i spørreundersøkelsen har erfaring med klagesaksbehandling, knyttet til dagpenger, feilutbetalinger og tilbakekreving. Litt under halvparten har erfaring med søknad om dagpenger knyttet til permittering. Saksbehandlere som svarer «annet» oppgir blant annet at de har erfaring med saksbehandling av sakskostnader og erfaring med EØS-refusjoner.

I kapittel 6 benytter vi resultater fra spørreundersøkelsen til å belyse hvordan saksbehandlerne vurderer omfanget av feilutbetalinger av dagpenger, basert på spørsmålene de ble stilt i undersøkelsen.

Figur 2-3: Hva slags erfaring fra dagpengeområdet har du? Andel av saksbehandlerne som krysset av på alternativene (N=33)



Kilde: Spørreundersøkelse til et utvalg saksbehandlere i NAV. Analyse Oslo Economics.

2.5 Registerdataanalyse

Til prosjektet har det blitt innhentet og analysert registerdata fra NAV på dagpenge- og feilutbetalingsvedtak. Vi bruker dagpengesaker med vedtak i 2017 som sammenligningsgrunnlag for omfanget av feilutbetalinger. Registerdataene for feilutbetalinger inneholder alle vedtak med dato i 2017 som kan knyttes til feil på dagpenger. Vedtakene kan også knytte seg til feil på andre stønader, og til feilutbetalinger for andre år enn 2017. Tallene i rapporten er basert på registerdata som vi har begrenset til feilutbetalingsvedtak hvor brutto feilutbetalte dagpenger er større enn null, og hvor beløpet er helt eller delvis krevd tilbake.

Datafilen med feilutbetalinger inneholder informasjon om 47 907 feilutbetalings saker. Vi velger kun å se på feilutbetalings saker med vedtaksdato i 2017, hvilket utgjør 8 987 saker. Av disse har 433 av sakene 0 i feilutbetalt beløp, mens 21 av sakene har negativt feilutbetalingsbeløp. Disse har vi utelatt fra analysen.

I tillegg har vi fjernet vedtak om tilbakekreving av feilutbetalte dagpenger der det i registerdataene er registrert at utfallet av vedtaket er «nei». Registerdataene gir ikke noen nærmere informasjon om denne utfallsvariabelen. I datasettet er det totalt 1 949 vedtak registrert med dette utfallet. Vi har også fjernet vedtak der det manglet data på beløp.

Som et resultat av dette sitter vi igjen med 6 570 vedtak om tilbakekreving av feilutbetalte dagpenger

i 2017, som datagrunnlag for å representere avdekkede feilutbetalinger og beskrive variasjon i disse med hensyn til utvalgte variabler. Av disse er omtrent 7 prosent endringsvedtak og resten er ordinære vedtak om feilutbetaling.

NAV oppgir at de i løpet av 2017 har arbeidet med å bygge ned restanser i saksbehandlingen. Dette arbeidet kan ha ført til at 2017 skiller seg noe ut sammenlignet med andre år når det gjelder data på tilbakekreving av feilutbetalinger. Det tas forbehold om dette for de dataene som presenteres i rapporten.

2.6 Kontroller gjennomført av NAV

Vi har i analysen benyttet resultater fra ulike undersøkelser gjennomført av NAV kontroll. Dette inkluderer en undersøkelse av omfanget av feilutbetalinger som skyldes underrapportering av timer og en undersøkelse av omfanget av feilutbetalinger som skyldes at bruker oppholder seg i utlandet.

2.6.1 Undersøkelse av underrapportering av timer

NAV kontroll har gjennomført en undersøkelse for å vurdere omfanget av feilutbetalinger av dagpenger som skyldes underrapportering av timer i meldekort. Undersøkelsen vurderer ikke underrapportering av timer knyttet til svart arbeid, ettersom undersøkelsen baserer seg på arbeidsgivers rapportering i A-meldingen. Fra 2015 ble arbeidsgiverne forpliktet til å sende inn A-melding hver måned som blant annet dokumenterer ansattes inntekt og arbeidsforhold. A-meldingen er dermed et godt hjelpemiddel for å vurdere om en person underrapporterer timer i meldekortet. A-meldingen gir informasjon om lønn utbetalt per måned for alle ansatte og timer arbeidet per måned på de som har timelønn og stillingsprosent for de som har fastlønn. Ettersom arbeidede timer ikke er tilgjengelig for alle ansatte i A-meldingen har NAV kontroll benyttet «en proxy» for dette som baserer seg på lønn. I stedet for å vurdere arbeidede timer som andel av den vanlige arbeidstiden (arbeidsgrad), benyttes utbetalt lønn som andel av utbetalt før arbeidsledighet. Nedenfor vises formelen NAV kontroll tar utgangspunkt i sine beregninger. Det beregnes en feilutbetaling dersom:

$$\left(\frac{\text{Faktisk utbetalt ytelse}}{\text{Full ytelse}} + \frac{\text{Utbetalt lønn}}{\text{Lønn forut for arbeidsledighet}} \right) \times 100 \% > 100 \%$$

Det første leddet representerer ytelsesgraden, utbetalt ytelse som andel av full ytelse. Det andre leddet i formelen representerer den ansattes arbeidsgrad beregnet basert på utbetalt lønn. Formelen er basert på at dersom ytelsesgraden og arbeidsgraden overstiger 100 prosent vil dette representere en feilutbetaling.

Modellen tar ikke hensyn til at hele ytelsen faller bort dersom dagpengemottakeren arbeider mer enn 50 prosent av den fastsatte vanlige arbeidstiden. NAV har imidlertid tatt høyde for dette i sine beregninger.

Datagrunnlaget for undersøkelsen er samtlige dagpengesaker med utbetalt beløp i 2017. Undersøkelsen er avgrenset til dagpengesaker for ordinære arbeidstakere hvor det finnes inntektsopplysninger i A-meldingen. Selvstendig næringsdrivende er dermed ikke inkludert i undersøkelsen. NAV kontroll har begrenset dagpengesakene til saker hvor dagpenger er utbetalt i samme måned som det er registrert A-inntekt.

For å vurdere presisjonen i anslagene har NAV kontroll også innhentet resultater fra listekontroller hvor saksbehandlere i NAV kontroll analyse går gjennom et utvalg av sakene med beregnet feilutbetaling og vurderer om saken representerer en reel feilutbetaling. Sakene har også blitt koblet med reelle feilutbetalingssaker registrert i Arena.

2.6.2 Undersøkelse av saker som gjelder opphold i utlandet

NAV kontroll har også gjennomført en undersøkelse av omfanget av feilutbetalinger som skyldes at bruker oppholder seg i utlandet. Også denne undersøkelsen er basert på dagpengesaker fra 2017. I undersøkelsene vurderer NAV kontroll om dagpengemottakere er registrert med transaksjon i Valutaregisteret og vurderer i hvilken grad det er benyttet en utenlandsk IP-adresse ved innsending av meldekort. Det lages så en liste over potensielle utlandssaker hvor vilkårene for utplukket av saker er treff i Valutaregisteret og at begge meldekort i en måned er levert med utenlandsk IP-adresse. Videre har NAV belyst treffsikkerheten i utplukket ved å benytte resultater fra listekontroller av utlandssaker som er gjennomført som en del av den ordinære kontrollvirksomheten i NAV.

2.7 Anslag på feilutbetalinger

Vi er i oppdraget bedt om å oppgi et punkttestimat på feilutbetalinger av dagpenger, samt et 95-prosent konfidensintervall. Vi oppgir i rapporten et lavt, middels og høyt anslag på feilutbetalinger av dagpenger. Det lave og høye anslaget er basert på sensitivetsberegninger av et punktanslag for feilutbetalinger av dagpenger, utformet med tanke på å sikre et 95-prosent konfidensintervall. Vi bemerker at tallgrunnlaget til dels er begrenset og at anslagene for konfidensintervall er beheftet med usikkerhet. Dette drøftes i oppsummeringen av analysen i kapittel 6.

3. Årsaker til feilutbetalinger av dagpenger

Feilutbetalinger av dagpenger kan skyldes ulike typer brukerfeil og feil fra NAV. En typisk brukerfeil er underrapportering av timer på meldekortet. Manglende samordning mellom dagpenger og andre offentlige ytelser fremstår som en viktig årsak til feilutbetalinger av dagpenger som skyldes feil fra NAV, etterfulgt av at NAV kan gi mangelfull eller feilaktig informasjon til brukerne.

3.1 Oversikt over krav og kilder til feilutbetalinger i dagpengesaker

Årsaker til at feilutbetalinger oppstår kan både skyldes feil fra bruker, både bevisste og ubevisste, og feil begått av NAV. Figuren under illustrerer de viktigste kravene som må oppfylles ved søknad om dagpenger og i en løpende dagpengesak, og de mulige kildene til feilutbetalinger.

Figur 3-1: Krav til dagpengemottaker og mulige feilkilder i en dagpengesak

	Søknad om dagpenger	Løpende dagpengesak
Krav	<ul style="list-style-type: none">• Må ha redusert arbeidstid med minst 50 prosent• Vilkår knyttet til tidligere inntekt• Krav om å være reell arbeidssøker	<ul style="list-style-type: none">• Må levere meldekort hver 14. dag, med arbeidede timer• Må være reell arbeidssøker (ikke sykdom, utenlandsopphold, utdanning, m.m)• Må rapportere i endringer i brukers situasjon som medfører endringer i retten til dagpenger
Mulige kilder til feilutbetalinger	<ul style="list-style-type: none">• Bruker er ikke reell arbeidssøker• Bruker gir feil informasjon om tidligere arbeidsforhold (arbeidstid, oppsigelse, etterlønn, arbeid i Norge, m.m.)• Bruker/NAV gir/har manglende informasjon om ytelser som skal samordnes• NAV setter feil innvilgelsesdato• NAV fastsetter vanlig arbeidstid feil• NAV gjør feil vurdering av sluttvederlag/etterlønn/o.l.• NAV gjør feil vurdering av søkers skyld i oppsigelse	<ul style="list-style-type: none">• Bruker er ikke reell arbeidssøker (opphold i utlandet, sykdom, utdanning, m.m.)• Bruker melder ikke/for få arbeidede timer på meldekort (lønnet arbeid, selvstendig næringsvirksomhet og ulønnet arbeid)• Bruker arbeider svart• Bruker melder ikke fra om nytt arbeid• Bruker melder ikke fra når det søkes om/mottas andre ytelser• Bruker melder ikke fra om oppsigelse fra permitterende arbeidsgiver• NAV gjør ikke vedtak om stans i dagpengene når vilkår ikke er oppfylt

Figur: Oslo Economics.

3.2 Søknad om dagpenger

3.2.1 Krav for å ha rett til dagpenger

Det første trinnet i en dagpengesak innebærer at bruker registrerer seg som arbeidsledig hos NAV.

For å ha rett til dagpenger må bruker ha fått ordinær arbeidstid redusert med minst 50 prosent (fl §4-3, andre ledd første punktum). I tillegg må bruker være reell arbeidssøker. Dette betyr som hovedregel at bruker skal være villig og i stand til å ta ethvert arbeid hvor som helst i Norge. Dette innebærer at bruker:

- Må være arbeidsfør

- Må være villig til å ta ethvert arbeid som er lønnet etter tariff eller sedvane
- Må være villig til å ta arbeid i hele Norge¹
- Må være villig til å jobbe både deltid og heltid, og slutte i et eksisterende arbeidsforhold dersom man får tilbud om et arbeidstilbud som gir mer arbeid
- Må være aktiv jobbsøker, og stille seg tilgjengelig for tiltak og jobbtilbud som NAV arrangerer

Det er etablert en norm for hvor tilgjengelig en arbeidssøker skal være for tilgjengelig arbeid og tiltak fra NAV (se rundskriv til § 4-5).

¹ Det er unntak for kravene til å ta arbeid over hele landet og ta arbeid som innebærer deltid, natt- og helgearbeid

dersom man er over 60 år eller det er andre tungtveiende sosiale hensyn, som forsørgeransvar for barn.

For å ha rett til dagpenger, er det i tillegg krav om at brutto arbeidsinntekt tilsvarer minst 1,5 G det siste avsluttede kalenderåret, eller at brutto arbeidsinntekt de tre siste avsluttede kalenderårene er på minst 3 G (fl §4-4). Bruker er nødt til å ha hatt et arbeidsforhold i Norge for å ha rett på dagpenger, men EØS-borgere som oppfyller dette kan regne med arbeidsperioder fra andre EØS-land for å oppfylle kvalifikasjonskravet.

Bruker som søker om dagpenger må oppgi om han eller hun mottar eller har søkt andre ytelser som er samordningspliktige. Dagpenger samordnes med andre reduserte ytelser i folketrygden, som sykepenger, uføretrygd, foreldrepenger og svangerskapspenger (fl §§4-24 og 4-25). I tillegg må brukeren oppgi om han eller hun har søkt eller mottar ytelser utenfor folketrygden som også skal samordnes, for eksempel pensjon fra offentlig tjenestepensjonsordning, ventelønn, pleiepenger eller etterlønn. I prinsippet skal alle ytelser som dekker samme inntektstap samordnes. Folketrygdloven og dagpengeforskriften har bestemmelser for hvordan samordningen skal beregnes, med minimums- og maksimumsgrenser for størrelsen på de samordnede ytelsene.

Dersom alle vilkår for å få dagpenger er oppfylt, betales dagpenger ut tidligst fra datoen søker satte fram krav (innvilgelsesdato), etter at ventetiden er over. Ventetiden begynner å løpe fra tidspunktet søkeren har rett til dagpenger, som kan være før søknaden om dagpenger er framsatt. En søker som er helt ledig må ha en ventetid på 3 dager etter at han eller hun har registrert seg som arbeidssøker før søknaden utbetales.² Dersom bruker selv er skyld i arbeidsledigheten, ved at bruker har sagt opp uten grunn, eller er avskjediget på grunn av forhold han eller hun selv er skyld i, får bruker i stedet en utvidet venteperiode på 12 uker.

3.2.2 Brukerfeil i forbindelse med søknad om dagpenger

En vesentlig del av grunnlaget for å vurdere søknaden er basert på brukers opplysninger, slik at det er en mulighet for at feilaktige opplysninger fra brukeren fører til at et vedtak om dagpenger er fattet på feil grunnlag. Det er ingen eller lite direkte dialog mellom bruker (søkeren) og saksbehandler i forbindelse med søknaden, slik at det er begrenset hvilken grad saksbehandler kan verifisere informasjonen.

Informasjon om lønn dokumenteres vanligvis gjennom inntektsopplysninger fra A-meldingen. Kun dersom søker oppgir at han eller hun har inntekt fra et annet

² Delvis ledige må ha en ventetid på 60 % av en vanlig arbeidsuke beregnet ut fra fastsatt vanlig arbeidstid.

³ En delvis oversikt over vedlegg til dagpengesøknaden finnes på: <https://www.nav.no/dagpengervedlegg>. På

EØS-land som skal regnes med baserer NAV seg på dokumentasjon fra søker om inntekt. Dette gjelder i en svært liten del av sakene.

Fra november 2018 er det innført en ny ordning for å registrere seg som arbeidssøker, som er mindre omfattende enn den var tidligere.

Ikke reell arbeidssøker

Kravene til å være reell arbeidssøker må være oppfylt for at en søker skal ha rett på dagpenger. En søker kan være i en situasjon hvor disse kravene ikke oppfylles, for eksempel ved ikke å være arbeidsfør, men likevel oppgi at kravene til å være reell arbeidssøker er oppfylt. I så fall kan vedtaket om dagpenger være fattet på feilaktig grunnlag, og alle utbetalinger av dagpenger i saken kan være feilutbetalinger.

Feilaktige opplysninger i søknad om dagpenger

I søknaden skal bruker oppgi informasjon om stillingen(e) som brukeren har mistet, som er bakgrunnen for statusen som arbeidssøker. Dette inkluderer blant annet informasjon om start og slutt, oppsigelse og sluttårsak, vanlig arbeidstid, eventuelle rettigheter i oppsigelsesperioden (krav på lønn, sluttkompensasjon m.m.). Søkeren må også legge ved dokumentasjon av slike og andre forhold som har betydning for vedtaket om dagpenger.³ I dag dokumenteres dette gjennom papirvedlegg, men NAV arbeider med å få en elektronisk dialog med arbeidsgiver som erstatter dette.

Dersom bruker oppgir feilaktige eller mangelfulle opplysninger, kan en søknad om dagpenger bli innvilget på feilaktig grunnlag. Bruker og arbeidsgiver kan for eksempel rapportere eller oppgi uriktig antall timer som grunnlag for å fastsette vanlig arbeidstid, eller de kan oppgi et uriktig inntektsgrunnlag ved å rapportere en høyere inntekt enn brukers reelle inntekt, for eksempel ved å oppgi feilaktige opplysninger om naturalytelser. En bruker kan også opplyse om arbeidsforhold som ikke er reelle, for eksempel for å oppfylle kravet om at man har hatt arbeid i Norge, selv om kvalifikasjonsgrunnlaget er opptjent i et annet EØS-land.

Dersom brukeren har sagt opp stillingen frivillig, men oppgir å ha blitt sagt opp, vil det kunne bli fastsatt feil lengde på ventetiden, som egentlig skulle vært 12 uker. Dette kan dermed lede til feilutbetalinger i perioden.

Brukeren kan også ha opparbeidet seg et inntektsgrunnlag fra en annen ytelse som er oppnådd

grunn av at nødvendig dokumentasjon varierer fra sak til sak, og for fem ulike rettighetstyper innenfor dagpenger, er listen over mulige vedlegg det kan være behov for lengre.

på uriktig grunnlag, slik at feilen føres videre i vedtaket om dagpenger.

3.2.3 Feil av NAV i forbindelse med søknad om dagpenger

Dagpengevedtak saksbehandles i to trinn. Først av saksbehandler, deretter av beslutter. Dette skal gi en kontroll av vedtakene som fattes. Det kan likevel oppstå feilutbetalinger som skyldes feil i saksbehandlingen.

Feil vurderinger i forbindelse med behandling av søknad

I forbindelse med behandlingen av søknad om dagpenger kan NAV gjøre ulike typer saksbehandlingsfeil. I behandling av søknad skal NAV vurdere dato for ledighetens start, vanlig arbeidstid, tidspunktet for opphør av krav på lønn mv. Som nevnt over er det en rekke feil som kan oppstå på grunn av at informasjon fra bruker er feilaktig, men selv om informasjonen er korrekt, kan det oppstå feil på grunn av uriktige vurderinger av informasjonen.

Dette kan skyldes at forhold som tilsier avslag eller endret sats ikke blir oppdaget i informasjonen saksbehandler sitter på, eller at saksbehandleren ikke får tilgang på relevant informasjon fra andre deler av NAV. Dette gir risiko for:

- Feil beregning av inntektsgrunnlag
- Feil fastsettelse av innvilgelsesdato
- Feil fastsettelse av vanlig arbeidstid
- Feil vurdering av brukers utdanningsforhold
- Feil vurdering av tidspunkt for opphør av krav på lønn
- Utilstrekkelig utredning av om bruker er medlem av folketrygden i saker med brukere fra andre land enn EØS-land
- Feil vurdering av selvforskyldt ledig (søkerens skyld i oppsigelse)

Mangelfull kontroll mot andre offentlige eller private ytelser

Feilutbetalinger kan også oppstå dersom dagpenge-søknader ikke samordnes med mottak av andre offentlige eller private ytelser. Ettersom det er ulike saksbehandlingssystemer for ulike ytelser i NAV, vil ikke saksbehandler i alle tilfeller ha tilgang til hvilke andre ytelser søker mottar. Dersom det ikke skjer en informasjonsutveksling mellom ulike enheter i NAV som har informasjon om søknader om og mottak av andre ytelser, slik at denne informasjonen ikke blir tatt i betraktning når vedtaket fattes, vil bruker kunne motta en større utbetaling av dagpenger enn vedkommende har krav på. En bruker kan for eksempel være på et lønnet tiltak med lønnstilskudd eller motta sykepenger, uten at enheten som behandler saken er orientert om

dette og dermed ikke får vurdert om dette har betydning for brukers dagpenger.

3.3 Underveis i en løpende dagpengesak

3.3.1 Krav for å ha rett til dagpenger

Hver 14. dag skal personer som er registrert som arbeidsledige og som mottar dagpenger levere meldekort. Brukers rapportering er basert på tillit. 99 prosent av meldekortene på dagpenger leveres elektronisk på nav.no. Meldekortet gjelder for en 14 dagers periode og kan sendes inn tidligst fra siste lørdag i perioden. Ved for sen levering av meldekortet gis det trekk i ytelsen. Dersom mottakeren ikke leverer meldekort blir dagpengeperioden ansett som brutt, og vedtaket stanses.

På meldekortet skal brukeren oppgi hvor mange timer han eller hun har arbeidet (lønnet og ulønnet) hver dag de siste 14 dagene. Brukeren skal også oppgi om han eller hun har deltatt på kurs eller utdanning, vært syk og om han eller hun har hatt ferie eller fravær de siste 14 dagene. Bruker svarer videre på om han eller hun vil fortsette å være registrert hos NAV de neste 14 dagene.

Dagpenger avkortes mot arbeidete timer (gjelder lønnet og ulønnet arbeid, samt arbeid med selvstendig næringsvirksomhet), slik at man gis dagpenger for den delen av vanlig arbeidstid man ikke er i arbeid i løpet av meldeperioden. Dersom dagpengemottakeren arbeider mer enn 50 prosent av den fastsatte vanlige arbeidstiden på et meldekort, blir det ingen utbetaling på dette meldekortet. Dersom dagpengemottakeren arbeider mer enn 50 prosent av den fastsatte vanlige arbeidstiden tre meldekort på rad, stanses dagpengene.

Underveis i en løpende dagpengesak har også bruker plikt til å melde fra til NAV når de får nytt arbeid som medfører at retten til dagpenger faller bort. Dette gjelder også for permitterte som returnerer til permitterende arbeidsgiver. I tillegg til at bruker får nytt arbeid, kan endringer i brukers situasjon medføre at retten til dagpenger faller bort. Slike endringer kan være:

- Oppsigelse under permittering
- Mottak av andre ytelser
- Utdanning, verneplikt eller opphold på institusjon
- Utvandring eller opphold i utlandet

Ved oppsigelse under permittering faller retten til dagpenger under permittering bort.

Dersom en dagpengemottaker får innvilget søknad om en annen ytelse må det gjøres en endring i vedtaket

om dagpenger. Dagpengeytelsen må samordnes med den øvrige ytelsen slik det er beskrevet i avsnitt 3.2.1.

Bruker skal melde fra om sykdom på meldekortet og har ikke rett på dagpenger i sykdomsperioden. Dersom bruker har sykmelding fra lege kan bruker ha rett på sykepenger.

3.3.2 Brukerfeil i en løpende dagpengesak

Meldekortene beregnes automatisk når NAV mottar meldekortet fra bruker, og gjennomgås ikke av saksbehandlere. Opplysningene på meldekortet kan i liten grad kontrolleres, og uansett ikke før etter at det har gått en tid og inntektsopplysninger er tilgjengelige i A-meldingen. Dersom dagpengemottakeren rapporterer feil opplysninger på meldekortet er det fare for at det vil forekomme feilutbetalinger.

Bruker er ikke reell arbeidssøker

Ved å sende inn meldekort og svare avkreftende på spørsmålene om man har vært forhindret fra å delta på aktiviteter eller søke arbeid, bekrefter bruker sin status som reell arbeidssøker. Det kan imidlertid være flere forhold som gjør at dette ikke er oppfylt. Dersom bruker ikke samarbeider om aktiviteter knyttet til å søke arbeid, er syk, oppholder seg i utlandet, deltar i utdanning, eller på annen måte ikke er en reell arbeidssøker, er dette en type brukerfeil som kan føre til at bruker mottar en utbetaling av dagpenger uten at bruker er reell arbeidssøker.

I visse tilfeller har dagpengemottakere lov til å delta på utdanning (forutsatt at bruker har fått godkjent dette av NAV), for eksempel hvis den foregår utenfor vanlig arbeidstid, eller være i utlandet, dersom brukeren har mottatt dagpenger i 52 uker eller mer og har rett på ferie, uten at brukeren mister retten på dagpenger. Dette må i så fall opplyses om til NAV.

Bruker underrapporterer timer arbeidet på meldekort (lønnet arbeid, selvstendig næringsvirksomhet og ulønnet arbeid)

En viktig del av brukerfeil er knyttet til utfylling av meldekort. Dette bekreftes i intervjuer og i spørreundersøkelsen. Dersom bruker melder for lite arbeid eller lar være å melde om arbeid i det hele tatt på meldekortet, vil dette føre til at utbetalingen av dagpenger beregnes på feil grunnlag.

En bruker kan ha jobbet mer enn 50 prosent av vanlig arbeidstid, men meldt mindre arbeidstid, slik at hele dagpengeytelsen i meldeperioden er en feilutbetaling. En bruker kan også ha jobbet mindre enn 50 prosent, og meldt mindre enn han eller hun har jobbet, slik at en del av dagpengeytelsen er en feilutbetaling. Dermed kan det være snakk om alt fra små beløp til at hele dagpengeytelsen er feilutbetalt.

Feilutbetalinger kan skyldes bevisst feilføring av timer, men også manglende kunnskap om reglene for hvordan timene skal føres. Det kan for eksempel være tilfeller der bruker rapporterer arbeidede timer på meldekortet, men hvor bruker mottar lønn som skal dekke en lengre periode enn dette. I slike tilfeller skal bruker føre timer for den perioden lønnsutbetalingen dekker, og ikke faktiske arbeidede timer.

En del feil på meldekortet kan være knyttet til at enkelte næringer eller arbeidstidsordninger har særskilte regler.

Bruker arbeider svart

Dersom en dagpengemottaker arbeider svart, uten at inntekten innrapporteres og det betales skatt og arbeidsgiveravgift, vil sannsynligvis brukeren heller ikke melde fra på meldekortet om de arbeidede timene. Nasjonalt tverretattlig analyse- og etterretningscenter (2017) har utarbeidet en situasjonsbeskrivelse for arbeidslivskriminalitet for 2017. Svart arbeid samtidig med at man mottar trygdeytelser omtales der som «en velkjent metode for trygdebedrageri».

Bruker melder ikke fra om at vedkommende har søkt om/mottar andre ytelser

Hvis en dagpengemottaker får innvilget søknad om en annen ytelse mens det er en løpende dagpengesak må brukeren opplyse om dette, og det må i mange tilfeller gjøres et endringsvedtak i dagpengesaken. Det er ikke alle ytelser som NAV Arbeid og Ytelser automatisk får informasjon om at brukeren mottar, uten at brukeren selv oppgir informasjonen.

Dersom bruker unnlater å føre sykdom på meldekortet, kan bruker motta dagpenger og sykepenger samtidig. Det er ifølge saksbehandlerne i spørreundersøkelsen vanlig at brukere tror at NAV vet om sykdomsforholdet automatisk dersom det foreligger en sykmelding, eller at de ikke oppfatter at de må opplyse om sykmelding siden de ikke har en arbeidsgiver eller har plikt til å møte opp på en arbeidsplass. Det kan også forekomme at brukere bevisst ikke melder fra om sykmelding og at de mottar dagpenger og sykepenger samtidig.

Andre eksempler på ytelser saksbehandlerne i spørreundersøkelsen nevner i forbindelse med mottak av dobbel ytelse samtidig med dagpenger er pleiepenger, omsorgspenger og foreldrepenger, men disse nevnes sjeldnere enn sykepenger.

Melder ikke fra om nytt arbeid

NAV får kun opplysninger om at arbeidssøkerperioden er over ved at arbeidssøker selv opplyser om det, ved enten å melde fra til NAV-veileder eller ikke krysse av for at man ønsker å fortsette å være registrert som arbeidssøker i neste

periode på meldekortet. Dersom dagpengemottakere unnlater å melde fra om at han eller hun har fått nytt arbeid, eller melder fra for sent, er det en fare for at det vil oppstå feilutbetalinger. Det kan for eksempel forekomme at en bruker venter til første lønnsutbetaling med å melde fra om at arbeidssøkerperioden er over, for å ha en inntekt i den første perioden i ny stilling.

Melder ikke fra om oppsigelse fra permitterende arbeidsgiver

Bruker kan også unnlate å melde fra til NAV at en permitterende arbeidsgiver har sagt opp brukeren eller at bruker selv har sagt opp under permitteringsperioden, eller sammen med arbeidsgiver oppgi feil årsak til permitteringen.

3.3.3 Feil av NAV i en løpende dagpengesak

I forbindelse med eventuell veiledning av utfylling av hvordan meldekortet skal føres, kan NAV risikere å gi brukere feilaktig informasjon. Dette kan føre til at brukere fører meldekortet på feil måte. Feilaktig informasjon om utfylling av meldekort kan for eksempel være knyttet til særskilte næringer eller arbeidstidsordninger med spesielle regler (for eksempel turnus-, skift- og rotasjonsarbeid og næringer som offshore), hvordan deltidsstillinger skal føres eller andre aktiviteter enn ordinært lønnet arbeid, som ulønnet arbeid.

Det kan også oppstå tilfeller med manglende stans eller justering av dagpengeytelsen. Dette kan være knyttet til flere forhold, blant annet sykmelding, permittering, innvilgelse av foreldrepenger, utenlandsopphold, utdanning eller feilaktig opplysning om etablering av selvstendig næringsvirksomhet. NAV er avhengig av god kommunikasjon og samarbeid mellom ulike enheter for i størst mulig grad fange opp endringer i brukers situasjon som kan føre til at ytelsen justeres eller faller bort. Det kan for eksempel hende at NAV Arbeid og Ytelser ikke blir informert om arbeidsforhold, ferie, utdanning eller annet type fravær i tide for å stanse utbetaling av dagpenger på riktig tidspunkt. En av saksbehandlerne beskriver et slikt problem på følgende måte:

«Et viktig eksempel er at lokalkontoret uten å foreta undersøkelser korrigerer meldekort hvor bruker har krysset av for studier, slik at avkryssing fjernes og meldekort går til utbetaling. Begrunnelsen for en slik

praksis er at lokalkontoret ser at bruker ikke deltar på tiltak, og avkryssing for utdanning og tiltak er i samme kolonne. Uten å undersøke om bruker er under utdanning fjernes derfor avkryssingen. Dette skaper feilutbetalingsaker for millioner hvert år, uten at beløpet kan kreves tilbake, da bruker har opptrådt i aktsom god tro. Praksisen er meldt inn flere ganger tidligere.»

3.4 De viktigste årsakene til feilutbetalinger ifølge saksbehandlerne

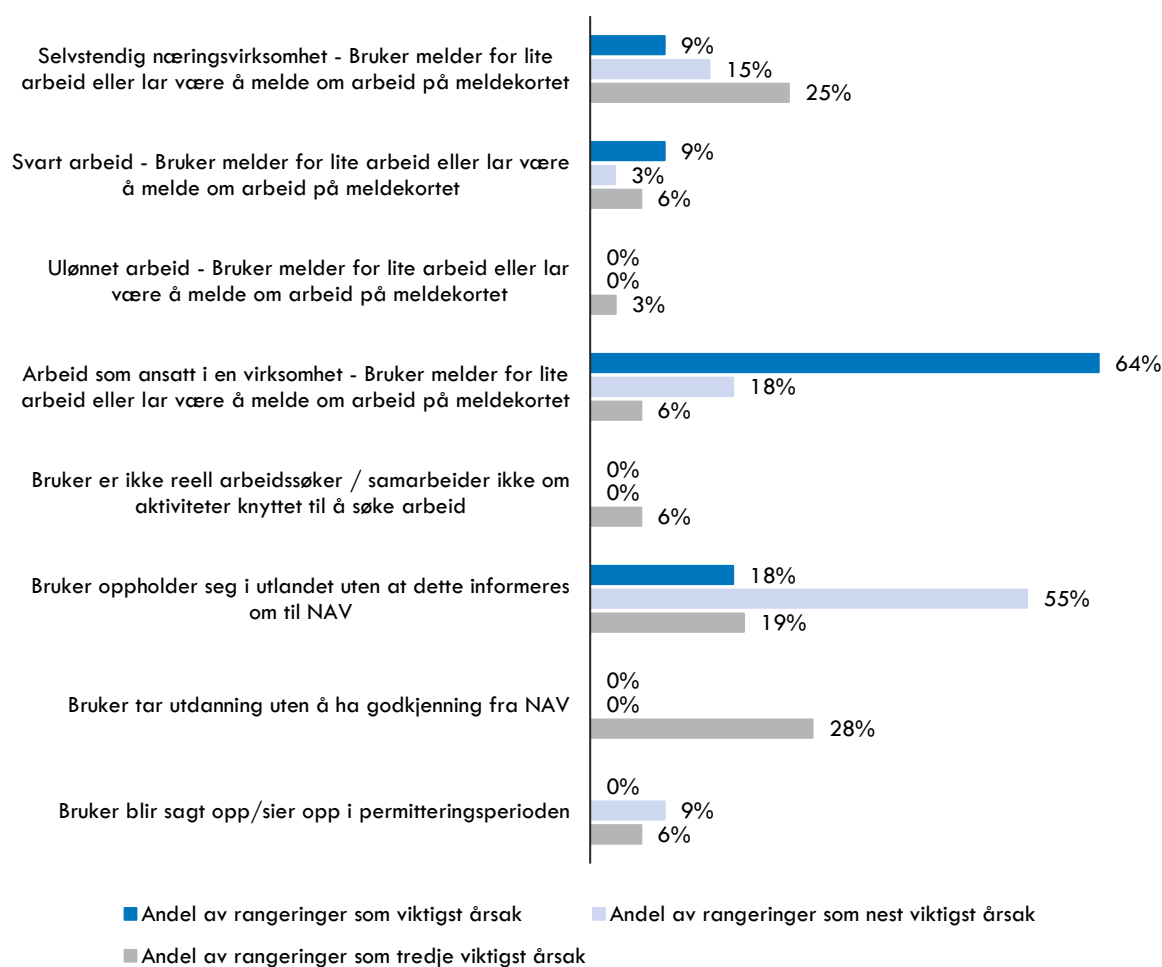
3.4.1 Brukerfeil

Fra en liste på 12 typer brukerfeil ble saksbehandlerne i spørreundersøkelsen bedt om å velge ut tre typer brukerfeil, og rangere disse fra viktigst til tredje viktigst årsak. Resultatene viser at det er særlig følgende brukerfeil som hyppigst blir oppgitt som årsak til feilutbetalinger av dagpenger:

- Bruker melder for lite arbeid eller lar være å melde om arbeid på meldekortet, for arbeid som ansatt i en virksomhet
- Bruker oppholder seg i utlandet uten at NAV informeres
- Bruker driver selvstendig næringsvirksomhet og melder for lite arbeid eller lar være å melde om arbeid på meldekortet

Resultatene er vist i Figur 3-2. Figuren viser at flest saksbehandlere i spørreundersøkelsen mener at underrapportering av arbeid på meldekortet er den viktigste årsaken til feilutbetalinger av dagpenger. Dette bekreftes i intervjuene. Ettersom dagpengemottakeren kan miste hele dagpengeytelsen dersom han eller hun arbeider mer enn 50 prosent av fastsatt vanlig arbeidstid, kan brukere ha et insentiv til å tilpasse utfyllingen av meldekortet på en måte som sikrer at bruker oppfyller dette kravet. Dette gjelder særlig i tilfeller hvor bruker egentlig jobber marginalt mer enn det vedkommende kan uten å miste retten til dagpenger. At brukere som driver selvstendig næringsvirksomhet underrapporterer timer på meldekortet vurderes å være mindre viktig enn de to andre årsakene som hyppigst blir trukket frem av saksbehandlerne. Resultatene i Figur 3-2 viser at svart arbeid i mindre grad trekkes frem som en viktig årsak til feilutbetalinger av saksbehandlerne.

Figur 3-2: Hvilke av følgende typer brukerfeil tror du er de viktigste årsakene til feilutbetaling av dagpenger?



Kilde: Spørreundersøkelse til et utvalg saksbehandlere i NAV. Analyse Oslo Economics

I tillegg til brukerfeilene som er listet opp i Figur 3-2, var det fire andre brukerfeil som saksbehandlerne fikk anledning til å velge ut og rangere:

- Bruker og arbeidsgiver oppgir uriktig årsak for permittering
- Bruker og arbeidsgiver rapporterer/oppgir uriktig vanlig arbeidstid
- Bruker og arbeidsgiver rapporterer/oppgir uriktig inntektsgrunnlag (for høy inntekt)
- Bruker har inntektsgrunnlag fra en ytelse som er oppnådd på uriktig grunnlag

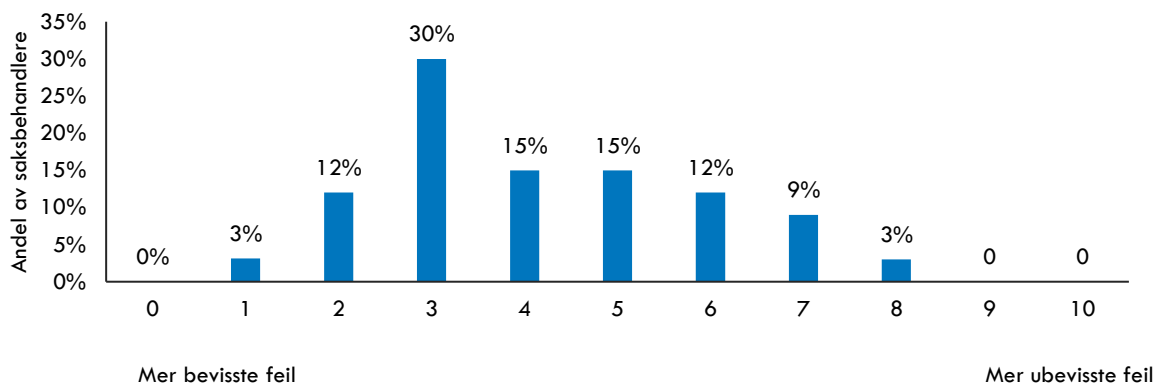
Disse brukerfeilene ble ikke valgt ut som viktigst, nest viktigst eller tredje viktigst av noen av saksbehandlerne, og er utelatt fra Figur 3-2.

Forholdet mellom bevisste og ubevisste brukerfeil

I denne rapporten har vi definert et skille mellom bevisste og ubevisste brukerfeil. Det er ikke alltid like lett å vurdere når en brukerfeil kan sies å være en bevisst handling, for å oppnå en utbetaling som brukeren enten ikke har krav på eller som er større enn det brukeren har krav på, eller en ubevisst handling.

I spørreundersøkelsen ble saksbehandlerne spurt om hvor ofte de tror saker med feilutbetalinger på grunn av brukerfeil skyldes at feilen er bevisst eller ubevisst. På dette spørsmålet fikk saksbehandlerne anledning til å gi en score fra 0 (feil som brukeren gjør er alltid bevisst) til 10 (feil som brukeren gjør er alltid ubevisst). Resultatene viser at saksbehandlerne ga svar fra 1 til 8 på denne skalaen, og at saksbehandlerne som gruppe vurderer at feilene i større grad kan sies å være bevisst fremfor ubevisst, se Figur 3-3.

Figur 3-3: I feilutbetalingssaker som skyldes brukerfeil, hvor ofte tror du feilen skyldes ubevisste feil fra bruker? (N=33)



Kilde: Spørreundersøkelse til et utvalg saksbehandlere i NAV. Analyse Oslo Economics

Figuren viser at det vanligste svaret blant saksbehandlerne i vårt utvalg er en score på 3. Det er et flertall av saksbehandlerne (61 prosent) som svarer en score på 4 eller lavere. Gjennomsnittet i utvalget er 4,2 og medianen er 4. Resultatene i Figur 3-3 stemmer overens med hovedinntrykket fra intervjuene.

Hovedinntrykket fra både spørreundersøkelsen og intervjuene er at ubevisste brukerfeil i stor grad er knyttet til utfyllingen av meldekort og at bruker enten har misforstått eller er uvitende om regelverket, uten at bruker har intensjon om å utnytte regelverket. Det kan være vanskelig å vurdere om feilaktig timeføring fra bruker skyldes en bevisst handling, eller om bruker grunnet manglende kjennskap eller manglende evne til å sette seg inn i regelverket ubevisst har endt opp med å motta dagpenger på bakgrunn av feilaktig informasjon på meldekortet. Feil på meldekortet kan være vanskelig å vurdere når regelverket er komplisert (som for enkelte næringer og arbeidstidsordninger) og når bruker utfører annet enn lønnet arbeid, for eksempel ulønnet arbeid. For bruker kan det virke unaturlig at ulønnet arbeid skal føres opp på meldekortet, selv om det er det regelverket sier.

Vi har identifisert flere typer feil fra bruker som saksbehandlerne i undersøkelsen vurderer som eksempler på ubevisste brukerfeil. Disse oppsummeres kort under:

- Bruker fører ikke sykdom på meldekortet fordi bruker tror NAV vet om dette via sykmelding fra lege.
- Bruker fører ikke timer på meldekortet for perioder med avspasering med lønn.
- Bruker glemmer å føre arbeide timer på meldekortet ved oppstart i ny jobb på grunn av «gammel vane».
- Bruker oppgir feil informasjon på meldekortet fordi vedkommende har misforstått reglene

knyttet til enkelte arbeidstidsordninger (for eksempel turnus- eller skiftarbeid).

- Bruker glemmer å føre utdanning allerede fra semesterstart.
- Bruker er i et nytt arbeidsforhold og fører ikke timer på meldekortet før lønn er utbetalt, selv om arbeidsavtalen oppgir en tidligere startdato eller arbeidsforholdet har en avlønning en hel måned også i oppstartsmåneden, uavhengig av faktisk startdato.
- Bruker fører ikke timer fra dagen oppsigelsen i permitteringen mottas eller er uvitende om at permittering avbrytes fra oppsigelsesdato og ikke den første i måneden etter oppsigelse, fordi bruker ikke har kunnskap om regelverket og/eller er feilinformert av NAV.
- Bruker oppgir ikke timer for ulønnet arbeid i egen næring, fordi bruker ikke vet at dette arbeidet skal oppgis.
- Bruker er i en fast deltidstilling og fører kun arbeidede timer på meldekortet, og ikke hvor mange timer den faste stillingsprosenten utgjør per uke.
- Brukere som begynner på lønnstilskudd etter en periode på dagpenger fører tiltak og ikke arbeid, selv om tiltaket lønnstillegg er ordinær jobb og bruker skal føre timer.

Utenom feil på meldekortet, kan ubevisste feil fra bruker være knyttet til at bruker ikke oppdager at han eller hun mottar en dobbel ytelse. Dette er en type feil som intervjuobjektene i mindre grad vurderer som en ubevisst brukerfeil, fordi en dobbel ytelse fører til en vesentlig høyere utbetaling enn det bruker vanligvis mottar. I et slikt tilfelle bør bruker kunne oppdage og melde fra til NAV om dette.

Brukere kan også begå feil som følge av dårlig informasjon fra NAV. Dette har vi kategorisert som en feil fra NAV (se kapittel 3.3.3).

3.4.2 Feil fra NAV

I spørreundersøkelsen ble saksbehandlerne spurt om hvilke typer feil de mener er de viktigste årsakene til feilutbetalinger av dagpenger som skyldes feil fra NAV. Det er særlig tre typer feil fra NAV som oftest trekkes frem av saksbehandlerne:

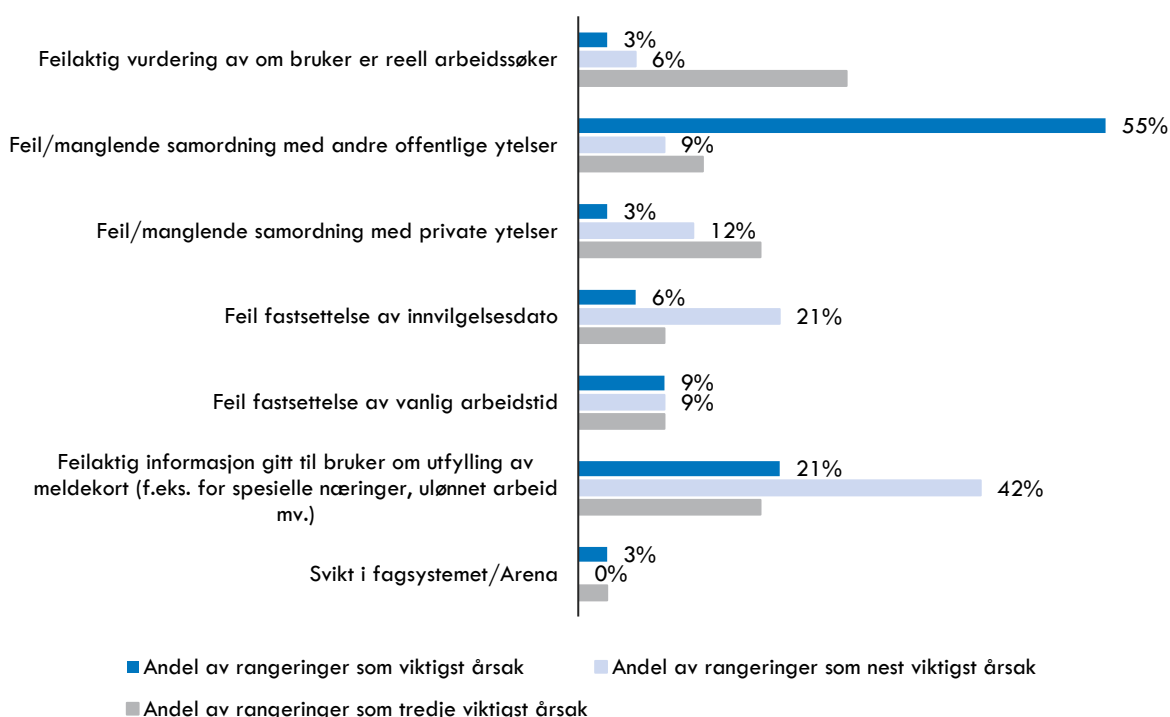
- Feil/manglende samordning mellom dagpenger og andre offentlige ytelser
- At NAV feilinformerer bruker om utfylling av meldekort, for eksempel om regler for spesielle næringer, arbeidstidsordninger eller andre aktiviteter enn lønnet arbeid

- Ulike former for svikt blant saksbehandlere i NAV

En del saksbehandlere trekker også frem feilaktig vurdering av om bruker er reell arbeidssøker, feil/manglende samordning med private ytelser, feil fastsettelse av innvilgelsesdato og feil fastsettelse av vanlig arbeidstid.

Saksbehandlerne ble bedt om å trekke ut tre typer feil fra NAV fra en forhåndsdefinert liste, og rangere disse fra viktigst til tredje viktigst. Resultatene er vist i Figur 3-4.

Figur 3-4: Hvilke av følgende typer feil fra NAV tror du er de viktigste årsakene til feilutbetaling av dagpenger?



Kilde: Spørreundersøkelse til et utvalg saksbehandlere i NAV. Analyse Oslo Economics

Figuren viser at det er flest saksbehandlere i utvalget som trekker frem manglende samordning av dagpenger og andre offentlige ytelser som den viktigste årsaken til feilutbetalinger av dagpenger blant feil fra NAV.

Feil informasjon fra NAV til bruker om utfylling av meldekort er den årsaken som flest rangerer som nest viktigst. Fra intervjuene og spørreundersøkelsen fremkommer det innspill om at dette gjelder særskilte arbeidstidsordninger og næringer med egne regler, blant annet for ansatte offshore.

Det var to forhåndsdefinerte feil fra NAV som ingen saksbehandlere krysset av i rangeringen av de viktigste årsakene:

- At NAV beregner inntektsgrunnlaget feil
- Manglende sanksjonering fra NAV på selvforskyldt ledighet

Disse to feilene fra NAV er utelatt fra Figur 3-4.

3.4.3 Når i saksgangen oppstår feilutbetalingene?

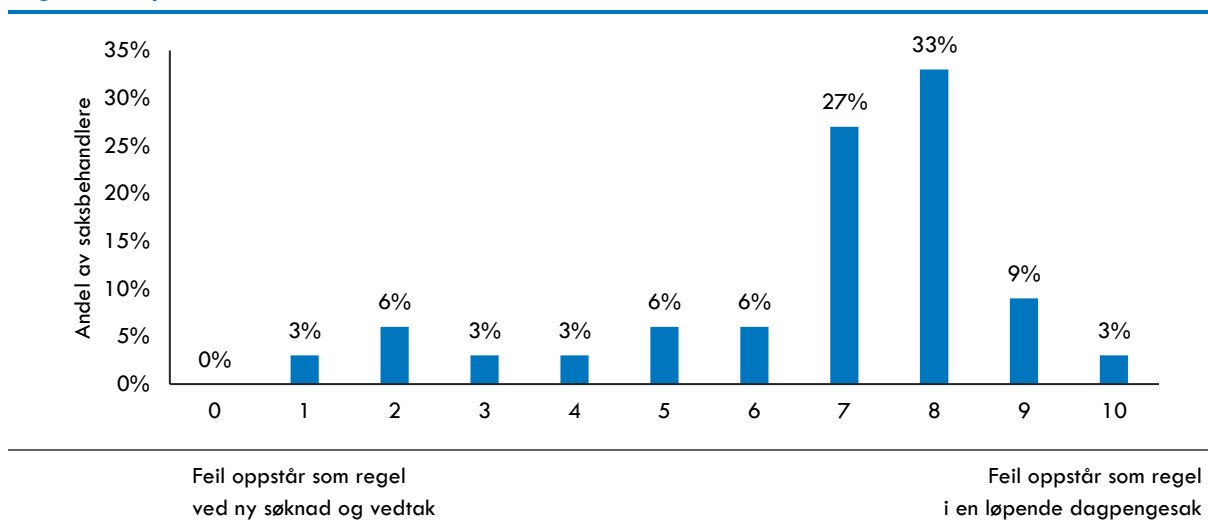
I spørreundersøkelsen ble saksbehandlerne bedt om å vurdere på hvilket tidspunkt feilutbetalinger av dagpenger oppstår. På dette spørsmålet ble det definert følgende skala fra 0 til 10:

- 0: «Feil oppstår ved en ny søknad og vedtak om dagpenger»

- 10: «Feil oppstår som regel i en løpende dagpengesak, for eksempel ved innsending av meldekort»

Saksbehandlerne ble bedt om å dra en markør i den retningen som best representerer deres svar langs denne skalaen. Resultatene er vist i Figur 3-5.

Figur 3-5: Blant de dagpengesakene du tror er feilutbetalingssaker, hvor ofte tror du feilen oppstår på følgende tidspunkt? (N=33)



Kilde: Spørreundersøkelse til et utvalg saksbehandlere i NAV. Analyse Oslo Economics

Figuren viser at det vanligste svaret blant saksbehandlerne i utvalget er en score på 8. Omtrent 6 av 10 saksbehandlere svarer enten 7 eller 8 på denne skalaen. Det er totalt 79 prosent av saksbehandlerne (N=33) som svarer en score på 6 eller høyere. Gjennomsnittet blant saksbehandlerne er en score på 6,7, med median på 7.

Samlet sett tyder dette på at feil i større grad oppstår i en løpende dagpengesak enn ved ny søknad og vedtak om dagpenger. Dette stemmer overens med funn fra en analyse av rundt 900 identifiserte dagpengesaker fra 2016. Analysen viste at andelen feilutbetalingssaker som går tilbake til vedtakstidspunktet var 12 prosent, mens de resterende 88 prosentene dreiet seg om feil i en løpende dagpengesak (NAV, 2016).

Resultatet henger trolig sammen med saksbehandlerne vurderinger av årsaker til feilutbetalinger. Blant brukerfeil vurderte saksbehandlerne at bruker melder for lite arbeid eller lar være å melde arbeid på meldekortet som den viktigste årsaken til feilutbetalinger av dagpenger. Når det gjelder feil fra NAV, vurderte saksbehandlerne at feil eller manglende samordning med andre offentlige ytelser er den viktigste årsaken til feilutbetalinger. Begge disse to typene årsaker er knyttet til en løpende dagpengesak, der bruker må levere inn meldekort som grunnlag for utbetalingen og opplysningene på meldekortet vil ha betydning for samordning mot andre ytelser fra NAV, for eksempel sykepenger.

3.5 Oppsummering

Inntrykket fra gjennomførte intervjuer og spørreundersøkelsen er at brukerfeil som fører til feilutbetalinger særlig er knyttet til utfylling av meldekort. Viktige typer feil på meldekort synes å være for lite rapportert arbeid, manglende føring av sykdom eller annen type fravær som gjør at bruker i en periode ikke kan sees av arbeidssøker eller at bruker oppholder seg i utlandet uten å gi beskjed til NAV. Underrapportering av timer på meldekort, at det føres for lite eller ingen timer med arbeid, blir av saksbehandlerne vurdert å være den viktigste årsaken til feilutbetalinger som skyldes brukerfeil. Brukerfeilene vurderes i noe større grad å være bevisste fremfor ubevisste feil fra bruker.

Funn fra intervjuene og spørreundersøkelsen tilsier at det er samordning mellom dagpenger og andre offentlige ytelser som er den viktigste årsaken til feilutbetalinger av dagpenger som skyldes feil fra NAV, etterfulgt av feilaktig informasjon fra NAV til bruker om utfylling av meldekort. Feilaktig informasjon om utfylling av meldekort kan være knyttet til særskilte arbeidstidsordninger og næringer, som for eksempel offshorenæringen.

NAV har i dag flere rutiner mellom enheter for å stanse eller justere dagpengeutbetalinger. En ytterligere styrking av disse vil kunne føre til at flere feilutbetalinger unngås.

4. Hvordan avdekker NAV feilutbetalinger?

NAV arbeider kontinuerlig med å forebygge og avdekke feilutbetalingssaker av dagpenger. I prosessen fra forebygging til tilbakekreving er det flere involverte enheter i NAV. Noen typer feilutbetalingssaker vurderes å være mer krevende å avdekke enn andre. Særlig svart arbeid, underrapportering av timer på meldekort av selvstendig næringsdrivende og utenlandsopphold er årsaker til feilutbetalinger som det er vanskelig for NAV å avdekke.

4.1 Feilutbetalingsområdet og involverte enheter i NAV

Feilutbetalinger av dagpenger varierer med hensyn til alvorlighetsgrad, årsaker, tidspunkt de oppstår og hvordan de kan avdekkes. NAV arbeider kontinuerlig for å forhindre at feilutbetalinger oppstår, for å avdekke flest mulig feilutbetalingssaker og behandle de feilutbetalingssakene som faktisk avdekkes. I siste instans innkreves feilutbetalte beløp av Skatteetaten. På et overordnet nivå består verdikjeden på feilutbetalingsområdet av fire trinn, som vist i Figur 4-1.

Figur 4-1: Verdikjeden innen feilutbetalingsområdet i NAV



Kilde: NAV, handlingsplan for feilutbetalingsområdet.

I arbeidet med å forebygge, avdekke og behandle feilutbetalte dagpenger er det ulike enheter i NAV som er involvert på ulike tidspunkt og med forskjellige ansvarsområder.

Tabell 4-1 viser en oversikt over ansvarsområdene til enhetene i NAV som er involvert i feilutbetalinger innen dagpengeområdet.

Tabell 4-1: Enheter og ansvarsområder innen feilutbetalingsområdet i NAV

Enhet	Ansvar på feilutbetalingsområdet på dagpengeområdet
Ytelsesavdelingen	Regimeansvar for feilutbetalingsområdet – inkludert trygdesvindel
NAV Arbeid og Ytelser	Behandler feilutbetalingssaker
NAV Kontroll	Avdekker saker gjennom listekontroll. Behandler feilutbetalingssaker knyttet til mulig svindel
NAV Innkreving	Overført til Skatteetaten
NAV Klageinstans	Behandler klager og anker på feilutbetalingssaker
NAV-kontor	Delaktige i å avdekke mulige feilutbetalinger og trygdesvindel, samt varsle riktig forvaltningsenhet eller NAV Kontroll

Kilde: NAV, handlingsplan for feilutbetalingsområdet (tilpasset av Oslo Economics).

I de påfølgende avsnittene beskrives de ulike trinnene i Figur 4-1 i korte trekk.

4.2 Forebygge feilutbetalinger

Forebygging av feilutbetalinger skjer ved at NAV gir riktig og lettforståelig informasjon til brukere. Brukere som selv ringer et kontaktsenter eller oppsøker et NAV-kontor med spørsmål om fremsettelse av krav i forbindelse med en søknad om en ytelse gis individuell veiledning. Det er et mål å gi brukere god veiledning, slik at brukere forstår hvilken informasjon som er riktig å oppgi ved fremsettelse av krav (NAV, 2016). Dette bidrar til å redusere muligheten for at brukere begår feil på grunn av feilaktig informasjon og/eller veiledning fra NAV. Veiledernes kompetanse er viktig for at dette oppnås i størst mulig grad.

NAV kan også forebygge bevisste feil fra brukere ved å gjøre det vanskelig å framsette krav fra noen som ikke har krav på dagpenger eller krav som inneholder feilaktige opplysninger gjennom godt utformet søknadsdialog og regelverk. Det er også forskning som viser at det å minne brukere på at det er straffbart og umoralsk å oppgi feilaktige opplysninger har betydning på tilbøyeligheten til å oppgi feilaktige opplysninger (se for eksempel Castro & Scartascini (2013)). NAV opplyser brukere om at det er straffbart å oppgi feilaktige opplysninger på meldekortet, både før og etter utfylling.

Forebygging av feilutbetalinger handler også om å etablere gode rutiner og utvikle gode systemer som sørger for riktig saksbehandling forut for et vedtak om utbetaling av ytelsen. Totrinnsbehandlingen av dagpengesøknader er et eksempel på prosedyrer som er med på å forhindre feil fra NAV. For at slike rutiner skal forhindre feilutbetalinger er det imidlertid viktig at det finnes gode saksbehandlingsstandarder som følges i begge ledd.

Riksrevisjonen påpekte i sin rapport om årlig revisjon og kontroll for budsjettåret 2016 at NAV ikke har tilstrekkelig kvalitet på saksbehandlingen av dagpengesaker. Revisjonen viste at internkontrollen i NAV ikke sikrer at feil i saksbehandlingen fanges opp før vedtak fattes. I tillegg påpekte Riksrevisjonen at det er relativt høy klageprosent knyttet til dagpengesaker.

4.3 Avdekke feilutbetalinger

NAV kan få informasjon om en mulig feilutbetaling fra ulike kilder. Det er i hovedsak fem hovedtyper kilder (NAV, 2016):

- Bruker kan selv melde fra om endring/mulig feilutbetaling
- Publikum kan gi NAV tips
- Samhandlende enheter eller etater kan varsle/tipse NAV (for eksempel politiet)
- En saksbehandler i NAV kan oppdage en mulig feilutbetaling (for eksempel i forbindelse med saksbehandling av dagpenger eller andre stønader)
- NAV kan oppdage feilutbetalinger gjennom etterkontroller og annet aktivt kontrollarbeid

Melding fra bruker, tips fra publikum og varsling fra samhandlende enheter eller etater

Feilutbetalinger kan avdekkes basert på oppdaterte opplysninger om blant annet brukerens arbeidsforhold, inntekt og mottak av andre ytelser. Oppdaterte opplysninger kan for det første komme fra brukeren selv, for eksempel dersom vedkommende mistenker en feilutbetaling. Feilutbetalinger kan også avdekkes etter tips fra publikum. NAV samarbeider også med andre etater og offentlige myndigheter for å avdekke feilutbetalinger, som Skatteetaten, Arbeidstilsynet, Politiet og Tolletaten. Mye av arbeidet med tips fra publikum og samarbeid med andre etater foregår i NAV Kontroll. I tillegg kan den enkelte saksbehandler kontrollere opplysninger i enkeltsaker på eget initiativ og på denne måten avdekke en feilutbetaling.

Etterkontroller og annet kontrollarbeid

NAV Kontroll har systematiske kontroller gjennom hele året av alle som mottar dagpenger. Kontrollene baseres på stønadsdata sammenstilt med data fra A-ordningen. Kontrollene er ikke stikkprøvebasert, men de antatt største sakene og de løpende sakene prioriteres først ved manuell gjennomgang av listeuttrekkene. Det blir innhentet opplysninger fra arbeidsgiver i alle saker der manuell gjennomgang viser at det er feilutbetaling.

Ved manuelle kontroller blir inntekt kontrollert mot pensjonsgivende inntekt fra skatteoppgjøret eller lønns- og trekkoppgaver året etter kontrollåret. Tidligere kunne man kun sjekke inntekt per år, men nå er det mulig å sjekke månedlig inntekt i A-ordningen. Selv om det er en liten andel av feilutbetalinger som oppdages gjennom etterkontrollene, avdekker de ofte store beløp.⁴

En form for etterkontroll som gjennomføres av NAV Kontroll er listekontroller, hvor uttrekk fra listene over dagpengesaker sammenkobles med opplysninger om lønn og arbeidsforhold fra A-meldingen. Intervjuobjektene i NAV oppgir at listekontrollene gjøres stikkprøvebasert, hvor 10-15 prosent av løpende dagpengesakene kontrolleres. Når

⁴ Handlingsplan for feilutbetalingsområdet

listekontrollene avdekker hva som potensielt kan være en feilutbetalingssak må NAV Kontroll deretter gå grundig inn i de enkelte sakene for å undersøke om det faktisk er snakk om feilutbetaling. NAV kan for eksempel be arbeidsgiver om timelister, for å sammenlikne med meldekortene. NAV kan også foreta stedlig kontroll.

NAV Kontroll avdekker flest misbrukssaker (store saker). Det er imidlertid flest feilutbetalingssaker som behandles i NAV Arbeid og Ytelser, hvor sakene ofte er mindre.

Ut over etterkontrollene avdekkes en del av feilutbetalingene i forbindelse med saksbehandling av søknader om gjenopptak etter opphold i ytelsen. Ved søknad om gjenopptak sender brukeren ofte inn oppdatert informasjon om arbeidsforhold man har hatt, noe NAV kan sammenholde med opplysninger brukeren har meldt inn på meldekortet. Dette kan lede til at NAV oppdager at brukeren har oppgitt feil opplysninger om for eksempel arbeidede timer på meldekortet, og dermed at det har skjedd en feilutbetaling.

Noen feilutbetalingssaker oppdages ved at dagpengemottaker for eksempel ikke fører opp at han eller hun er syk på meldekortet, men har fått sykmelding. Det kan da være grunn til å gå grundigere inn i saken for å undersøke hva det skyldes. Det kan for eksempel vise seg at årsaken til manglende føring av sykdom skyldes at sykmeldingen gjelder for en større stilling enn den dagpengemottakeren har oppgitt og fører i meldekortene. Dermed kan det være potensial for en feilutbetaling som går lenger tilbake enn sykmeldingen, i tillegg til eventuell samtidig utbetaling av sykepenger og dagpenger.

En forutsetning for å avdekke dobbeltutbetaling av ytelser er at informasjonen kommer fram til NAV Arbeid og Ytelser. Denne informasjonsflyten er ikke alltid så god som den burde være, noe som påpekes både av saksbehandlerne i spørreundersøkelsen og intervjuobjektene.

4.4 Behandle avdekkede feilutbetalinger

Etter at en feilutbetaling er avdekket, må saksbehandler vurdere saken videre. Ved oppdagelse av en feilutbetaling blir det opprettet et tilbakebetalingsvedtak der saksbehandler både vurderer og beregner feilutbetalingen og vurderer om vilkårene for tilbakebetaling er oppfylte. Brukeren får

tilsendt et varsel om mulig feilutbetaling og tilbakekreving, og gis mulighet til å uttale seg.

I vurderingen av om vilkårene for tilbakekreving av det feilutbetalte beløpet er oppfylt, vurderes spørsmålet om skylddeling mellom NAV og bruker. Hvor mye som kan tilbakekreves avhenger av om brukeren kan klandres for feilutbetalingen, eller om feilutbetalingen helt eller delvis skyldes feil hos NAV.

Dersom det feilutbetalte beløpet er under fire rettsgebyr (tilsvarende 4 520 kroner i 2018⁵) og det ikke foreligger forsett eller grov uaktsomhet, eller hele kravet er foreldet og det ikke er aktuelt med anmeldelse, kreves ikke det feilutbetalte beløpet tilbake (NAV, 2016).

Dersom bruker klager på vedtaket går klagen til enheten som fattet vedtaket som førsteinstans. Dersom underinstansen opprettholder vedtaket oversendes saken til NAV Klageinstans. Dersom NAV Klageinstans opprettholder vedtaket kan man klage til Trygderetten.

Feilutbetalingssaker kan bli behandlet og beløpet krevd tilbake lenge etter at den aktuelle dagpengeperioden er avsluttet. En del feilutbetalinger kan imidlertid ikke kreves tilbake på grunn av foreldelse.

4.5 Innkreve feilutbetalt beløp

Etter at feilutbetalt beløp som skal tilbakekreves er fastsatt, er siste trinn å kreve inn beløpet. Når det fattes vedtak, overføres kravet til Skatteetaten som står for innkrevingen.

4.6 Hvilke typer brukerfeil som fører til feilutbetalinger av dagpenger er særlig vanskelig å avdekke for NAV?

I spørreundersøkelsen ble saksbehandlerne bedt om å vurdere hvilke typer brukerfeil som fører til feilutbetalinger av dagpenger som de mener er særlig vanskelig å avdekke for NAV. Dette spørsmålet er ment å innhente informasjon om hvilke typer brukerfeil som, etter saksbehandlernes vurdering, kan være knyttet til betydelige mørketall.

Saksbehandlerne fikk anledning til å krysse av for inntil tre alternativer på en forhåndsdefinert liste med ulike eksempler på brukerfeil. Figur 4-2 viser resultatene, der prosentandelene i figuren angir hvor stor andel av saksbehandlerne (N=33) som krysset av på et gitt alternativ.

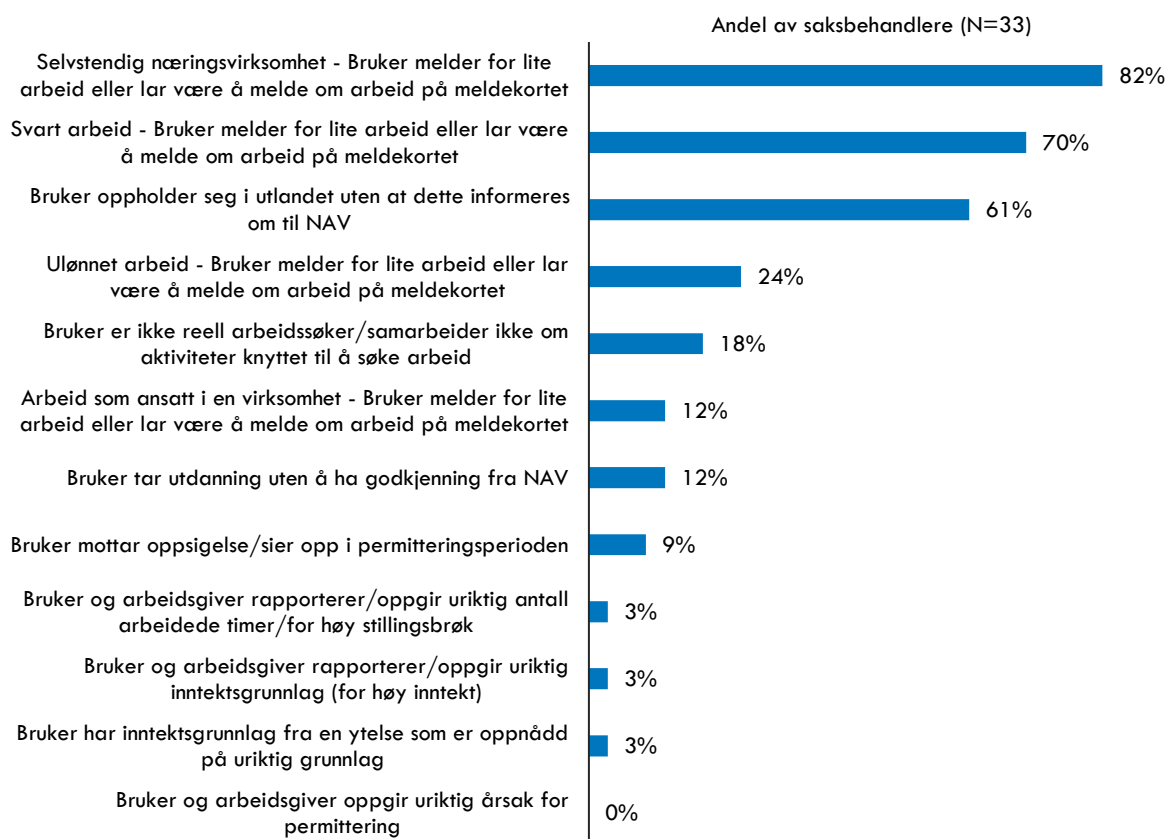
⁵ Rettsgebyret er fra 01.01.2018 på 1 130 kroner.

Figuren viser at det er følgende brukerfeil saksbehandlerne mener er særlig vanskelig å avdekke:

- Bruker melder for lite arbeid eller lar være å melde arbeid på meldekortet, i tilfeller med selvstendig næringsvirksomhet og svart arbeid.
- Bruker som oppholder seg i utlandet.

Resultatene i figuren indikerer at feil knyttet til permitteringer, utdanning uten godkjenning fra NAV, oppjustering av stillingsbrøk eller inntektsgrunnlag fra bruker eller arbeidsgiver eller at bruker har oppnådd inntektsgrunnlag fra en ytelse på uriktig grunnlag er typer brukerfeil som i mindre grad er vanskelig å avdekke for NAV sammenlignet med andre brukerfeil.

Figur 4-2: Hvilke av følgende typer brukerfeil som fører til en feilutbetaling av dagpenger mener du er særlig vanskelig å avdekke for NAV? Kryss av inntil tre alternativer (N=33)



Kilde: Spørreundersøkelse til et utvalg saksbehandlere i NAV. Analyse Oslo Economics

5. Analyse av avdekkede feilutbetalinger av dagpenger

NAV avdekker årlig betydelige feilutbetalinger av dagpenger. I 2017 ble det ifølge registerdata fra NAV fattet vedtak om tilbakekreving av feilutbetalte dagpenger tilsvarende 352 millioner kroner. Dette tilsvarer 2,6 prosent av de totale dagpengeutbetalingene.

Feilutbetalingene varierer etter størrelse på feilutbetalt beløp, årsak til feilutbetalingen og kjennetegn på brukerne, for eksempel kjønn, type næring og type ansettelsesforhold.

I dette kapitlet presenterer vi deskriptiv statistikk fra registerdata på dagpenge- og feilutbetalingsvedtak. Vi bruker dagpengesaker med vedtak i 2017 som sammenligningsgrunnlag for omfanget av feilutbetalinger. Registerdataene for feilutbetalinger inneholder alle vedtak med dato i 2017 som kan knyttes til feil på dagpenger. Vedtakene kan også knytte seg til feil på andre stønader, og til feilutbetalinger for andre år enn 2017. Datoer for feilutbetalingsperioder har vi valgt ikke å forholde oss til, fordi det ikke er mulig å vite hvilken del av perioden som er knyttet til feil i dagpenger. Tallene i dette kapitlet og i resten av rapporten er basert på registerdata som vi har begrenset til feilutbetalingsvedtak hvor brutto feilutbetalte dagpenger er større enn null, og hvor beløpet er helt eller delvis krevd tilbake.

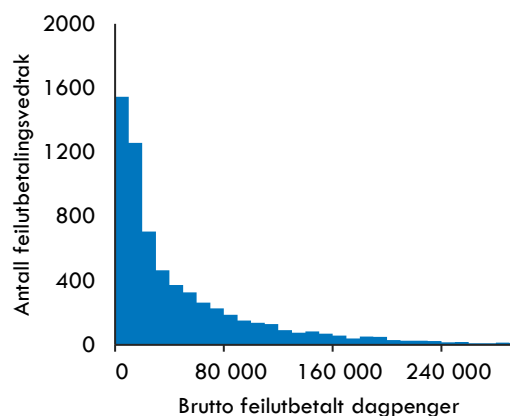
5.1 Avdekkede feilutbetalinger av dagpenger

I 2017 utbetalte NAV dagpenger for totalt 13,6 milliarder kroner. Samme år fattet NAV vedtak om tilbakekreving av feilutbetalinger av dagpenger tilsvarende 352 millioner kroner. Dette utgjør omtrent 2,6 prosent av de totale utbetalingene av dagpenger.

Feilutbetalingene i 2017 er fordelt på 6 570 vedtak om tilbakekreving av feilutbetalte dagpenger. Disse vedtakene utgjør 4,9 prosent av alle dagpengevedtak samme år. Feilutbetalingssakene varierer med hensyn til størrelsen på feilutbetalingen. Figur 5-1 viser fordelingen av de avdekkede feilutbetalingssakene etter brutto feilutbetalte dagpenger i hvert vedtak om tilbakekreving av feilutbetalte dagpenger.⁶ Antallet avtar raskt for større feilutbetalingsbeløp.

⁶ Vi har kuttet histogrammet ved 300 000 kr for at fordelingen skal bli mer detaljert. Det er 93 vedtak som fordeler seg relativt jevnt mellom 300 000 og 640 000 kr.

Figur 5-1: Fordeling av feilutbetalingsvedtak i 2017 etter brutto feilutbetalte dagpenger



Kilde: Registerdata fra NAV. Analyse Oslo Economics

Tabell 5-1 oppsummerer nøkkelstatistikk på avdekkede feilutbetalinger av dagpenger i 2017, fra registerdataene. I gjennomsnitt er det feilutbetalt beløpet per vedtak om tilbakekreving av feilutbetalte dagpenger i 2017 omtrent 54 000 kroner. Medianen er i overkant av 26 000 kroner. Det største feilutbetalingsbeløpet var 649 400 kroner.

Tabell 5-1: Nøkkelstatistikk på avdekkede feilutbetalinger i 2017

Gjennomsnittlig feilutbetalingsbeløp per vedtak	53 588 kr.
Median feilutbetalingsbeløp per vedtak	26 520 kr.
Gjennomsnittlig feilutbetalingsbeløp per person	56 204 kr.
Største feilutbetalingsbeløp	649 400 kr.

Kilde: Registerdata fra NAV. Analyse Oslo Economics. Note: Det kan være flere vedtak knyttet til én person, slik at gjennomsnittlig feilutbetalingsbeløp per person er noe høyere enn gjennomsnittlig feilutbetalingsbeløp per vedtak.

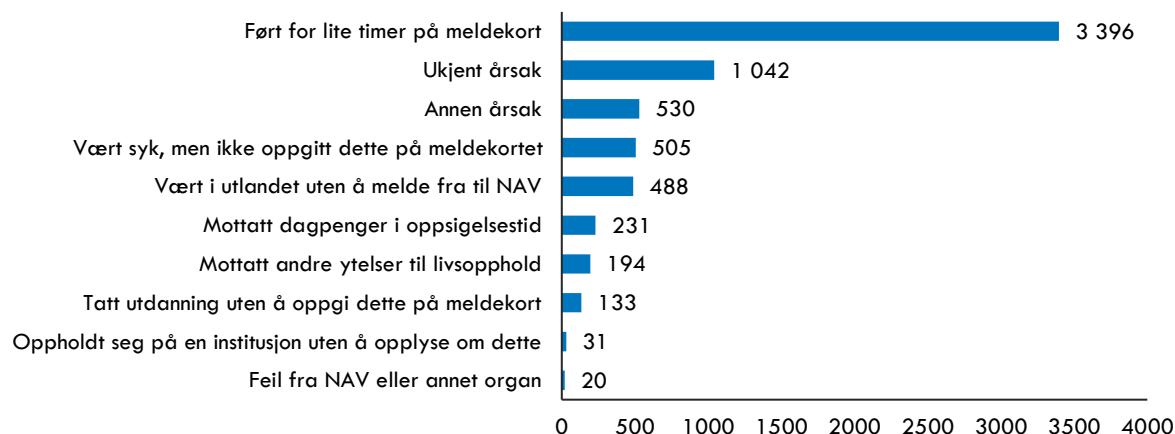
Av alle vedtak om tilbakekreving av feilutbetalte dagpenger, er omtrent 7 prosent endringsvedtak. De registrerte feilutbetalingene på disse vedtakene utgjør omtrent 10,5 prosent av registrerte feilutbetalinger på 352 millioner kroner. Dette betyr at endringsvedtak i snitt har et noe høyere feilutbetalingsbeløp enn ordinære feilutbetalingsvedtak.

5.2 Årsaker til feilutbetalinger av dagpenger

I kapittel 3 beskrev vi årsaker til feilutbetalinger av dagpenger. Feilutbetaling av dagpenger kan skyldes brukerfeil (bevisste eller ubevisste) og feil fra NAV. Et av hovedresultatene fra spørreundersøkelsen er at saksbehandlerne vurderer underrapportering av timer på meldekortet (at det føres for lite eller ingen timer

med arbeid) som den viktigste årsaken til feilutbetalinger som skyldes brukerfeil. Figur 5-2 viser årsaker til feilutbetalinger fra registerdata, som er vurdert av saksbehandlere for feilutbetalinger.⁷ Disse registerdataene viser det samme som spørreundersøkelsene. Arbeid som det ikke føres timer for på meldekortet, eller hvor det føres for lite timer, er den viktigste årsaken til feilutbetalinger av dagpenger blant de avdekkede sakene.

Figur 5-2: Antall vedtak om tilbakekreving av feilutbetalte dagpenger fordelt på registrert årsak

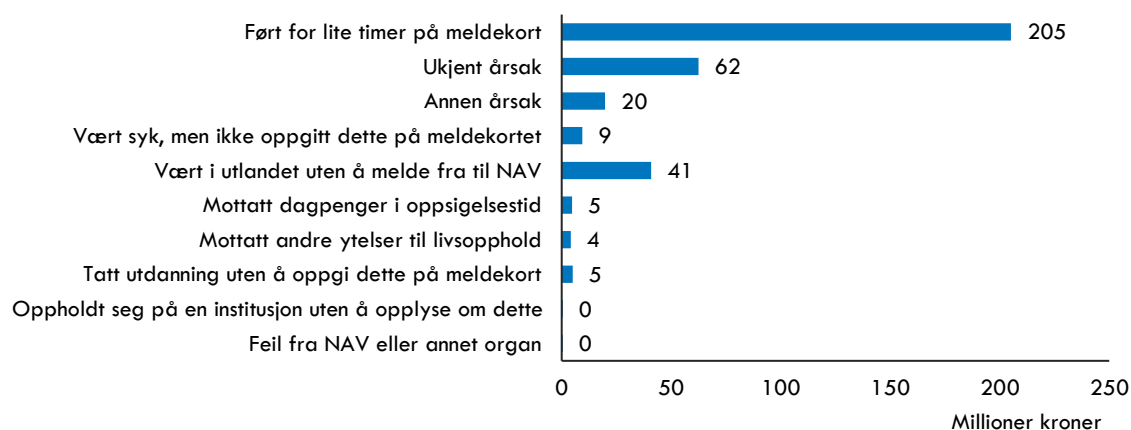


Kilde: Registerdata fra NAV. Analyse Oslo Economics.

De to neste årsakene på listen (utenom «ukjent») og «annen») er sykdom og utenlandsopphold som ikke er meldt fra til NAV. I listen over årsaker er «Feil fra NAV» den minst vanlige, med kun 20 av over 6 500 vedtak. Dette kan skyldes at utvalget av feilutbetalingsvedtak er begrenset til saker hvor

beløpet har blitt tilbakekrevd. Dersom NAV selv har skyld i feilutbetalingen, vil ofte beløpet ikke kreves tilbake. Disse sakene tas ikke med videre i våre analyser. Arbeid som det ikke føres timer for på meldekortet er også en stor andel av det totale feilutbetalingsbeløpet, se Figur 5-3.

Figur 5-3: Feilutbetalingsbeløp fordelt på registrert årsak



Kilde: Registerdata fra NAV. Analyse Oslo Economics.

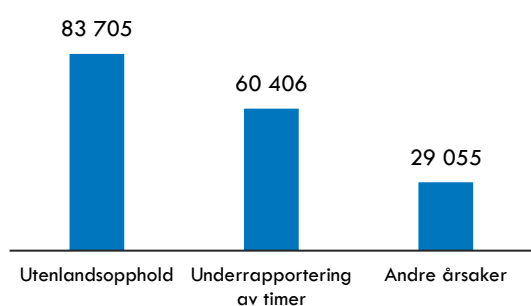
⁷ Enkelte vedtak har oppgitt flere årsaker. I slike tilfeller har vi vektet hver av årsakene med samme andel, slik at totalantallet (6 570 vedtak) blir korrekt. Hvis det for

eksempel er tre årsaker på ett vedtak, vektet hver av dem med 1/3.

Av de tilbakekrevede feilutbetalingene i 2017 på 352 millioner kroner, var over 200 millioner kroner knyttet til underrapportering av timer. Dette tilsvarer omtrent 60 prosent. Den nest største årsaken i beløp (utenom «ukjent» og «annen»), er utenlandsopphold, på 41 millioner kroner. Dette er noe høyere enn antall vedtak i denne årsaken skulle tilsi. Gjennomsnittlig beløp for disse vedtakene er 84 000, og dermed betydelig høyere enn for andre årsaker (se Figur 5-4).

Det gjennomsnittlige feilutbetalingsbeløpet per vedtak er høyere i saker som omhandler underrapportering av timer (arbeid uten å føre timer på meldekortet) sammenlignet med andre saker, se Figur 5-4.

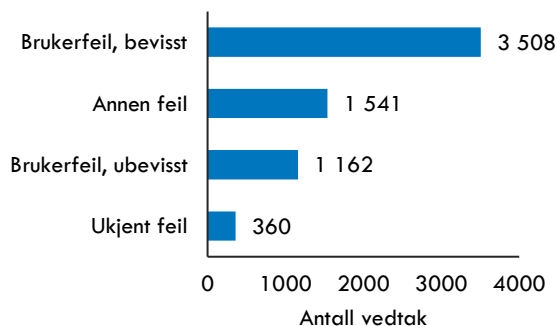
Figur 5-4: Gjennomsnittlig feilutbetalingsbeløp per vedtak for feilutbetalinger fordelt på årsak



Kilde: Registerdata fra NAV. Analyse Oslo Economics.

Blant vedtakene som gjelder underrapportering av timer er gjennomsnittlig feilutbetalingsbeløp per vedtak drøyt 60 000 kroner. I de andre vedtakene er gjennomsnittet lavere, omtrent 45 600 kroner. For utvalget som helhet er det som tidligere vist et gjennomsnittlig feilutbetalingsbeløp på omtrent 54 000 kroner. Dette snittet trekkes dermed opp av størrelsen på feilutbetalingsbeløpene i vedtakene som gjelder underrapportering av timer på meldekortet.

Figur 5-5: Antall tilbakekreivingsvedtak fordelt på kategorier av feil



Kilde: Registerdata fra NAV. Analyse Oslo Economics.

Figur 5-5 viser antall tilbakekreivingsvedtak av feilutbetalte dagpenger, etter brukerfeil (bevisst og

ubevisst) og andre feil. Bevisste brukerfeil er her definert som vedtak om tilbakekreving av feilutbetalte dagpenger der bruker har minst grovt uaktsomt gitt feilaktige eller mangelfulle opplysninger. Dette er de mest alvorlige skyldvurderingene som er registrert i registerdataene. Ubevisste brukerfeil er videre definert som vedtak der bruker uaktsomt har gitt feilaktige, mangelfulle eller misvisende opplysninger. Kategorien «annen feil» representerer alle andre skyldvurderinger i vedtakene av lavere alvorlighetsgrad som ikke lar seg entydig definere som bevisste eller ubevisste brukerfeil. Kategorien «ukjent feil» er vedtak der det ikke er oppgitt en skyldvurdering. Feil fra NAV sin side kan dermed ligge i både kategorien «annen feil» og «ukjent feil».

De fleste vedtakene om tilbakekreving av feilutbetalte dagpenger faller inn under kategorien bevisste brukerfeil, mens ubevisste brukerfeil utgjør en mindre andel av vedtakene. At brukerfeilene i større grad er bevisste fremfor ubevisste er i tråd med vurderingene fra saksbehandlerne i spørreundersøkelsen.

I Tabell 5-2 ser vi på hvordan de feilutbetalte beløpene for årsakene ført for lite timer på meldekortet og utenlandsopphold uten å melde fra til NAV fordeler seg etter bevisste og ubevisste brukerfeil. Til fordelingen har vi benyttet samme definisjon av bevisste og ubevisste brukerfeil som beskrevet over.

Tabell 5-2: Fordeling av feilutbetalingsbeløp etter type feil for utvalgte årsakskategorier

	Ført for lite timer på meldekort	Utenlandsopphold uten å melde fra til NAV
Bevisste brukerfeil	92 %	89 %
Ubevisste brukerfeil	6 %	4 %
Sum annen og ukjent feil	2 %	7 %

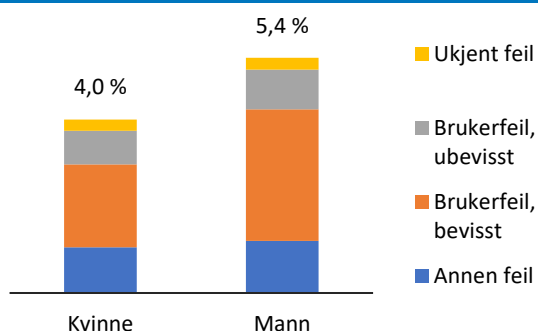
Kilde: Registerdata fra NAV. Analyse Oslo Economics.

Tabell 5-2 viser at størsteparten av de feilutbetalte dagpengene knytter seg til bevisste brukerfeil for begge årsakene. Dette betyr at store deler av de feilutbetalte beløpene knyttet til disse årsakene er tilfeller der bruker har minst grovt uaktsomt oppgitt feilaktige eller mangelfulle opplysninger ifølge registreringen i registerdataene.

5.3 Kjennetegn ved tilbakekrevede feilutbetalinger

Omfanget av feilutbetalinger av dagpenger varierer også etter kjønn. Figur 5-6 viser andelen tilbakekreivingsvedtak av feilutbetalte dagpenger av alle dagpengevedtak i 2017, for henholdsvis kvinner og menn. Menn er overrepresentert blant feilutbetalingsvedtak som andel av dagpengevedtak i 2017, med 5,4 prosent feilutbetaling, mot 4 prosent for kvinner. Figuren viser også at det først og fremst er en høyere andel bevisste brukerfeil som driver forskjellene mellom menn og kvinner.

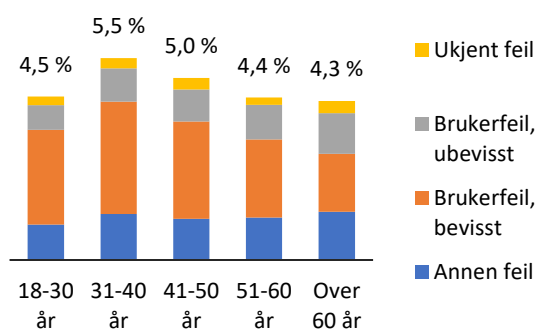
Figur 5-6: Andel tilbakekreivingsvedtak fordelt på kjønn og type feil



Kilde: Registerdata fra NAV. Analyse Oslo Economics.

På samme måte som for kjønn, har vi sett på andelen tilbakekreivingsvedtakene utgjør av alle dagpengevedtak når brukerne deles inn i aldersgrupper, se Figur 5-7. Figuren viser at det er en noe høyere andel feilutbetalingsvedtak blant aldersgruppen 31-40 år, sammenlignet med øvrige aldersgrupper. Den høyere andelen er jevnt fordelt mellom de fire typene med feil. Årene før 2017 var preget av noe høyere arbeidsledighet som følge av oljeprisnedgangen i 2015. Dette kan ha ført til en rekke nye dagpengemottakere og dermed flere feil, dersom denne aldersgruppen er overrepresentert blant de som ble arbeidsledige i denne perioden.

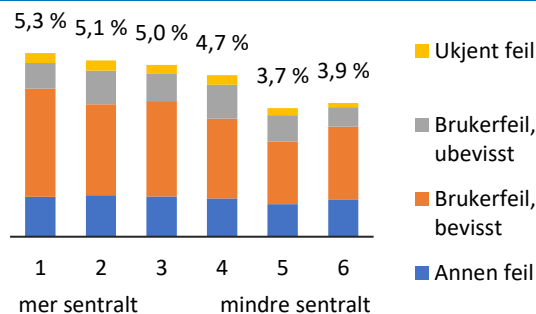
Figur 5-7: Andel tilbakekreivingsvedtak fordelt på aldersgrupper og type feil



Kilde: Registerdata fra NAV. Analyse Oslo Economics.

Figur 5-8 viser vedtak om tilbakekreivning av feilutbetalte dagpenger som andel av alle dagpengevedtak, etter kommunesentralitet. Inndelingen i kommunesentralitet er basert på SSBs indeks fra 1 (mest sentralt) til 6 (minst sentralt).

Figur 5-8: Andel tilbakekreivingsvedtak fordelt på kommunesentralitet og type feil



Kilde: Registerdata fra NAV. Analyse Oslo Economics.

Figuren viser at det er en litt høyere andel vedtak om tilbakekreivning av feilutbetalte dagpenger i de litt mer sentrale kommunene sammenlignet med de mindre sentrale kommunene.

5.3.1 Næringskode og type ansettelsesforhold

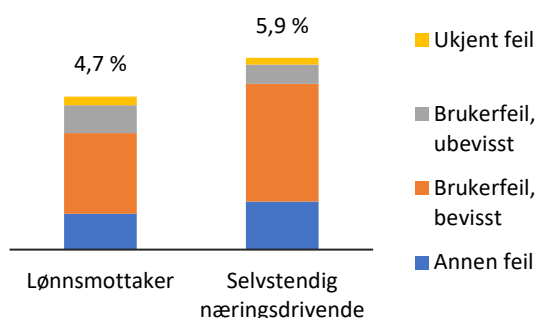
I tillegg til kjønn, alder og kommunesentralitet, har vi sett nærmere på hvordan andelen vedtak om tilbakekreivning av feilutbetalte dagpenger varierer etter hvilken bransje brukerne tilhører, og om de er ordinære lønsmottakere eller selvstendig næringsdrivende.

Denne informasjonen er basert på en liste over organisasjonsnumre som er knyttet til dagpengesaken(e) til personer som har fått et tilbakekreivingsvedtak. Vi knytter disse organisasjonsnumrene til næringskoder og organisasjonsform (AS, enkeltpersonforetak, etc.) ved hjelp av data fra Brønnøysundregistrene og Proff Forvalt. Det kan være flere organisasjonsnumre per sak per år, og dermed også flere ulike næringskoder for tilbakekreivingsvedtakene. I slike tilfeller har vi beholdt det organisasjonsnummeret med nyest dato. For vedtak hvor det fortsatt er flere ulike næringskoder, har vi vektet opptellingen av antall vedtak med $1/N$, hvor N er antall unike næringshovedgrupper per vedtak. På den måten sikrer vi at summen av vedtakene i opptellingen per bransje stemmer med antall vedtak om tilbakekreivning av feilutbetalte dagpenger totalt i 2017. En implikasjon av denne fremgangsmåten er at næringshovedgruppen(e) til et feilutbetalingsvedtak ikke nødvendigvis reflekterer bransjen ved tidspunktet for første dagpengeutbetaling.

Brukere er klassifisert som «selvstendig næringsdrivende» dersom minst ett av organisasjonsnumrene i inntektsgrunnlaget er et enkeltpersonforetak.

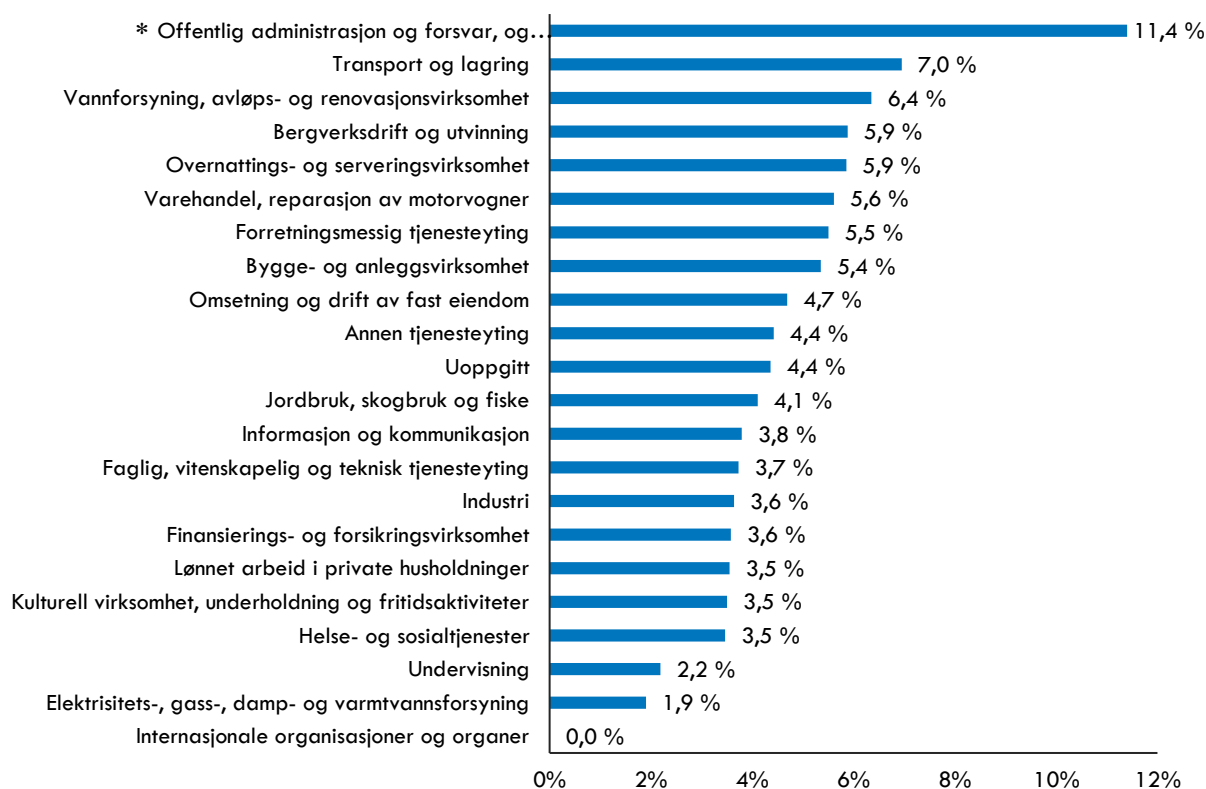
I Figur 5-9 skiller vi mellom tilbakekreivingsvedtak etter inntektsgrunnlaget til dagpengemottakerne.

Figur 5-9: Andel tilbakekreivingsvedtak fordelt på lønsmottakere og selvstendig næringsdrivende



Kilde: Registerdata fra NAV, Brønnøysundregistrene og Proff Forvalt. Analyse Oslo Economics. 419 feilutbetalingsvedtak er utelatt fordi det ikke er mulig å koble dem til organisasjonsform.

Figur 5-10: Andel vedtak om tilbakekreivning av feilutbetalte dagpenger fordelt på næringshovedgruppe (NB: Feilkilder knyttet til næringsgruppen «offentlig administrasjon, forsvar og trygdeordninger»)



Kilde: Registerdata fra NAV, Brønnøysundregistrene og Proff Forvalt. Analyse Oslo Economics. 49 feilutbetalingsvedtak er utelatt fordi det ikke er mulig å koble dem til en næringskode.

* Det er betydelige feilkilder knyttet til næringsgruppen «offentlig administrasjon, forsvar og trygdeordninger». Resultatene kan ikke direkte tolkes som at denne næringsgruppen er overrepresentert med hensyn til andel vedtak om tilbakekreivning av feilutbetalte dagpenger.

Figuren viser at det er en høyere andel feilutbetalinger blant selvstendig næringsdrivende enn lønsmottakere. Figuren viser også at denne forskjellen først og fremst drives av en økt forekomst av bevisste brukerfeil.

I tillegg har vi sett nærmere på hvor stor andel vedtak om tilbakekreivning av feilutbetalte dagpenger utgjør av alle dagpengevedtak, fordelt på ulike næringsgrupper. Resultatene fra dette er vist i Figur 5-10. Det er viktig å merke seg at det eksisterer flere feilkilder knyttet til næringsgruppen «offentlig administrasjon, forsvar og trygdeordninger». slik at resultatene ikke uten videre kan tolkes som et representativt resultat for alle næringsgruppene. Dette forklares nærmere under figuren.

Det er viktig å merke seg at figuren ikke uten videre kan tolkes som et representativt resultat for alle næringsgruppene. Dette skyldes særlig at det er flere feilkilder knyttet til næringsgruppen «Offentlig administrasjon, forsvar og trygdeordninger». Dataene for denne næringsgruppen inneholder flere feilkilder som det er svært vanskelig å eliminere med utgangspunkt i registerdataene. Dette skyldes at offentlige ytelser inngår i inntektsgrunnlaget til svært mange dagpengemottakere. Vi har fjernet alle organisasjonsnumre under næringskode 84.300 «Trygdeordninger underlagt offentlig forvaltning», men det er mulig det fortsatt gjenstår en del organisasjonsnumre som yter stønad til dagpengemottakere. Ettersom en del feilutbetalinger skyldes dobbelt stønad, kan dette føre til at andelen feilutbetalinger til personer innenfor offentlig sektor er overestimert. Hvor mye vi har overestimert er det ikke mulig å si ut i fra registerdataene. Det er også verdt å merke seg at det er flere andre næringsgrupper enn næringsgruppen «offentlig administrasjon, forsvar og trygdeordninger» som har flere vedtak om tilbakekreving av dagpenger totalt sett, og

næringsgruppen «offentlig administrasjon, forsvar og trygdeordninger» har færre dagpengevedtak totalt sammenlignet med flere av de andre næringene. Det er derfor samlet sett viktig å understreke at det er betydelig usikkerhet knyttet til resultatene i Figur 5-10. Innholdet i figuren kan ikke uten videre tolkes som at næringsgruppen «offentlig administrasjon, forsvar og trygdeordninger» er overrepresentert med hensyn til andel vedtak om tilbakekreving av feilutbetalte dagpenger.

For de andre næringsgruppene viser figuren en relativt jevn fordeling. Blant næringene med høyest andel vedtak om tilbakekreving av feilutbetalte dagpenger finner vi transport og lagring, vannforsyning, avløps- og renovasjonsvirksomhet, bergverksdrift og utvinning, overnattings- og serveringsvirksomhet og varehandel og reparasjon av motorvogner. Undervisning og elektrisitets-, gass, damp- og varmtvannsforsyning er eksempler på næringer med lav andel vedtak om tilbakekreving av feilutbetalte dagpenger.

6. Omfanget av feilutbetalinger av dagpenger inkludert mørketall

Det totale omfanget av feilutbetalinger av dagpenger består av feilutbetalinger NAV avdekker og feilutbetalinger som av ulike årsaker ikke avdekkes (mørketall). Basert på analyser av kontroller gjennomført av NAV Kontroll, registerdata på dagpenger og feilutbetalinger og spørreundersøkelse til erfarne saksbehandlere i NAV anslår vi at det totale omfanget av feilutbetalinger av dagpenger med sannsynlighet ligger mellom 0,8 til 1,9 milliarder kroner.

6.1 Resultater fra undersøkelse av omfanget av feilutbetalinger som skyldes underrapportering av timer

NAV Kontroll har gjennomført en undersøkelse for å vurdere omfanget av feilutbetalinger av dagpenger som skyldes underrapportering av timer på meldekort. For å vurdere dette har de benyttet opplysninger om utbetalt lønn fra A-meldingen. Beregningen innebærer å sammenholde grad av utbetalt ytelse i prosent, og prosent av lønn i forhold til tidligere lønn før arbeidsledighet. Dersom summen av disse to komponentene er større enn 100 %, antas det å være en feilutbetaling, og feilutbetalingen beregnes av den overskytende graden. Beregningene tar også høyde for at grunnlaget for ytelsen faller bort dersom andelen arbeidete timer av ordinær arbeidstid overstiger 50 prosent.

Basert på denne beregningsmodellen har NAV Kontroll beregnet et anslag på antall saker med beregnet feilutbetaling og størrelsen på feilutbetalt beløp som skyldes underrapportering av timer, se Tabell 6-1.

Data grunnlaget for undersøkelsen er samtlige dagpengesaker med utbetalt beløp i 2017. Totalt finner NAV 62 016 saker med potensiell feilutbetaling. Beregningsmodellen de benyttet gir et estimat på potensielle feilutbetalinger som følge av underrapportering av timer på 963 millioner kroner. Tabell 6-1 viser også at det er svært mange små saker blant de beregnede feilutbetalingene, og relativt få saker med store feilutbetalingsbeløp.

Tabell 6-1: Beregnet feilutbetaling fordelt på beløp

Beregnet feilutbetaling per sak i kroner	Antall saker	Beløp i mill. kroner
Ingen feilutbetaling	86 928	-
Under 10 000	30 810	135
10 000 og under 20 000	15 443	224
20 000 og under 30 000	7 829	191
30 000 og under 40 000	3 267	113
40 000 og under 50 000	1 715	76
50 000 og under 60 000	1 052	58
Over 60 000	1 900	167
Totalt feilutbetalt	62 016	963

Kilde: Beregninger gjennomført av NAV Kontroll.

6.1.1 Avvik mellom beregnet og faktisk feilutbetalt beløp

Beregningen av feilutbetalinger over har ulike feilkilder og usikkerhetsmomenter. For det første er beregningen av arbeidsgraden basert på utbetalt lønn og ikke arbeidete timer. En annen feilkilde er at meldekortene leveres for hver 14. dag, mens beregningene over er basert på månedlige data fra A-meldingen.

For å vurdere hvor presis beregningen er, har NAV koblet de beregnede feilutbetalingssakene i 2017 mot reelle feilutbetalingsaker som er registrert i Arena. Tabell 6-2 viser resultatet av denne sammenligningen.

Av de 62 016 sakene med beregnet feilutbetaling fikk NAV Kontroll treff i Arena i 2 585 tilfeller. Det vil si at for 4 prosent av dagpengesakene med en beregnet feilutbetaling var det allerede registrert en feilutbetalings sak i Arena.

Tabellen viser at det er relativt godt samsvar mellom beregnet feilutbetalingsbeløp og faktisk feilutbetalingsbeløp for de sakene som er registrert som reelle feilutbetalingsaker i Arena. De beregnede feilutbetalingene utgjør i totalbeløp 97 prosent av de reelle feilutbetalingene. Avviket er på kun 3 prosent.

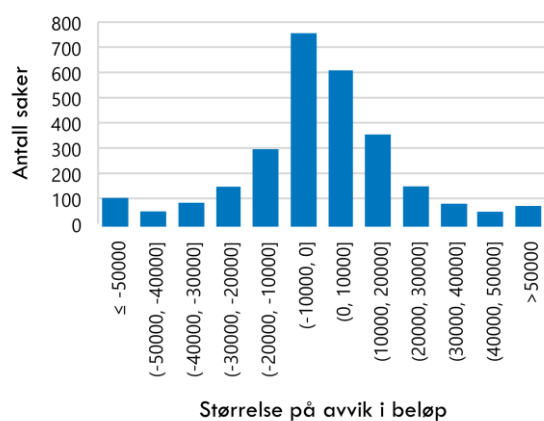
Tabell 6-2: Sammenligning av beregnede feilutbetalinger og registrerte feilutbetalinger i Arena⁸

Beregnet feilutbetaling per sak i kroner	Antall saker (Arena)	Beløp i mill. kroner (Arena)	Beregnet beløp i mill. kroner	Beregnet beløp som andel av reelt beløp
Under 10 000	520	8,1	2,6	32 %
10 000 og under 20 000	477	8,6	7,0	82 %
20 000 og under 30 000	407	10,5	10,2	97 %
30 000 og under 40 000	287	9,7	10,0	104 %
40 000 og under 50 000	199	8,2	8,9	108 %
50 000 og under 60 000	179	9,7	9,9	102 %
Over 60 000	516	43,7	47,0	108 %
Totalt	2 585	98,6	95,7	97 %

Kilde: Beregninger gjennomført av NAV Kontroll. Analyse Oslo Economics.

Figur 6-1 viser hvordan sakene fordeler seg når det gjelder avvik mellom beregnet og reelt feilutbetalingsbeløp på saksnivå. Fordelingen viser at det kan være betydelige avvik i beregnet og faktisk feilutbetalingsbeløp på saksnivå. Avvikene er imidlertid symmetrisk fordelt og i gjennomsnitt er derfor avvikene relativt små. I gjennomsnitt er de beregnede feilutbetalingene 1 055 kroner mindre enn de faktiske feilutbetalingene. Medianen av avviket er 0 kroner.

Figur 6-1: Fordeling antall saker etter avvik mellom beregnet og reelt feilutbetalingsbeløp



Kilde: Beregninger gjennomført av NAV Kontroll. Analyse Oslo Economics.

6.1.2 Vurdering av presisjon ved å beregne feilutbetalingsbeløp for reelle feilutbetalings saker

NAV Kontroll har også vurdert hvor mange feilutbetalings saker i Arena som gjelder underrapportering av timer som ikke fanges opp av modellen. Resultatene av denne sammenligningen viser at det er 568 feilutbetalings saker i Arena hvor

modellen ikke har beregnet en feilutbetaling. Disse sakene har et totalt beløp på 15 millioner kroner. I gjennomsnitt var disse sakene om lag 26 400 kroner. Mange av sakene er små og om lag halvparten av sakene er under 10 000 kroner.

De 568 feilutbetalings sakene i Arena hvor modellen ikke beregner en feilutbetaling kommer i tillegg til de 2585 sakene modellen predikerer. Sakene i Arena som gjelder underrapportering av timer uten beregnet feilutbetaling (568 saker) utgjør dermed litt under 20 prosent av det totale antallet saker.

NAV Kontroll har imidlertid sett nærmere på sakene hvor modellen ikke har beregnet feilutbetaling, og de aller fleste sakene ser ut til å ha andre årsaker enn underrapportering av timer for arbeidstakere. For eksempel gjelder to saker selvstendig næringsdrivende, som det ikke finnes inntektsopplysninger for i A-meldingen. Én sak gjelder utenlandsopphold, og en annen gjelder en arbeidstakersak uten inntekt i A-meldingen. Disse sakene er i utgangspunktet ikke med i NAV Kontroll sin undersøkelse, ettersom de har avgrenset seg til saker som gjelder ordinære arbeidstakere hvor det finnes inntektsopplysninger i A-meldingen.

6.1.3 Treffprosent i listekontroller

Dersom de tilbakekravde feilutbetalingene representerer et tilfeldig utvalg av samtlige feilutbetalings saker som skyldes underrapportering av timer, tilsier resultatene over at beregningen gir et treffsikkert estimat på faktisk feilutbetaling. Samtidig kan det tenkes at det er systematiske forhold ved de tilbakekravde feilutbetalingene som gjør at disse avviker fra øvrige feilutbetalings saker.

⁸ NAV kontroll finner også at reelt feilutbetalingsbeløp er negativt for 13 saker med positivt beregnet feilutbetaling. Disse er ikke inkludert i tabellen.

NAV Kontroll gjennomfører listekontroller hvor et utvalg av sakene med beregnet feilutbetaling gjennomgås manuelt slik at de står igjen med reelle feilutbetalingssaker. Det ble i 2018 gjennomført fem slike listekontroller. Kriteriene for å bli valgt ut er primært størrelse, og NAV Kontroll har fokusert på de største sakene.

Ut fra resultatene i sakene som gjennomgås manuelt har NAV Kontroll beregnet en treffprosent. I beregningen av treffprosent er det lagt til grunn at saker som er overført for videre behandling i andre deler av NAV er treff, samt at saker der

stønadsmottaker er ansatt eller har en sentral rolle i eget firma og samtidig har lønn fra firmaet er treff. Disse sakene er erfaringsmessig ikke lett å behandle fordi det er vanskelig å få ut korrekt informasjon om antall timer arbeidet.

Tabell 6-3 viser treffprosenten for fire av listekontrollene i 2018 som var tilgjengelige på tidspunktet for denne rapporten. Treffprosenten varierer litt fra listekontroll til listekontroll. Samlet for sakene som ble gjennomgått i 2018 var treffprosenten 73 prosent.

Tabell 6-3: Resultater fra fire listekontroller i 2018

Beregnet feilutbetaling per sak i kroner	Totalt antall saker	Antall saker med treff	Treffprosent
DP 27.09.2018	335	239	71 %
Over 20000 og under 30000	100	70	70 %
Over 30000 og under 40000	83	58	70 %
Over 40000 og under 50000	74	50	68 %
Over 50000 og under 60000	48	40	83 %
Over 60000	30	21	70 %
DP 30.07.2018	826	655	79 %
Over 20000 og under 30000	26	13	50 %
Over 30000 og under 40000	136	102	75 %
Over 40000 og under 50000	303	227	75 %
Over 50000 og under 60000	173	142	82 %
Over 60000	188	171	91 %
DP 02.05.2018	886	596	67 %
Over 10000 og under 20000	3	2	67 %
Over 20000 og under 30000	162	111	69 %
Over 30000 og under 40000	219	145	66 %
Over 40000 og under 50000	246	159	65 %
Over 50000 og under 60000	119	84	71 %
Over 60000	137	95	69 %
DP 24.01.2018	803	595	74 %
Over 20000 og under 30000	185	146	79 %
Over 30000 og under 40000	237	152	64 %
Over 40000 og under 50000	208	149	72 %
Over 50000 og under 60000	93	77	83 %
Over 60000	80	71	89 %
Totalt	2850	2085	73 %

Kilde: NAV Kontroll.

Det er flere faktorer som påvirker treffprosenten:

- Kriterier lagt til grunn for å komme på liste kan være litt forskjellig fra liste til liste.
- Sakene gjennomgås manuelt og saksbehandlerne gjør forskjellige skjønnsmessige vurderinger.
- Det er fortsatt saker under arbeid på de enkelte listene, det vil si at treffprosenten vil endres når det ikke lenger er saker under arbeid på listene.

Selv om treffprosenten er basert på dagpengesaker i 2018, benyttes samme metode som for beregningen av feilutbetalt beløp for 2017.

Listekontrollene gjennomføres primært på store saker. Det er usikkerhet knyttet til om treffprosenten på disse sakene er direkte overførbare til de øvrige feilutbetalingssakene.

6.1.4 Justert anslag for feilutbetalinger som skyldes underrapportering av timer

Avviket mellom beregnet og faktisk feilutbetalt beløp, samt en treffprosent som er lavere enn 100 prosent, tilsier at det opprinnelige anslaget på 963 millioner kroner i feilutbetalinger som skyldes underrapportering av timer må korrigeres noe.

Dersom vi legger til grunn treffprosenten fra listekontrollen på 73 prosent, og justerer for avviket mellom beregnet og faktisk feilutbetalt beløp på 3 prosent, gir det et justert anslag på 724 millioner kroner. Dette anslaget omfatter kun feilutbetalinger som skyldes underrapportering av timer.

Feilutbetalingssaker som skyldes andre årsaker, for eksempel utenlandsopphold og svart arbeid, kommer i tillegg.

Tabell 6-4: Estimert omfang av feilutbetalinger av dagpenger som følge av underrapportering av timer

	Antall saker	Beløp i mill. kroner	Gjennomsnittlig beløp per sak i kroner
Beregnet feilutbetaling	62 016	963	15 535
Beregnet feilutbetaling justert for treffprosent på 73 % og 3 % avvik mellom beregnet og faktisk feilutbetaling	45 272	724	16 001

Kilde: NAV Kontroll, justert beregning av Oslo Economics.

6.1.5 Alternativ beregningsmetode

NAV Kontroll benyttet også en alternativ beregningsmetode for å anslå omfanget av feilutbetalinger av dagpenger i samme undersøkelse. Denne tar utgangspunkt i samme antall potensielle feilutbetalingssaker som anslaget som gir 963 millioner kroner. Den alternative metoden er å beregne gjennomsnittlig avvik i beregnet feilutbetalt beløp og faktisk feilutbetalt beløp i hver sak. Resultatet viste et gjennomsnittlig avvik på 16 prosent, der beregningene overestimerte feilutbetalingene. Når dette legges til grunn reduseres anslaget på feilutbetalinger av dagpenger som skyldes underrapportering av timer fra 963 til 606 millioner kroner.

Utfordringen med en slik beregning er at den ikke er representativ. Små saker med prosentvis store avvik vil få en uforholdsmessig stor vekt i dette gjennomsnittet. Videre kan «målefeil» lett slå ut i store prosentvise avvik for saker med lave beløp. Det gjennomsnittlige avviket på 16 prosent er derfor antagelig et skjevt estimat, noe som gir feil i beregning av totalbeløpet. I det videre har vi valgt å gå videre med beregningen som gir et anslag på 724 millioner kroner, som korrigerer for treffprosent i listekontroller med manuelle gjennomganger og for avvik mellom totalt beregnet og totalt faktisk feilutbetalt beløp.

6.2 Resultater fra undersøkelse av omfanget av feilutbetalinger som skyldes utenlandsopphold

NAV Kontroll har også gjennomført en undersøkelse for å avdekke feilutbetalinger som skyldes utenlandsopphold. I undersøkelsen sjekker de både for treff i Valutaregisteret og vurderer om det er benyttet en utenlandsk IP-adresse ved innsending av meldekort. NAV har ikke hjemmel til å koble alle dagpengemottakere direkte mot hvilket land meldekortet er sendt fra. Derfor sjekkes det først for treff i Valutaregisteret, før det innhentes data om IP-adresser.

NAV fikk treff på totalt 1239 dagpengemottakere i 2017 i Valutaregisteret i tillegg til at det er sendt to meldekort med treff på IP-adresse i utlandet i samme måned. Disse personene mottok totalt 43 millioner kroner i dagpenger i de månedene hvor det på bakgrunn av funnene i undersøkelsen antas at bruker oppholdt seg i utlandet. Noen av disse personene vil imidlertid ha tillatelse til å oppholde seg i utlandet, mens andre ikke har det.

NAV har gjennomført en listekontroll hvor de potensielle utlandssakene er vurdert nærmere. På

listekontrollen i 2018 er det 62 ferdigbehandlede saker som tilsier at treffprosenten er 73 prosent. Dersom vi legger til grunn at 73 prosent av sakene er reelle utlandssaker impliserer det antatt feilutbetaling på rundt 31 millioner kroner i rundt 900 saker. NAV kontroll antar imidlertid at det er store mørketall når det gjelder utenlandsopphold, og at mange tilpasser seg, eksempelvis ved at venner og familie sender inn meldekort fra Norge, slik at de unngår å bli fanget opp i kontroller.

6.3 Resultater fra spørreundersøkelsen til saksbehandlere i NAV

6.3.1 I hvor mange dagpengevedtak tror saksbehandlerne at det er en feilutbetaling?

I spørreundersøkelsen ble saksbehandlerne i NAV bedt om å vurdere i hvor mange saker av et tilfeldig utvalg på 100 dagpengevedtak er det eksisterer en feilutbetaling, uavhengig av om feilutbetalingssakene avdekkes av NAV eller ikke. Saksbehandlerne fikk oppgi et valgfritt antall saker som svar på spørsmålet. Resultatene er oppsummert i Tabell 6-5.

Tabell 6-5: I hvor mange av et utvalg på 100 dagpengesaker tror du det eksisterer en feilutbetaling, uavhengig av om feilutbetalingssaken avdekkes eller ikke? (N=33)

Andel feilutbetalingssaker i et tilfeldig utvalg på 100 dagpengevedtak	
Gjennomsnitt	26 %
Median	30 %
Min	4 %
Maks	52 %

Kilde: Spørreundersøkelse til et utvalg saksbehandlere i NAV. Analyse Oslo Economics.

I gjennomsnitt vurderte saksbehandlerne at 26 av 100 tilfeldige dagpengevedtak inneholder feilutbetalinger, uavhengig av om NAV avdekker dette eller ikke. Det hyppigste svaret var 30 av 100 vedtak, som også er medianen. Det var stor spredning i svarene for gruppen som helhet, med det laveste anslaget som tilsvarer en andel på 4 prosent og det høyeste en andel på 52 prosent.

⁹ Beløpet på 357 millioner kroner stammer fra NAVs økonomisystem. Det er usikkert hva forskjellen fra registerdataene som viser 352 millioner kroner skyldes. Forskjellen kan skyldes at det kan eksistere etterslep på manuelle posteringer eller andre forhold som gjør at

Dersom vi benytter resultatet fra spørreundersøkelsen i kombinasjon med registerdataene, tilsvarer en andel på 26 prosent at det kan eksistere over 34 000 feilutbetalingssaker i 2017.

Mer erfarne saksbehandlere (med 5 års erfaring eller mer) oppgir svar som i gjennomsnitt er litt lavere enn øvrige saksbehandlere, og saksbehandlere med erfaring fra klagesaksbehandling oppgir svar som gir i gjennomsnitt er et litt høyere enn saksbehandlere som ikke har denne typen erfaring. Forskjellene er imidlertid små, og basert på få observasjoner når vi deler inn utvalget i undergrupper.

Saksbehandlerne vurderinger indikerer at det kan eksistere et betydelig antall feilutbetalingssaker på dagpengeområdet, uavhengig av om disse avdekkes eller ikke. Vurderingene gir imidlertid ikke informasjon om hvor store feilutbetalingene er i beløp. En høy andel feilutbetalingssaker kan utgjøre en lavere andel målt i beløp dersom feilutbetalingen er liten i mange av sakene.

6.3.2 Hvor stor andel tror saksbehandlerne at mørketallene utgjør av alle feilutbetalinger?

Feilutbetalinger som NAV ikke avdekker er såkalte mørketall. I spørreundersøkelsen ble saksbehandlerne bedt om å ta stilling til om de tror mørketallene er høyere, lavere eller omtrent like store som feilutbetalingene NAV avdekker.

Spørreundersøkelsen ble gjennomført før registerdata ble mottatt fra NAV. Under gjennomføringen av spørreundersøkelsen ble det derfor operert med et beløp på 357 millioner kroner for vedtak om tilbakekreving av feilutbetalte dagpenger fattet av NAV i 2017. Dette beløpet er noe høyere enn beløpet vi finner i registerdataene (352 millioner kroner). Det er usikkert hva denne forskjellen skyldes.⁹

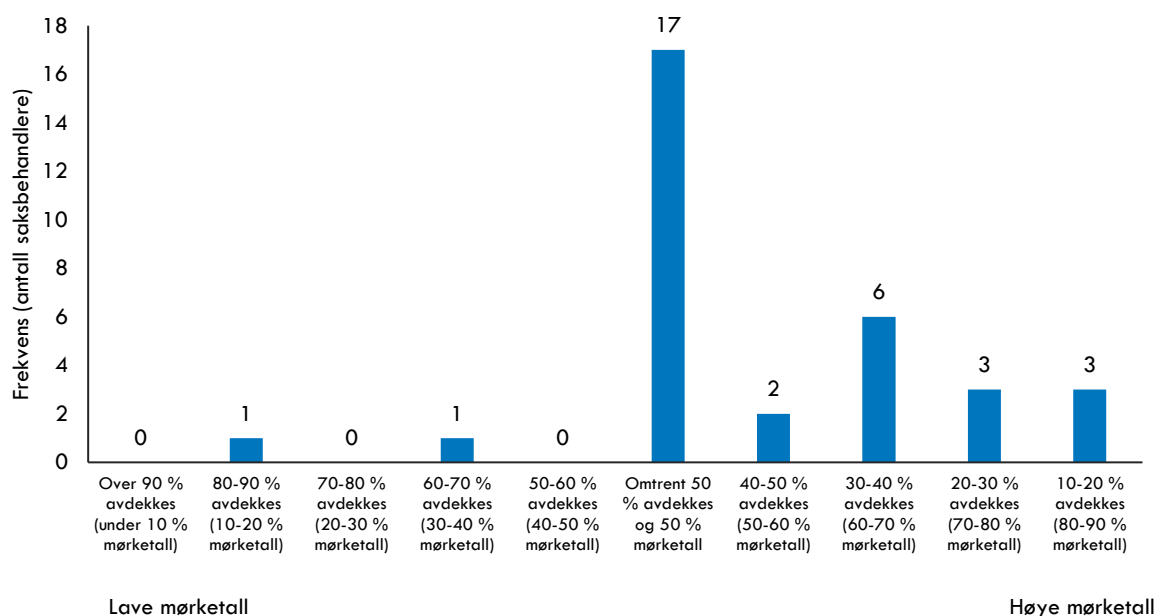
Resultatene fra spørreundersøkelsen viser følgende:

- 52 % tror mørketallene er omtrent like store som de avdekkede feilutbetalingene
- 42 % tror mørketallene er høyere
- 6 % tror mørketallene er lavere

Figur 6-2 viser fordelingen av saksbehandlerne etter hvor stor andel de tror mørketallene utgjør.

overført innkreving ikke stemmer overens med registrerte beløp for vedtak om tilbakekreving av feilutbetalte dagpenger i registerdataene. Summering av vedtak fra ulike vedtaksbaser kan også gi avvik sammenlignet med regnskapet.

Figur 6-2: Fordeling av saksbehandleres vurderinger av mørketall (N=33)



Kilde: Spørreundersøkelse til et utvalg saksbehandlere i NAV. Analyse Oslo Economics.

De aller fleste saksbehandlerne vurderer at mørketallene er omtrent like store som de avdekkede feilutbetalingene. Disse utgjør søylen med 50 prosent avdekkede feilutbetalinger og 50 prosent mørketall.

Saksbehandlere som vurderer at mørketallene er høyere enn de avdekkede feilutbetalingene (totalt 14 av 33 saksbehandlere) vurderer at mørketallene utgjør mellom 50-60 og 80-90 prosent av alle feilutbetalinger av dagpenger. Blant disse saksbehandlerne mener flest at mørketallene utgjør 60-70 prosent.

Det er kun 2 saksbehandlere som vurderer at mørketallene er lavere enn de avdekkede feilutbetalingene. Disse vurderer at mørketallene utgjør henholdsvis 30-40 prosent og 10-20 prosent av alle feilutbetalinger av dagpenger.

6.3.3 Anslag på feilutbetalinger inkludert mørketall

Basert på saksbehandlerens vurderinger av hvor stor andel mørketallene utgjør, har vi beregnet et anslag på totale feilutbetalinger av dagpenger. Gitt et anslag på hvor stor andel mørketallene utgjør, beregnes det tilsvarende totalomfanget av feilutbetalinger med utgangspunkt i beløpet på de

tilbakekrevede feilutbetalingene av dagpenger. Denne øvelsen er gjort for hver av saksbehandlerens svar.

Dersom en saksbehandler tror at mørketallene er omtrent like store som de avdekkede feilutbetalingene, legges det til grunn et punktanslag på 357 millioner kroner¹⁰ i mørketall for denne saksbehandleren.

For øvrige saksbehandlere er størrelsen på mørketallene beregnet som et punktanslag tilsvarende midtpunktet i spennet på hvor stor andel mørketallene utgjør. Dette betyr for eksempel at mørketall som utgjør 50-60 prosent av alle feilutbetalinger beregnes som 55 prosent mørketall. Dette tilsvarer 436 millioner kroner, mens de tilbakekrevede feilutbetalingene utgjør da de resterende 45 prosentene.

Tabell 6-6 viser hva saksbehandlerens svar på andelen mørketall impliserer at størrelsen på mørketallene er.

¹⁰ I spørreundersøkelsen ble det operert med 357 millioner kroner som beløp for vedtak om tilbakekreving av feilutbetalte dagpenger fattet av NAV i 2017. Spørreundersøkelsen ble gjennomført før registerdata ble mottatt fra NAV. Beløpet 357 millioner kroner er noe høyere enn det vi finner i uttrekket av registerdata fra NAV for samme år (352 millioner kroner). Det er usikkert hva denne forskjellen skyldes. Beløpet på 357 millioner kroner stammer

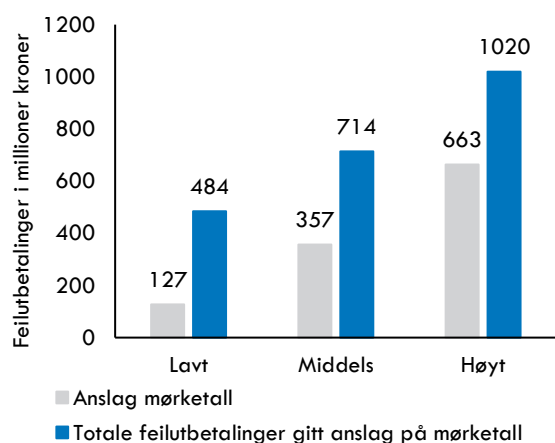
fra NAVs økonomisystem. Forskjellen kan skyldes at det kan eksistere etterslep på manuelle posteringer eller andre forhold som gjør at overført innkreving ikke stemmer overens med registrerte beløp for vedtak om tilbakekreving av feilutbetalte dagpenger i registerdataene. Summering av vedtak fra ulike vedtaksbaser kan også gi avvik sammenlignet med regnskapet.

Tabell 6-6: Beregningsmetode for mørketall basert på saksbehandlerne vurderinger

Andel mørketall av totale feilutbetalinger	Punktanslag for mørketall (mill. kr.)
Under 10 %	19
10-20 %	63
20-30 %	119
30-40 %	192
40-50 %	292
50 % (Omtrent like store mørketall som avdekkede)	357
50-60 %	436
60-70 %	663
70-80 %	1 071
80-90 %	2 023

Figur 6-3 viser spennet i de beregnede feilutbetalingene av dagpenger basert på saksbehandlerne vurderinger av hvor stor andel mørketallene utgjør.

Figur 6-3: Beregnede feilutbetalinger av dagpenger basert på saksbehandlerne vurderinger av andelen mørketall



Kilde: Spørreundersøkelse til et utvalg saksbehandlere i NAV. Analyse Oslo Economics.

I det midtre anslaget har vi benyttet medianen av alle saksbehandlerne (N=33) sine vurderinger av andelen

¹¹ I spørreundersøkelsen ble det operert med 357 millioner kroner som beløp for vedtak om tilbakekreving av feilutbetalte dagpenger fattet av NAV i 2017. Spørreundersøkelsen ble gjennomført før registerdata ble mottatt fra NAV. Beløpet 357 millioner kroner er noe høyere enn det vi finner i uttrekket av registerdata fra NAV for samme år (352 millioner kroner). Det er usikkert hva denne forskjellen skyldes. Beløpet på 357 millioner kroner stammer

mørketall som grunnlag for beregningen. Dette gir et anslag på 357 millioner kroner i mørketall, som tilsvarer det beløpet som ble benyttet som beløp for vedtak om tilbakekreving av feilutbetalte dagpenger i spørreundersøkelsen.¹¹ Medianen gir et anslag på mørketall som er like store som de avdekkede feilutbetalingene, fordi de aller fleste saksbehandlerne svarte at de tror at mørketallene er omtrent like store som de avdekkede feilutbetalingene. Summen av anslag på mørketall og tilbakekrevede feilutbetalinger gir dette et anslag på totalomfanget på 714 millioner kroner.

I det lave anslaget har vi beregnet mørketallene som medianen av saksbehandlere som tror mørketallene er lavere enn de avdekkede feilutbetalingene. Dette anslaget er basert på kun to saksbehandlere, og dermed svært usikkert. Det lavere anslaget på mørketallene er omtrent 127 millioner kroner, slik at totalomfanget blir i underkant av 0,5 milliarder kroner. I dette anslaget utgjør mørketallene 26 prosent, og de avdekkede feilutbetalingene 74 prosent.

Tilsvarende har vi i det høye anslaget beregnet mørketallene som medianen av saksbehandlere som tror mørketallene er høyere enn de avdekkede feilutbetalingene. Dette er basert på 14 saksbehandlere, og gir et anslag på over 660 millioner kroner i mørketall, slik at totalomfanget blir omtrent 1 milliard kroner. I dette anslaget utgjør mørketallene 65 prosent, og de avdekkede feilutbetalingene 35 prosent.

Dersom vi holder anslagene på totalomfanget av feilutbetalinger opp mot saksbehandlerne vurderinger av hvor mange feilutbetalingssaker de mener det kan eksistere totalt i 2017 (over 34 000 saker), tilsier dette at alle disse sakene har et lavere gjennomsnittlig feilutbetalt beløp (13-15 000 kroner) enn gjennomsnittlig feilutbetalt beløp kun i de avdekkede sakene (omtrent 54 000 kroner). Tolkningen av resultatene er at saksbehandlerne vurderer at det (potensielt) eksisterer mange feilutbetalingssaker som ikke avdekkes, og at gjennomsnittlig feilutbetalt beløp per sak kan være relativt lavt i disse sakene sammenlignet med de sakene NAV avdekker i dag.

Det er imidlertid usikkerhet knyttet til anslagene fra spørreundersøkelsen. Anslagene er basert på vurderingene til et begrenset utvalg saksbehandlere i

fra NAVs økonomisystem. Forskjellen kan skyldes at det kan eksistere etterslep på manuelle posteringer eller andre forhold som gjør at overført innkreving ikke stemmer overens med registrerte beløp for vedtak om tilbakekreving av feilutbetalte dagpenger i registerdataene. Summering av vedtak fra ulike vedtaksbaser kan også gi avvik sammenlignet med regnskapet.

NAV. Samtidig er dette et utvalg saksbehandlere hvor flere har betydelig erfaring fra arbeid innen dagpengeområdet. Likevel er det naturlig å anta at saksbehandlernes bakgrunn og erfaring påvirker svarene deres, og at dette medfører at de vurderer omfanget av mørketall i ulike kontekster. For eksempel har ikke alle saksbehandlerne erfaring med saksbehandling knyttet til feilutbetalinger og tilbakekreving. Omtrent halvparten har videre erfaring med klagesaksbehandling. Gitt at utvalget er begrenset i størrelse, har vi ikke funnet det relevant å dele saksbehandlerne inn i flere undergrupper.

I spørreundersøkelsen ble det presisert at analysen ikke omhandler tilfeller hvor det er for lite utbetalt. Likevel kan det tenkes at noen saksbehandlere vurderer at noen av sakene i anslaget på antall feilutbetalingssaker i et tilfeldig utvalg er saker hvor det er for lite utbetalt.

Videre kan det være vanskelig for saksbehandlerne å vurdere totalomfanget av mørketall når de skal ta innover seg alle mulige årsaker til feilutbetalinger. Saksbehandlerne ble heller ikke informert om hvor stor andel beløpet på tilbakekrevede feilutbetalinger av dagpenger utgjør av de totale dagpengeutbetalingene (2,6 prosent). Dette kan ha hatt betydning for svarene deres.

6.4 Samlet anslag på omfanget av feilutbetalinger av dagpenger

I dette avsnittet kombinerer vi funn fra NAV Kontroll sine undersøkelser med registerdataene for å vurdere totalomfanget av feilutbetalinger av dagpenger.

Vi tar utgangspunkt i anslaget på 724 millioner kroner i feilutbetalinger som skyldes underrapportering av timer. For denne årsaken har vi både data fra registerdataene, og anslag fra beregninger og listekontroller utført av NAV Kontroll. Ved å kombinere disse datakildene kan vi anslå hvor mye mørketall det er knyttet til underrapportering av timer som årsak til feilutbetalinger av dagpenger.

Registerdataene viser at det i 2017 ble fattet vedtak om tilbakekreving av feilutbetalte dagpenger som skyldes underrapportering av timer tilsvarende 211 millioner kroner. Beregningene til NAV Kontroll viste et anslag på totalomfanget for denne typen feilutbetalinger på 724 millioner kroner, etter at vi justerte for treffprosent og avvik mellom faktisk og beregnet feilutbetalt beløp (se kapittel 6.1). For å vurdere størrelsen på mørketallene, legger vi til grunn at 724 millioner kroner representerer totalomfanget av feilutbetalinger av dagpenger som skyldes underrapportering av timer.

Dette gir følgende fordeling av avdekkede feilutbetalinger og mørketall:

Tabell 6-7: Estimert for avdekkede feilutbetalinger og mørketall, underrapportering av timer

	Beløp	Andel
Avdekkede feilutbetalinger (vedtak om tilbakekreving av feilutbetalinger)	211 mill. kr.	29 %
Implisitte mørketall	513 mill. kr.	71 %

Kilde: NAV Kontroll og registerdata fra NAV. Analyse Oslo Economics.

Gitt denne forutsetningen, oppnår vi et anslag på at de avdekkede feilutbetalingene utgjør 29 prosent, mens mørketallene utgjør 71 prosent.

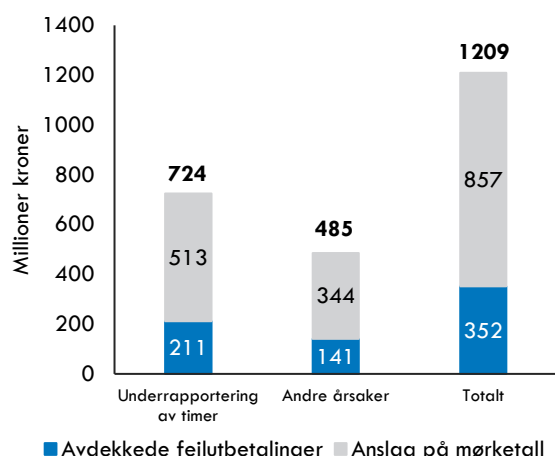
6.4.1 Punktanslag for feilutbetalinger av dagpenger inkludert mørketall

Det neste steget er å beregne hvor store de avdekkede feilutbetalingene og mørketallene er for alle andre årsaker til feilutbetalinger av dagpenger. Ifølge registerdataene fattet NAV vedtak om tilbakekreving av feilutbetalte dagpenger for 352 millioner kroner i 2017. Fratrukket beløpet som knytter seg til underrapportering av timer, er det en rest på 141 millioner kroner som skyldes alle andre årsaker.

For å beregne et anslag på feilutbetalinger av dagpenger inkludert mørketall som fanger opp alle årsaker, er vi nødt til å anta noe om hvordan fordelingen mellom mørketall og avdekkede feilutbetalinger ser ut for andre årsaker enn underrapportering av timer.

Figur 6-4 viser et punktanslag på feilutbetalinger av dagpenger inkludert mørketall, der vi legger til grunn at fordelingen mellom avdekkede feilutbetalinger og mørketall for underrapportering av timer også gjelder for alle andre årsaker. Dette betyr at vi legger til grunn at tilbakekrevede feilutbetalinger på 141 millioner kroner for andre årsaker utgjør 29 prosent av totalomfanget, mens mørketallene for disse årsakene samlet sett utgjør 71 prosent.

Figur 6-4: Punktanslag på feilutbetalinger av dagpenger, inkludert mørketall



Kilde: NAV Kontroll og registerdata fra NAV. Analyse Oslo Economics.

Med forutsetning om lik fordeling mellom avdekkede feilutbetalinger og mørketall for andre årsaker enn underrapportering av timer, oppnår vi et punktanslag på feilutbetalinger på omtrent 1,2 milliarder kroner. Av dette er 352 millioner kroner avdekkede feilutbetalinger. Anslaget tilsier dermed at mørketallene er i størrelsesorden 850 millioner kroner.

Dette punktanslaget avhenger av særlig to forhold:

- Forutsetning om lik fordeling mellom avdekkede feilutbetalinger og mørketall for andre årsaker som for underrapportering av timer
- En treffprosent på 73 prosent fra NAV Kontroll sine listekontroller, som grunnlag for anslaget på 724 millioner kroner i feilutbetalinger som skyldes underrapportering av timer

6.4.2 Sensitivitetsanalyse av punktanslag

For å vurdere usikkerheten i anslaget, har vi gjennomført en sensitivitetsanalyse av anslaget i Figur 6-4, der vi justerer på disse to forholdene. Ved å

justere på disse antakelsene, oppnår vi et spenn for anslaget på feilutbetalinger av dagpenger som med større sannsynlighet representerer det faktiske omfanget.

I NAV Kontroll sine listekontroller av dagpengevedtak hvor feilutbetalingen skyldtes underrapportering av timer var det i gjennomsnitt en treffprosent på 73 prosent. Størrelsen på treffprosenten er usikker, fordi den er basert på gjennomgang av et utvalg dagpengevedtak med beregnet feilutbetaling og dette utvalget er ikke helt tilfeldig. For å vurdere hvordan anslaget varierer avhengig av treffprosenten, definerer vi en lav treffprosent på 50 prosent og en høy treffprosent på 100 prosent.

Den andre parameteren vi justerer er hvor stor andel de avdekkede feilutbetalingene og mørketallene utgjør for andre årsaker enn underrapportering av timer. For underrapportering av timer var fordelingen 29 prosent avdekkede feilutbetalinger og 71 prosent mørketall. Denne fordelingen kan se annerledes ut for de andre årsakene. Til sensitivitetsanalysen definerer vi en lav andel mørketall som 56 prosent (44 prosent avdekkede feilutbetalinger), og en høy andel mørketall som 86 prosent (14 prosent avdekkede feilutbetalinger). En høyere andel mørketall innebærer at de feilutbetalingene NAV avdekker utgjør en lavere andel av totalomfanget av feilutbetalinger for andre årsaker, alt annet likt.

I alle scenarier i sensitivitetsanalysen utgjør de avdekkede feilutbetalingene 352 millioner kroner, hvorav størsteparten er knyttet til underrapportering av timer og resten til alle andre årsaker (141 millioner kroner).

Tabell 6-8 viser resultatene fra sensitivitetsanalysen, herunder hvordan anslaget på totalomfanget av feilutbetalinger av dagpenger og anslaget på mørketallene varierer, avhengig av hvor høy treffprosent og hvor høy andel mørketall som legges til grunn.

Tabell 6-8: Sensitivitetsanalyse feilutbetalinger av dagpenger (millioner kroner)

		Andel mørketall (andel avdekket)					
		Høy: 86 % (14 %)		Opprinnelig: 71 % (29 %)		Lav: 56 % (44 %)	
Treffprosent	Lav (50 %)	Avdekket	352	Avdekket	352	Avdekket	352
		Mørketall	1 144	Mørketall	629	Mørketall	464
		Totalt	1 496	Totalt	981	Totalt	816
	Opprinnelig (73 %)	Avdekket	352	Avdekket	352	Avdekket	352
		Mørketall	1 372	Mørketall	857	Mørketall	692
		Totalt	1 724	Totalt	1 209	Totalt	1 044
	Høy (100 %)	Avdekket	352	Avdekket	352	Avdekket	352
		Mørketall	1 611	Mørketall	1 096	Mørketall	931
		Totalt	1 963	Totalt	1 448	Totalt	1 283

Kilde: NAV Kontroll og registerdata fra NAV. Beregninger av Oslo Economics.

Det opprinnelige anslaget fra Figur 6-4 på omtrent 1,2 milliarder kroner er markert med lyseblått felt i Tabell 6-8. Dette anslaget bygger på en treffprosent på 73 prosent (fra listekontrollene til NAV Kontroll) og en andel mørketall på 71 prosent (anslag fra registerdataene).

I tabellen er høyeste og laveste anslag markert med grå felt. Det høyeste anslaget er 1,9 milliarder kroner. I dette anslaget antas det en treffprosent på 100 prosent og at mørketallene utgjør en høy andel (86 prosent av totalomfanget). Av totalanslaget er

mørketallene i dette scenariet anslått til omtrent 1,6 milliarder kroner.

Det laveste anslaget er omtrent 800 millioner kroner, og er basert på en lav treffprosent (50 prosent) og en lav andel mørketall (56 prosent) av totalomfanget. I det lave anslaget gir sensitivitetsanalysen et anslag på mørketallene på 464 millioner kroner.

I Tabell 6-9 har vi oppsummert resultatene fra sensitivitetsanalysen, og illustrert hvor stor andel feilutbetalingene utgjør av de totale dagpengeutbetalingene i 2017 i de ulike anslagene.

Tabell 6-9: Oppsummering av sensitivitetsanalyse

	Lavt	Middels	Høyt
Anslag totale feilutbetalinger (inkludert mørketall), mill. kr.	816	1 209	1 963
Hvorav anslag mørketall, mill. kr.	464	857	1 611
Anslag totale feilutbetalinger som andel av dagpengeutbetalinger 2017	6 %	8,9 %	14,4 %
Anslag mørketall som andel av dagpengeutbetalinger 2017	3,4 %	6,3 %	11,8 %
Avdekkede feilutbetalinger som andel av dagpengeutbetalinger 2017	2,6 %	2,6 %	2,6 %

Kilde: NAV Kontroll og registerdata fra NAV. Beregninger av Oslo Economics.

Det anslåtte spennet i feilutbetalinger av dagpenger fra sensitivitetsanalysen utgjør mellom 6 og 14 prosent av de totale utbetalingene av dagpenger i 2017. De

avdekkede feilutbetalingene utgjør 2,6 prosent, mens mørketallene utgjør mellom 3,4 og 11,8 prosent.

6.4.3 Oppsummering av anslag fra ulike kilder

I Tabell 6-10 har vi sammenstilt anslaget på feilutbetalinger av dagpenger fra de ulike kildene i analysen.

Som det fremgår av tabellen, er spennet i anslaget fra spørreundersøkelsen noe lavere og noe snevrere sammenlignet med spennet i anslaget som oppnås når registerdataene benyttes i kombinasjon med resultater fra undersøkelser utført av NAV Kontroll.

Tabell 6-10: Oppsummering av estimert spenn for totalomfang av feilutbetalinger av dagpenger

Kilde	Avdekkede feilutbetalinger*	Spenn anslag mørketall	Spenn anslag totale feilutbetalinger (inkl. mørketall)
NAV Kontroll og registerdata	352	464 - 1 611	816 - 1 963
Spørreundersøkelse til erfarne saksbehandlere i NAV	352	127 - 663	484 - 1 020

*Ifølge økonomisystemet i NAV ble det fattet vedtak om tilbakekreving av feilutbetalte dagpenger tilsvarende 357 millioner kroner i 2017. I registerdataene fra NAV finner vi 352 millioner kroner. Det kan eksistere etterslep på manuelle posteringer eller andre forhold som gjør at overført innkreving ikke stemmer overens med registrert tilbakekreving. Summering av vedtak fra ulike vedtaksbaser kan også gi avvik sammenlignet med regnskapet. Dette er forhold som kan forklare noe av forskjellen mellom beløpene.

De ulike kildene i analysen gir oss et samlet spenn på omfanget av feilutbetalinger av dagpenger inkludert mørketall som med sannsynlighet ligger mellom 484 millioner kroner (laveste anslag fra spørreundersøkelsen) og 1,9 milliarder kroner (høyeste anslag i sensitivitetsanalysen av registerdata i kombinasjon med resultater fra NAV Kontroll sine undersøkelser).

Vår samlede vurdering er at det beste anslaget trolig oppnås ved å legge til grunn anslag der registerdata brukes i kombinasjon med resultater fra undersøkelser utført av NAV Kontroll. Dette tilsier at omfanget med sannsynlighet ligger mellom 800 millioner kroner og 1,9 milliarder kroner. Det midtre punktanslaget i dette spennet er omtrent 1,2 milliarder kroner.

Utenlandsopphold, underrapportering av timer på meldekortet blant selvstendig næringsdrivende og å unnlate å oppgi svart arbeid er eksempler på årsaker til feilutbetalinger av dagpenger som saksbehandlere i NAV vurderer som særlig vanskelig å avdekke. Dette er årsaker som trolig utgjør en stor andel av de anslåtte mørketallene. Datagrunnlaget er for begrenset til å anslå omfanget av mørketall knyttet til utenlandsopphold og svart arbeid isolert sett.

Fra registerdataene vet vi at for lite timer ført på meldekortet er den viktigste årsaken blant de avdekkede feilutbetalingene. Underrapportering av timer er en feil som oppstår underveis i en løpende dagpengesak etter at bruker har fått vedtak om dagpenger. Utenlandsopphold, underrapportering av timer på meldekortet blant selvstendig næringsdrivende og å unnlate å oppgi svart arbeid er også årsaker som oppstår underveis i en løpende dagpengesak. Dette taler for at feilutbetalinger av dagpenger oftere skyldes årsaker som oppstår underveis i løpende dagpengesaker fremfor årsaker som oppstår ved ny søknad og vedtak om dagpenger.

I Tabell 6-11 har vi til slutt anslått hvordan anslaget på feilutbetalinger fordeler seg på brukerfeil (ubevisste og bevisste) og andre feil, inkludert feil av NAV. Fordelingen er beregnet basert på fordelingen av brutto feilutbetalte dagpenger etter type feil i registerdataene. Dataene gir ikke grunnlag til å skille ut feil fra NAV isolert sett. Feil fra NAV inngår i kategorien som består av ukjente og andre feil enn brukerfeil.

Tabell 6-11: Anslag på feilutbetalinger av dagpenger inkl. mørketall, etter type feil

	Løvt	Middels	Høyt
Bevisste brukerfeil (76 %)	620	919	1 492
Ubevisste brukerfeil (7 %)	57	85	137
Ukjente/andre feil, inkl. feil fra NAV (17 %)	139	206	334
Totalt	816	1 209	1 963

Kilde: Registerdata fra NAV.

Registerdataene tilsier at den største andelen av feilutbetalingene av dagpenger skyldes bevisste brukerfeil. At brukerfeilene oftere er bevisste fremfor ubevisste i anslaget i tabellen er i tråd med vurderingene til saksbehandlerne i spørreundersøkelsen.

Feil fra NAV inngår som en del av kategorien med ukjente og andre feil. Omfanget av dette er anslått til å være noe høyere enn ubevisste brukerfeil, men lavere enn bevisste brukerfeil.

6.4.4 Oppsummering av usikkerhet i anslagene

Det er usikkert hvor i spennet fra omtrent 800 millioner kroner til 1,9 milliarder kroner det beste anslaget ligger. Utgangspunktet for beregningene er anslaget på 724 millioner kroner som representerer totalomfanget av feilutbetalinger som skyldes underrapportering av timer. I dette anslaget er det usikkerhet som trekker i ulike retninger.

Noen feilkilder indikerer at beløpet på 724 millioner kroner som utgangspunkt for analysen er for lavt. Algoritmen i beregningen til NAV Kontroll fanger bare opp feil som skyldes for lite timer ført på meldekortet. Den utelater feil som skyldes dobbel stønad, sykedager som ikke er ført eller andre feil på meldekortet. Den utelater også feil som skyldes utenlandsopphold. Videre fanger undersøkelsen kun opp dagpengemottakere med inntekt i A-registeret, altså ikke selvstendig næringsdrivende. Underrapportering av timer knyttet til selvstendig næringsdrivende er en type årsak som saksbehandlerne i spørreundersøkelsen vurderer som særlig vanskelig å avdekke for NAV. I tillegg fant NAV registrerte feilutbetalings saker i Arena som ikke ble fanget opp av beregningsmodellen. Dette er feilutbetalings saker som kommer i tillegg til de beregningsmodellen predikerer.

Andre feilkilder trekker i motsatt retning, og tilsier at beløpet på 724 millioner kroner kan være for høyt. Utvalget som velges ut til listekontroller i NAV Kontroll er noe skjevt og ikke helt tilfeldig, blant annet ved at det fokuseres på større saker. Videre er det noen ansatte som er registrert med 100 prosent stilling, selv om de jobber mindre enn 50 prosent. Noen ganger gjøres det trekk i lønn i en annen post enn lønnsutbetalingen. Hvis det brukes en post som NAV Kontroll vurderer som ikke relevant, får de ikke med denne korrigeringen. Videre er A-ordningen basert på rapportering av inntekt per måned, mens meldekortene sendes inn hver 14. dag. Periodene på 14 dager vil ofte overlappet månedsskifter. I gjennomsnitt over flere måneder er det likevel grunn til å forvente at det stemmer relativt godt.

Hvordan summen av disse feilkildene slår ut er usikkert. Datagrunnlaget gir ikke mulighet til å vurdere

nærmere i hvilken retning den samlede skjevheten trekker.

Usikkerheten i anslagene er først og fremst knyttet til mørketallene, som i seg selv er en ukjent størrelse. Dette er særlig knyttet til hvilken treffprosent som legges til grunn, og hvilken andel mørketallene utgjør for andre årsaker enn underrapportering av timer.

Når det gjelder treffprosenten, vet vi at denne varierer noe mellom ulike listekontroller. Hvor mye treffprosenten ville variert i en beregningsmodell og listekontroller av et utvalg feilutbetalinger som er knyttet til andre årsaker enn underrapportering av timer, er uvisst. I sensitivitetsanalysen har vi tatt høyde for dette ved å variere treffprosenten.

Når det gjelder hvor stor andel mørketallene utgjør av totale feilutbetalinger, varierer denne trolig etter hvilken årsak som ligger bak feilutbetalingen. Enkelte årsaker er vanskeligere å avdekke enn andre. Årsaker som er vanskelig å avdekke tilsier at de avdekkede feilutbetalingene utgjør en lav andel av totalomfanget, slik at andelen mørketall for disse årsakene er høyere. I spørreundersøkelsen påpeker saksbehandlerne at det er særlig årsaker som utenlandsopphold, svart arbeid og underrapportering av timer knyttet til selvstendig næringsvirksomhet som er vanskelig for NAV å avdekke. I sensitivitetsanalysen har vi justert andelen mørketall for andre årsaker enn underrapportering av timer, for å fange opp dette. I et høyt anslag opereres det med en andel mørketall på 86 prosent. I et slikt scenario utgjør de avdekkede feilutbetalingene litt under 1/6 av omfanget, og mørketallene litt over 5/6. Sensivitetsanalysen fanger da altså opp at mørketallene kan være flere ganger større enn de avdekkede feilutbetalingene.

Det er også usikkerhet knyttet til omfanget av mørketall som skyldes utenlandsopphold. I vår analyse fanges dette opp av beregningene for andre årsaker enn underrapportering av timer. Som beskrevet over har NAV foretatt en beregning som tilsier at det kan eksistere feilutbetalinger på omtrent 1,4 milliarder kroner knyttet til utenlandsopphold for dagpenger og arbeidsavklaringspenger samlet sett. Det har på tidspunktet for ferdigstillingen av denne rapporten ikke vært mulig å vurdere treffsikkerheten i dette anslaget nærmere, og sammenligne dette med våre sensitivetsberegninger.

6.4.5 Sammenligning med tidligere studier

Anslaget på feilutbetalinger som skyldes bevisste brukerfeil utgjør mellom 4,5 og 11 prosent av de totale utbetalingene av dagpenger i 2017. Til sammenligning anslo Proba (2013) at feilutbetalinger som skyldes svindel og misbruk utgjorde 4,1 prosent av utbetalingene. Dette er relativt sammenlignbart med våre anslag.

Våre totalanslag på feilutbetalinger med et spenn fra omtrent 800 millioner kroner til 1,9 milliarder utgjør 6 til 14,4 prosent av de totale utbetalingene av dagpenger i 2017.

I en tidligere studie av feilutbetalinger av ulike ytelser i Sverige viser resultatene fra vurderingene til et ekspertpanel et anslag på feilutbetalinger av arbeidsledighetstrygd på omtrent 2,2 prosent, med et usikkerhetsintervall fra 1 til 5 prosent. I samme studie vises det også til at tidligere beregninger av Riksrevisionen i Sverige viser anslag mellom 9 og 14 prosent av utbetalingene (Delegationen mot felaktiga utbetalningar, 2007). Anslaget fra ekspertpanel er noe lavere enn våre beregninger, mens beregningene til Riksrevisionen i Sverige er relativt sammenlignbart med våre anslag.

En senere studie i Sverige basert på ekspertpanelmetoden anslo omfanget av feilutbetalinger knyttet til arbeidsledighetstrygd til å utgjøre omtrent 2,6 prosent av utbetalingene med et usikkerhetsintervall fra 0,2 til 5,7 prosent (Ekonomistyringsverket, 2011). I likhet med vurderingene til ekspertpanelet i førstnevnte studie, er dette anslaget lavere enn våre anslag basert på bruk av resultater fra beregninger av NAV Kontroll og registerdata. Vi oppnår også noe lavere anslag dersom vi baserer analysen på funn fra spørreundersøkelsen.

7. Tiltak for å redusere mengden feilutbetalinger av dagpenger

Basert på innhentet informasjon og funn i analysen har vi identifisert tiltak for å redusere omfanget av feilutbetalinger av dagpenger. Tiltakene er knyttet til å heve kvaliteten på informasjonen som gis til brukere, satse på tettere oppfølging av brukere som mottar ytelse, sikre bedre fagsystemer som fungerer på tvers av ytelsesområder, heve kompetansen på feilutbetalingssaker blant medarbeidere i NAV, vurdere endringer i regelverket og vurdere alternative systemer som ikke baserer seg på rapportering fra brukere.

7.1 Forebyggende tiltak

Et av hovedfunnene fra intervjuene og spørreundersøkelsen er at feilaktig utfylling av informasjon på meldekortet er en særlig viktig type brukerfeil. Ifølge flere bør NAV arbeide for å heve kvaliteten på den informasjon de gir til brukere om nettopp utfylling av meldekort. Dette gjelder både skriftlig informasjon, for eksempel på nav.no, og muntlig informasjon i tilfeller der bruker kontakter et kontaktsenter eller et lokalt NAV-kontor. Dialog med bruker skal dokumenteres slik at det blir tilgjengelig for bruker og at bruker kan kontrollere egen oppfattelse av hva som har blitt sagt. Enkelte peker også på at det bør settes av ressurser til at brukere kan møte hos NAV for innføring i meldekort.

Informasjonen NAV gir til bruker gjelder både hvilke plikter bruker har ved utfylling av meldekort og hvilke konsekvenser som kan oppstå på grunn av feilaktig informasjon på meldekortet og inkluderer at brukere må få tydelig informasjon om at manglende forståelse av regelverket eller misforståelse ikke fritar brukere fra ansvar. Flere intervjuobjekter og saksbehandlere i spørreundersøkelsen opplever for eksempel at brukere antar at rett instans i NAV automatisk har informasjon om en sykmelding og at brukere dermed slurver på meldekortet.

Bedre informasjon til brukerne kan bidra til å forebygge ubevisste feil der bruker misforstår regelverket. Tydeliggjøring av rettigheter, plikter og særlig konsekvenser av feilrapporteringer på meldekortet kan også ha en preventiv effekt på omfanget av bevisste brukerfeil. NAV gir allerede i dag informasjon til bruker før og etter utfylling av

meldekort om at det er straffbart å oppgi feilaktige opplysninger på meldekortet. Likevel kan NAV se på muligheten for å gjøre utfylling av meldekort enda lettere for bruker. Mulige eksempler kunne være en lenke til en veiledningsvideo for utfylling av meldekort og synliggjøring av kontaklinformasjon til NAV ved spørsmål knyttet til utfyllingen.

7.2 Tiltak rettet mot arbeidsprosesser, prosedyrer og systemer

Brukere som oppholder seg i utlandet antas å være en vesentlig årsak til feilutbetalinger av dagpenger. Flere saksbehandlere i spørreundersøkelsen trekker frem det å fjerne muligheten til å sende inn meldekort fra utlandet som et tiltak for å motvirke denne typen feil eller å i større grad benytte informasjon om hvilken IP-adresse meldekortet er sendt fra. Men meldekortet sendes ikke nødvendigvis i perioden det gjelder for, og en IP-adresse sier ikke nødvendigvis noe om hvor brukeren fysisk befinner seg. Brukere med rett til dagpenger under ferie vil ha behov for muligheten til å fylle ut meldekort med bruk av en utenlandsk IP-adresse. Brukere uten denne retten vil også kunne benytte seg av muligheten til å krysse av for fravær på meldekortet slik at det ikke utbetales dagpenger for dagene med fravær. Allikevel kan trolig informasjon om IP-adresser utnyttes på en mer systematisk måte enn det gjøres i dag.

Tettere oppfølging av brukere underveis i dagpengesakene vil kunne bidra til å forebygge feilutbetalingssaker og stanse feilutbetalingssaker som har oppstått på et så tidlig tidspunkt som mulig. Økt oppfølging av brukere vil kreve at NAV sikres flere ressurser til oppfølging av brukere. Et tiltak kan være at NAV satser på økt oppfølging av brukere, blant annet gjennom å utarbeide aktivitetsplaner som stiller økte krav til brukers involvering og deltakelse på møter i et ledd for å kunne sikre at brukere faktisk bruker sin tid til å være reelle arbeidssøkere.

Et annet tiltak er at saksbehandlere i større grad innhenter og vurderer informasjonen om brukers lønn- og arbeidsforhold som er tilgjengelig fra A-meldingen. Ved å sammenholde rapportert inntekt i A-meldingen med rapporterte timer på meldekortet vil trolig flere saksbehandlere kunne avdekke saker hvor det tilsynelatende er et misforhold mellom inntekt og arbeidstimer. I saker hvor det tilsynelatende er et misforhold, kan saksbehandler stille

oppfølgingsspørsmål til bruker for å få avklart eventuelle uklarheter. NAV har gjennomført en test av 101 saker hvor A-ordningen ble brukt. I dette utvalget fant de flere eksempler på ytelser som kunne vært avslått og aldri utbetalt dersom saksbehandlerne hadde hatt tilgang til data fra A-ordningen og hadde gjennomført rutinemessige kontroller mot tilgjengelige data. De fant en høy forekomst av stans og tilbakekreving i de kontrollerte sakene. Det er da viktig at de som jobber med saksbehandlingen i denne typen kontroller må kunne prioritere arbeidet med å innhente opplysninger fra arbeidsgivere og følge opp sakene innenfor klart definerte tidsrammer, for å sikre fremdrift og resultater.

En viktig årsak til feilutbetalinger av dagpenger som skyldes feil fra NAV er manglende samordning mellom ytelser. Flere saksbehandlere i spørreundersøkelsen vurderer at det er manglende felles rutiner på tvers av ulike enheter i NAV, og at dette fører til feilutbetalinger blant annet fordi NAV Arbeid og Ytelser ikke får anledning til å stanse eller justere en dagpengeutbetaling på riktig tidspunkt. I dag forutsettes det i stor grad at saksbehandlere husker på å sende varsel om innvilgelse av en ytelse som kan ha betydning for andre ytelser. Flere intervjuobjekter og saksbehandlere i spørreundersøkelsen mener NAV bør sikres bedre fagsystemer som kan operere på tvers av ytelsesområdene. Saksbehandlere i NAV vil dra særlig nytte av fagsystemer som inneholder automatiske regler, sjekkpunkter og kontroller, for eksempel at en sykmelding på 50 prosent eller høyere ikke kan kombineres med en dagpengeytelse innenfor samme periode eller at det må foreligge et aktivt arbeidsforhold i Aa-registeret. Tilsvarende gjelder også dersom bruker mottar andre ytelser som er gjensidig utelukkende med dagpenger. Mer automatiserte fagsystemer som fungerer på tvers av ytelser vil kunne eliminere en betydelig del av feilene som begås av NAV. Som den del av det å satse på fagsystemer, er det også flere som trekker frem at NAV bør satse på å heve kvaliteten på Aa-registeret.

Enkelte ser også et behov for økt automatisering på dagpengeområdet. Dette gjelder for eksempel automatisk utfylling av meldekort i tilfeller hvor det foreligger en sykmelding og i tilfeller der arbeidsgiver rapporterer arbeidstimer (ved varierende timeansettelse) eller lønn (ved fast ansettelse). Sistnevnte eksempel vil trolig også kreve regelverksendringer.

7.3 Tiltak rettet mot arbeidet med å avdekke feilutbetalinger

Et tiltak flere trekker frem at NAV bør satse på er kompetanseheving på feilutbetalingsområdet. Dette innebærer å sikre opplæring i hvilke faktorer

saksbehandlere og andre ansatte i NAV skal se etter, hva som kjennetegner typiske feilutbetalingssaker og hvilke spørsmål som bør utredes og besvares i arbeidet med å vurdere potensielle feilutbetalingssaker. Flere mener også at dette bør inkludere en satsing på at lokale NAV-kontor skal bli flinkere til å tipse om potensielle feilutbetalingssaker til NAV Arbeid og Ytelser på et tidlig tidspunkt og at saksbehandlere må bli flinkere til å sjekke ulike fagsystemer ved innvilgelse av en ytelse.

I intervjuer har også flere fremhevet at dagens system i stor grad er basert på brukers rapportering, samtidig som at det finnes et potensial i å benytte opplysninger fra A-meldingen mer aktivt i arbeidet med å forebygge og avdekke feilutbetalinger. For å utnytte denne informasjonen i A-meldingen på en bedre måte enn i dag har flere fremhevet at meldeperioden burde endres til å følge periodiseringen i A-ordningen hvor rapporteringen følger kalendermåned. Danmark har i sin reform av dagpengeområdet gjennomført en endring hvor meldekortene («dagpengekortene») nå følger kalendermånedene. Bruker kan tidligst sende inn meldekort en uke før utløpet av måneden, og rapporterer da forventet aktivitet resten av måneden. Utbetalingen av dagpenger skjer som en konto utbetaling. Den påfølgende måneden kontrolleres utbetalingen mot elndkomst som tilsvarende Norges A-melding. På bakgrunn av dette kan det foretas en regulering i utbetalingen, hvis det for eksempel viser seg at brukers selvrapporterte opplysninger har endret seg i ettertid når dette sammenholdes med tilgjengelige registeropplysninger (Styrelsen for Arbeidsmarked og Rekruttering, 2017).

7.4 Tiltak rettet mot regelverket

Ut over endringene over har flere også påpekt at dagens regelverk gir opphav til uheldige incentiver. Retten til dagpenger er basert på at bruker må få sin vanlige arbeidstid redusert med minimum 50 prosent. Systemet er basert på tillit til at bruker rapporterer korrekt informasjon på meldekortet. Fordi ytelsen fra NAV faller bort dersom bruker arbeider mer enn 50 prosent av sin vanlige arbeidstid, vil det for mange brukere være mer lønnsomt å sørge for at de arbeider under 50 prosent. Dette kan skape utilsiktede incentiver for bruker, om å «forbli» arbeidsledig eller sørge for å underrapportere timer på meldekortet.

Under utredningen har det fremkommet flere andre innspill på tiltak rettet mot regelverket eller innretningen av dagpengeordningen. Dette innebærer å vurdere:

- Permitteringsregelverket

- Regelverket knyttet til selvstendig næringsdrivende
- Regelverket for dagpenger og utdanning
- Regelverket for ventetid
- Regler for beregning av vanlig arbeidstid
- Hjemmelsproblematikken knyttet til samkjøring av ulike registre

7.5 Samarbeid med andre etater

Et tiltak for å redusere mengden feilutbetalinger av dagpenger kan være å sikre bedre samordning og overføring av informasjon mellom NAV og andre etater, samt tverretattlig samarbeid om arbeidslivskriminalitet. Særlig relevant er det å sikre et tettere samarbeid med for eksempel Skatteetaten og Tollvesenet.

8. Referanser

Castro, L. & Scartascini, C., 2013. Tax Compliance and Enforcement in the Pampas: Evidence from a Field Experiment. *IDB WORKING PAPER SERIES No. IDB-WP-472*.

Delegationen mot felaktiga utbetalningar, 2007. *Vad kostar felen? Omfattning av felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen*, Stockholm: Delegationen mot felaktiga utbetalningar.

Ekonomistyringsverket, 2011. *Gemensam skrivelse. Samverkansoppdrag mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen 2010. Rapport 2011:11*, s.l.: Ekonomistyringsverket.

Nasjonalt tverretattlig analyse- og etterretningssenter, 2017. *Arbeidslivskriminalitet i Norge - situasjonsbeskrivelse 2017*, Oslo: Nasjonalt tverretattlig analyse- og etterretningssenter (NTAES).

NAV Klageinstans, 2017. *Kvalitetsrapport fra NAV Klageinstans. Årsrapport 2016*, Oslo: NAV Klageinstans.

NAV Klageinstans, 2018. *Virksomhetsrapport første tertial 2018*, Oslo: NAV Klageinstans.

NAV, 2016. *Handlingsplan for feilutbetalingsområdet. Hoveddokument 1. desember 2016*, Oslo: NAV.

NAV, 2016. *Handlingsplan for feilutbetalingsområdet. Hoveddokument 1. desember 2016. Versjon 1.01.*, Oslo: NAV.

Proba samfunnsanalyse, 2013. *Trygdesvindler i Norge - En kartlegging av fem stønadsordninger. Rapport 2013-05*, Oslo: Proba samfunnsanalyse.

Riksrevisionen, 2016. *Riksrevisionens rapport om felaktige utbetalninger inom socialförsäkringen*, Stockholm: Riksrevisionen.

Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, 2017. *Arbejdsløshedsdagpenge. Pjecen "Nyt dagpengesystem. Yderligere informationer om regler og muligheder."*. [Internett]

Available at: <https://star.dk/ydelser-og-ferie/ledighed/arbejdsløshedsdagpenge/> [Funnet 18 Desember 2018].

oslo**economics**

www.osloeconomics.no

post@osloeconomics.no
Tel: +47 21 99 28 00
Fax: +47 96 63 00 90

Besøksadresse:
Kronprinsesse Märthas plass 1
0160 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo