

Analyse av omfanget av feilutbetalinger av arbeidsavklaringspenger

Rapport utarbeidet for Arbeids- og velferdsdirektoratet

Januar 2020

Om Oslo Economics

Oslo Economics utreder økonomiske problemstillinger 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 anti-korrupsjon i kommunesektoren.

Analyse av omfanget av feilutbetalinger av arbeidsavklaringspenger/nummer 2020-3

© Oslo Economics, 9. januar 2020

Kontaktperson:

Erik Magnus Sæther / Senior Partner

ems@osloeconomics.no, Tel. +47 940 58 192

Foto/illustrasjon: iStock.com

Innhold

Sammendrag og konklusjoner	4
1. Innledning	5
1.1 Bakgrunn	5
1.2 Mandat	6
1.3 Definisjon av feilutbetalinger og typer feil	6
2. Metode for å anslå omfanget av feilutbetalinger av AAP	7
2.1 Metode	7
2.2 Dokumentstudier	7
2.3 Dybdeintervjuer	7
2.4 Spørreundersøkelse	8
2.5 Registerdataanalyse	8
2.6 Kontroller gjennomført av NAV	9
2.7 Anslag på omfanget av feilutbetalinger av AAP	10
3. Årsaker til feilutbetalinger av AAP	11
3.1 Krav og årsaker til feilutbetalinger på ulike tidspunkt	11
3.2 Inngangsvilkår og førstegangsvedtak	11
3.3 Underveis i en AAP-sak	13
4. Analyse av avdekkede feilutbetalinger	20
4.1 Avdekkede feilutbetalinger	20
4.2 Årsaker til feilutbetalinger	22
4.3 Kjennetegn ved avdekkede feilutbetalinger	27
5. Omfanget av feilutbetalinger av AAP inkludert mørketall	29
5.1 Analyse av underrapportering av arbeidede timer	29
5.2 Resultater fra spørreundersøkelsen til saksbehandlere i NAV	32
5.3 Samlet anslag på omfanget av feilutbetalinger	36
6. Tiltak for å redusere omfanget av feilutbetalinger av AAP	44
6.1 Potensial for å styrke kontrollarbeidet i NAV	44
6.2 Kompetanse og samhandling i NAV	44
6.3 Tettere oppfølging av og bedre informasjon til bruker	45
6.4 Behov for samhandlende fagsystem på tvers av ytelser	45
6.5 Justeringer av og alternativer til dagens meldekortløsning	45
6.6 Innspill til regelverksendringer	46
6.7 Bedre samarbeid med andre offentlige instanser	46
7. Referanser	47

Sammendrag og konklusjoner

I 2018 utbetalte NAV 32,4 milliarder kroner i arbeidsavklaringspenger (AAP). For å sikre en god forvaltning har NAV utarbeidet kontrollrutiner for å avdekke feilutbetalinger. Registerdata viser at det i 2018 ble avdekket feilutbetalinger av AAP tilsvarende 236 millioner kroner, uavhengig av om beløpet ble tilbakekrevd eller ikke. Omfanget tilsvarer 0,7 prosent av de totale utbetalingene av AAP samme år. De såkalte utenlandssakene utgjør totalt 32 millioner kroner som tilsvarer 14 prosent av de totale feilutbetalingene i 2018. En andel av disse sakene vil være knyttet til opphold i EØS som med dagens praktisering av regelverket ikke vil være reelle feilutbetalingssaker. Det er imidlertid fortsatt usikkert hvor mange saker dette gjelder og hvilke feilutbetalingsbeløp som er knyttet til disse sakene. I tillegg kommer feilutbetalinger som ikke blir avdekket, såkalte mørketall. Feilutbetalingene kan skyldes bevisste og ubevisste feil fra bruker, 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 AAP, 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.

Resultatene viser at en vesentlig andel av feilutbetalingene av AAP skyldes brukerfeil. At bruker underreporterer timer i arbeid på meldekortet, er den vanligste årsaken til at det oppstår feilutbetalinger og er årsaken som det er knyttet størst feilutbetalingsbeløp til. Feil fra NAV eller et annet organ er også en relativt hyppig årsak til feilutbetalinger. Dette gjelder for eksempel feil startdato for AAP ved overgangen fra sykepenge til AAP og saksbehandlingsfeil ved forlengelse av ytelsen. Disse feilutbetalingssakene er imidlertid som regel mindre i beløp enn feilutbetalingssakene som skyldes bevisste feil fra bruker og utgjør derfor en mindre andel av feilutbetalingsbeløpene enn av antall feilutbetalingssaker.

Vurderingen av omfanget av feilutbetalinger av AAP inkludert mørketall er basert på ulike datakilder; a) NAV Kontroll sine undersøkelser av feilutbetalinger som skyldes underreportering av timer, b) en spørreundersøkelse blant erfarne saksbehandlere i NAV, c) registerdataanalyser av feilutbetalinger og AAP-saker 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 AAP er mellom 0,7 og 1,5 milliarder kroner årlig. Dette tilsvarer mellom 2 og 5 prosent av de totale utbetalingene av AAP i 2018. Vårt beste anslag er 1,0 milliarder kroner, som utgjør 3 prosent av de samlede AAP-utbetalingene. Dette inkluderer feilutbetalinger som skyldes bevisste og ubevisste feil fra bruker og feil fra NAV.

Vi har også kartlagt ulike tiltak for å redusere omfanget av feilutbetalinger av AAP. Tiltakene inkluderer mer automatiserte kontroller ved kobling mot arbeidsgivers rapportering i A-meldingen, heve kompetansen på feilutbetalingssaker blant medarbeidere i NAV, sikre tettere oppfølging av og bedre informasjon til brukere, utvikle bedre og mer integrerte fagsystemer (digitale løsninger) på tvers av ytelsesområder og sikre bedre samarbeid med andre offentlige instanser. Vi beskriver også mulige justeringer av og alternativer til dagens meldekortløsning og regelverksendringer som kan bidra til å redusere omfanget av feilutbetalinger.

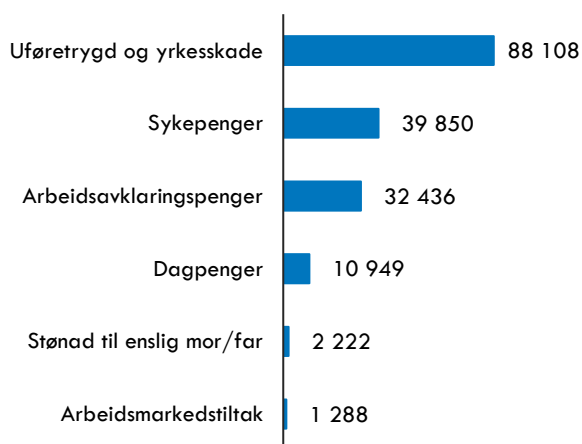
1. Innledning

I 2018 utbetalte NAV 32,4 milliarder kroner i arbeidsavklaringspenger (AAP) til over 184 000 mottakere. Registerdata viser at det samme året ble avdekket feilutbetalinger av AAP tilsvarende 236 millioner kroner.¹ Det oppstår feilutbetalinger som NAV ikke avdekker, såkalte mørketall. Formålet med denne rapporten er å belyse det totale omfanget av feilutbetalinger av arbeidsavklaringspenger, inkludert mørketall, og anslå hvordan feilutbetalingene fordeler seg etter brukerfeil eller feil fra NAV.

1.1 Bakgrunn

I 2018 utbetalte NAV 32,4 milliarder kroner i arbeidsavklaringspenger (AAP), til over 184 000 mottakere i løpet av året. Dette tilsvarer omtrent 4 prosent av befolkningen. AAP er det tredje største ytelsesområdet innenfor stønadsområdet arbeidsliv og sykdom, se figur under.

Figur 1-1: Utbetalinger av ytelser innen stønadsområdet arbeidsliv og sykdom i 2018. Tall i millioner kroner.



Kilde: NAV Statistikk - Utbetalte stønader fra NAV til personer i 2018.

I 2018 var det i gjennomsnitt litt over 132 000 mottakere av AAP per måned, og gjennomsnittlig utbetaling per måned per bruker var omtrent 20 000 kroner. Per

¹ Dette er feilutbetalt beløp som er registrert i NAVs vedtak om tilbakekreving uavhengig av om beløpet tilbakekreves eller ikke.

måned utbetalte NAV litt over 2,7 milliarder kroner i AAP i gjennomsnitt.

I en del AAP-saker vil det av ulike årsaker oppstå feilutbetalinger. Dette innebærer at bruker mottar AAP som vedkommende ikke har krav på i henhold til regelverket eller at bruker får utbetalt mer enn vedkommende har krav på. Feilutbetalinger kan oppstå som følge av brukerfeil eller feil av NAV.

Flere tidligere evalueringer og utredninger av AAP-ordningen peker på forhold som øker risikoen for at det skjer feilutbetalinger av AAP. En tidligere utredning av brukers klage og påvirkningsmuligheter i AAP-ordningen viser at regelverket for AAP er komplekst og vanskelig å forstå for søkere og mottakere av ytelsen og at regelverket er vanskelig å praktisere for saksbehandlere (Proba samfunnsanalyse og Oxford Research, 2015). Utredningen peker på at idealet om at like tilfeller skal behandles likt ikke oppfylles fullt ut. Brukernes manglende forståelse for regelverket begrenser også deres muligheter til å klage på beslutninger.

En evaluering av AAP-ordningen fra 2015 peker også på ulike utfordringer knyttet til AAP-ordningen som kan føre til at det forekommer feilutbetalinger (SINTEF, 2015). Særlig fremheves det at arbeidsevne-vurderingene er krevende for NAV å gjennomføre i praksis og at legeerklæringer har svakheter.

En tidligere studie av trygdesvindel, foretatt av Proba samfunnsanalyse (2013), anslå at svindel med arbeidsavklaringspenger utgjorde 6,6 prosent av utbetalingene. I 2011 tilsvarte denne andelen 2,4 milliarder kroner. Anslaget er beregnet ut fra aggregerte sannsynlighetsfordelinger ved bruk av ekspertpanelmetoden, og er beheftet med stor usikkerhet.

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.

Vinteren 2018/2019 gjennomførte Oslo Economics en kartlegging av feilutbetalinger av dagpenger som også inkluderte anslag for ubevisste brukerfeil, feil fra NAV og mørketall (Oslo Economics, 2019). Resultatene viste at det var betydelige feilutbetalinger av dagpenger og at mørketallene var store. Den største kilde til feil var at bruker oppga uriktige opplysninger

på meldekortet, der bruker rapporterer om arbeid og aktivitet hver 14. dag.

1.2 Mandat

Arbeids- og velferdsdirektoratet, ved Ytelsesavdelingen, har tatt initiativ til en analyse av det totale omfanget av feilutbetalinger av AAP. En slik analyse er viktig for NAV sitt arbeid med forvaltning av stønadsbudsjettet. NAV må påse at stønadsbudsjettet forvaltes på best mulig måte, hindrer misbruk og feil og at brukerne får de ytelsene de har krav på. I tillegg er NAV pålagt, gjennom Handlingsplanen for feilutbetalingsområdet (NAV, 2016), å påse at etaten får et helhetlig og koordinert grep om feilutbetalingsområdet. NAV ønsker derfor en vurdering av det totale omfanget av feilutbetalinger på AAP-området.

Målet med og mandatet for denne kartleggingen er:

- Å få et anslag over det totale omfanget av feilutbetalinger av AAP, inkludert både avdekkede feilutbetalinger og mørketall
- Å få et anslag på hvordan feilutbetalingene av AAP fordeler seg etter bevisste og ubevisste brukerfeil og feil fra NAV.

I tillegg ønsker NAV å få belyst variasjonen i størrelsen på feilutbetalinger av AAP og de vanligste årsakene til feilutbetalinger og få belyst på hvilke tidspunkt i en AAP-sak at det feilutbetalingene typisk oppstår.

Analysen danner et kunnskapsgrunnlag som vil inngå i det videre arbeidet med forvaltning av AAP og videreutvikling av tjenestene rundt ytelsen. Basert på funnene i analysen skal det identifiseres tiltak som kan bidra til å redusere omfanget av feilutbetalinger av AAP i fremtiden.

Oppdraget er gjennomført av Oslo Economics i perioden fra august 2019 til januar 2020.

1.3 Definisjon av feilutbetalinger og typer feil

En feilutbetaling 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 definerer vi det totale omfanget av feilutbetalinger av AAP som summen av avdekkede feilutbetalinger og mørketall, se Figur 1-2.

Figur 1-2: Totalomfanget av feilutbetalinger av AAP

Feilutbetalinger av AAP	
Avdekkede feilutbetalinger	Mørketall
Feil fra NAV	Feil fra NAV
Bevisste brukerfeil	Bevisste brukerfeil
Ubevisste brukerfeil	Ubevisste brukerfeil

Figur: Oslo Economics

Avdekkede feilutbetalinger er feilutbetalinger av AAP som NAV avdekker, gjennom for eksempel kontroller eller som følge av at nye opplysninger kommer frem. Mørketall er definert som feilutbetalinger som av ulike årsaker ikke avdekkes.

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

- Bevisst feil fra bruker (svindel/misbruk): At en person bevisst bryter regelverket med formål om å motta AAP som vedkommende ikke har rett til, eller mer enn det vedkommende har rett til.
- Ubevisste feil fra brukere: At bruker oppgir feil eller mangelfulle opplysninger eller ikke gir relevante opplysninger til NAV fordi bruker misforstår regelverket eller av andre årsaker ikke er i stand til å gi korrekte opplysninger.
- Feil fra NAV: Ulike former for saksbehandlingsfeil, feil anvendelse av regelverk, systemfeil og lignende.

Både bevisste og ubevisste brukerfeil og feil fra NAV kan være representert blant avdekkede feilutbetalinger og mørketallene.

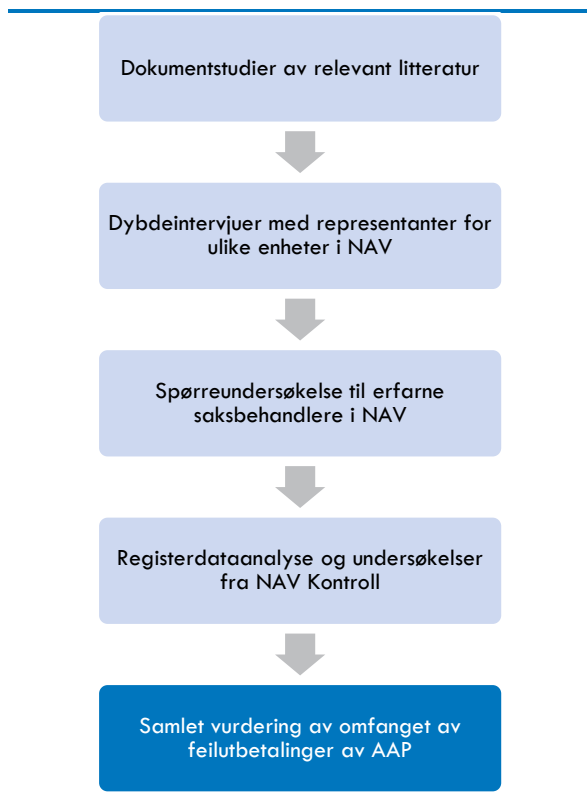
2. Metode for å anslå omfanget av feilutbetalinger av AAP

Kartleggingen av omfanget av feilutbetalinger av AAP er basert på en 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 AAP er basert på en metodetriangulering, med bruk av ulike metoder og analyse av både kvalitative og kvantitative data, som vist i Figur 2-1.

Figur 2-1: Metode for anslag på omfang av feilutbetalinger av AAP



2.2 Dokumentstudier

Analysen bygger på eksisterende utredninger og forskning på feltet.

Dette inkluderer følgende studier og utredninger:

- Klage- og påvirkningsmuligheter for søkere og mottakere av AAP (Proba samfunnsanalyse og Oxford Research, 2015)
- Trygdesvindler i Norge - En kartlegging av fem stønadsordninger. Rapport 2013-05 (Proba samfunnsanalyse, 2013)
- Läckaget i välfärdssystemen, del 1 og del 2 - Omfattningsstudier och bedömningar av felaktiga utbetalningar (Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen, 2019)
- Gemensam skrivelse. Samverkansoppdrag mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen 2010 (Ekonomistyringsverket, 2011)
- Felaktiga utbetalningar och brott mot socialförsäkringen (Försäkringskassan, 2010)
- Vad kostar felen? Omfattning av felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen (Delegationen mot felaktiga utbetalningar, 2007)
- Arbeidslivskriminalitet i Norge - situasjonsbeskrivelse 2017 (Nasjonalt tverretattlig analyse- og etterretningssenter, 2017).
- Analyse av omfanget av feilutbetalinger av dagpenger (Oslo Economics, 2019)
- Kartlegging av omfanget av feilutbetalinger på sykepengeområdet (Oslo Economics, 2018)
- Riksrevisionens rapport om felaktige utbetalninger inom socialförsäkringen (Riksrevisionen, 2016)
- Hvordan fungerer arbeidsavklaringspenger som ytelse og ordning? (SINTEF, 2015).

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

- Handlingsplan for feilutbetalingsområdet (NAV, 2016)
- Kvalitetsrapport fra NAV Klageinstans, til NAV Arbeid og ytelser (NAV Klageinstans, 2018)
- 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 8 intervjuer med representanter fra følgende enheter:

- NAV Arbeid og ytelser
- NAV Kontroll forvaltning
- NAV Arbeid og Tjenester
- NAV Kontaktsenter
- NAV Klageinstans

I dybdeintervjuene har vi innhentet informasjon om hvordan søknad om AAP behandles gjennom førstegangsvedtak og hvordan en AAP-sak forløper etter førstegangsvedtak. Vi har også benyttet intervjuene til å diskutere mulige årsaker og risikofaktorer for feilutbetaling av AAP, hvilke typer feil brukere og NAV kan begå og på hvilke tidspunkter i saksgangen disse oppstår. I tillegg har vi innhentet informasjon om hvordan NAV kan avdekke feilutbetalinger (inkludert hvilke typer kontroller NAV gjennomfører) og innspill på hvilke typer feilutbetalinger som vurderes som særlig krevende å avdekke, samt hvilke områder det kan tenkes å eksistere store mørketall. Vi benyttet også intervjuene til å kartlegge og drøfte hvilke tiltak som kan bidra til å motvirke feilutbetalinger av AAP.

2.4 Spørreundersøkelse

Som en del av oppdraget har det også blitt gjennomført en spørreundersøkelse som ble sendt til et utvalg saksbehandlere i NAV Arbeid og ytelser som har erfaring med behandling av feilutbetalingsaker og AAP-saker. Før spørreundersøkelsen ble sendt ut, ble utformingen av undersøkelsen kvalitetssikret i samarbeid med Arbeids- og velferdsdirektoratet og seksjon for statistikk og analyse i NAV Arbeid og ytelser Styresenhet.

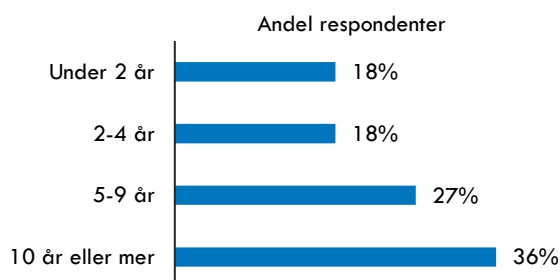
Invitasjon til spørreundersøkelse ble sendt ut til 26 utvalgte saksbehandlere via epost. Av disse svarte 22 respondenter på spørreundersøkelsen.

Blant saksbehandlerne som har deltatt på spørreundersøkelsen er det flest som har 10 års erfaring eller mer med arbeid knyttet til AAP, og over halvparten av saksbehandlerne har 5 års erfaring eller mer (se Figur 2-2).

Figur 2-3 viser videre hva slags erfaring saksbehandlerne i utvalget har. Prosentene i figuren tolkes som andelen av saksbehandlere i utvalget (N=22) som krysset av på et gitt alternativ. Samtlige saksbehandlere har erfaring med saksbehandling knyttet til tilbakekreving og feilutbetalinger. Mange har også erfaring med arbeid som beslutter, med klagesaksbehandling knyttet til feilutbetalinger og tilbakekreving av AAP. Halvparten har erfaring med behandling av søknader om AAP, mens litt under halvparten har erfaring med klagesaksbehandling.

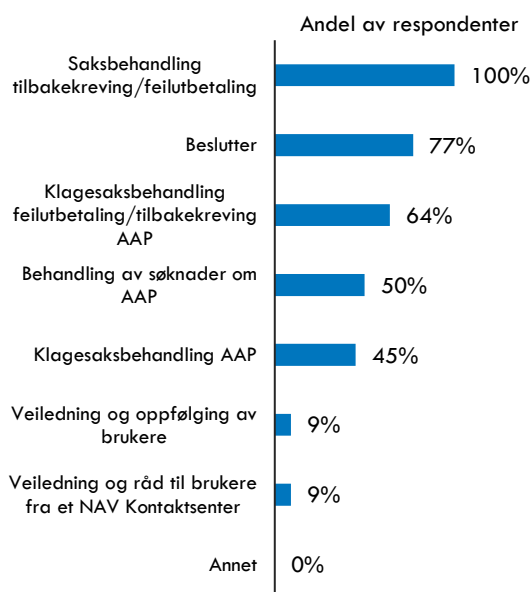
Spørreundersøkelsen var rettet mot saksbehandlere i NAV Arbeid og ytelser, og det er derfor få saksbehandlere i utvalget som har erfaring med veiledning og oppfølging av brukere.

Figur 2-2: Hvor mange års erfaring har du med arbeidsoppgaver knyttet til AAP (og eventuelt de tidligere ytelsene atferdspenger, rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønnd)? (N=22)



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

Figur 2-3: Hva slags erfaring med arbeidsoppgaver knyttet til AAP har du? Andel av saksbehandlerne som krysset av på alternativene (N=22)



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

I kapittel 5 benytter vi resultater fra spørreundersøkelsen til å belyse hvordan saksbehandlerne vurderer omfanget av feilutbetalinger av AAP.

2.5 Registerdataanalyse

Registerdataanalysen baserer seg på data fra NAV på vedtak om AAP og avdekkede feilutbetalinger av AAP. Vi bruker AAP-saker hvor det er levert

meldekort i 2018 som sammenligningsgrunnlag for omfanget av feilutbetalinger. Registerdataene for feilutbetalinger inneholder alle tilbakekrevingsvedtak med vedtaksdato i 2018 som kan knyttes til feil på AAP. Vedtakene kan også knytte seg til feil på andre stønader, og vedtakene kan gjelde feilutbetalinger som har oppstått før 2018. Tallene som presenteres i denne rapporten er begrenset til feilutbetalingsvedtak hvor brutto feilutbetalte arbeidsavklaringspenger er større enn null.

NAV har høsten 2019 endret tolkningen og praktiseringen av lovverket ved opphold i andre EØS-land. I den deskriptive statistikken vil det også inngå feilutbetalingssaker knyttet til opphold i EØS som i lys av dagens praktisering av regelverket ikke er reelle feilutbetalingssaker. Det er ikke mulig å skille ut disse sakene i registerdataene. Noen saker er markert med årsakskode «vært i utlandet uten å ha meldt fra», men vi vet ikke hvilket land disse brukerne har oppholdt seg i. En andel av disse utenlandssakene vil være knyttet til opphold i EØS.

Datafilen med feilutbetalinger inneholder informasjon om 36 546 feilutbetalingssaker fra perioden 2013 til 2018. De fleste analysene baserer seg på feilutbetalingssaker med vedtaksdato i 2018, hvilket utgjør 5 864 saker. Bakgrunnen for dette, er at analysens hovedformål er å anslå omfanget på feilutbetalingene som oppstod i 2018. Av disse har 735 av sakene 0 i feilutbetalt beløp eller mangler data på beløp, mens 101 av sakene har negativt feilutbetalingsbeløp. Disse har vi utelatt fra analysen. I tillegg er det 59 feilutbetalingsvedtak som ligger inne to ganger, disse duplikatene fjerner vi.

Som et resultat av dette sitter vi igjen med 4969 vedtak om feilutbetalt AAP i 2018, som datagrunnlag for å representere avdekkede feilutbetalinger og beskrive variasjon i disse med hensyn til utvalgte variabler. Av disse er omtrent 4 prosent endringsvedtak og resten er ordinære vedtak om feilutbetaling.

2.6 Kontroller gjennomført av NAV

Vi har i analysen benyttet resultater fra ulike undersøkelser gjennomført av NAV Kontroll. Dette inkluderer hovedsakelig en undersøkelse av omfanget av feilutbetalinger som skyldes underrapportering av timer på meldekort. Dette er en tilsvarende undersøkelse som NAV Kontroll gjennomførte i forbindelse med Oslo Economics analyse av feilutbetalinger av dagpenger (Oslo Economics, 2019). I tillegg har NAV gjort noen overordnede undersøkelser av omfanget av feilutbetalinger som skyldes at bruker oppholder seg i land utenfor EØS.

2.6.1 Undersøkelse av underrapportering av timer

Undersøkelsen av underrapportering av timer på meldekort baserer seg på en sammenligning av antall timer bruker har oppgitt på meldekort og arbeidsgivers rapportering i A-meldingen. Undersøkelsen er dermed avgrenset til underrapportering av arbeidede timer for ordinære arbeidstakere i lovlige arbeidsforhold.

A-meldingen er arbeidsgivers månedlige rapportering av opplysninger om inntekt, arbeidsforhold og forskuddstrekk til NAV, Skatteetaten og SSB. Ettersom arbeidsgiver ikke rapporterer antall timer for alle ansatte i A-meldingen, har NAV kontroll benyttet «en proxy» for dette som baserer seg på lønn. Det beregnes en feilutbetaling dersom:

$$\left(\frac{\text{Faktisk utbetalt ytelse}}{\text{Full ytelse}} + \frac{\text{Utbetalt lønn samtidig som AAP}}{\text{Inntektsgrunnlaget for AAP}} \right) \times 100 \% > 100 \%$$

Det første leddet representerer ytelsesgraden definert som utbetalt ytelse som andel av full ytelse. Det andre leddet i formelen representerer «proxyen» på arbeidsgrad og er beregnet som forholdet mellom utbetalt lønn mens bruker mottar AAP og inntektsgrunnlaget for AAP-ytelsen.

Formelen baserer seg på at AAP-ytelsen skal avkortes basert på arbeidsgrad. Eksempelvis skal en person som arbeider i en 40 prosent stilling mens vedkommende mottar AAP, kun få utbetalt 60 prosent av full AAP-ytelse.

Ettersom AAP-regelverket baserer seg på at ytelsen skal avkortes basert på arbeidede timer og ikke basert på utbetalt lønn, vil beregningen kunne være noe upresis.

For det første vil beregningen være noe misvisende for personer med lav og høy inntekt. Dette skyldes at inntektsgrunnlaget har en nedre grense og øvre grense. Pensjonsgivende inntekt over seks ganger gjennomsnittlig grunnbeløp i et kalenderår regnes ikke med i inntektsgrunnlaget for AAP. Videre er det en nedre grense for ytelsen som er på to ganger grunnbeløpet (G). For de høytlønnede (inntekt over 6G) vil den beregnede arbeidsgraden bli høyere enn den reelt sett er (gitt lik timelønn før og etter AAP). Dette medfører videre at feilutbetalinger til denne gruppen overestimeres.

For lavtlønnede med inntekt under nedre grense for inntektsgrunnlaget vil arbeidsgraden kunne se lavere ut enn den reelt sett er. Dette medfører at feilutbetalinger til denne gruppen underestimeres.

En annen feilkilde er knyttet til personer som tidligere har arbeidet deltid. For denne gruppen vil arbeidsgraden beregnet som utbetalt lønn i prosent av inntektsgrunnlaget også se høyere ut enn arbeidsgraden

reelt sett er målt i arbeide timer i prosent av en full stilling. I tillegg vil det kunne være feilkilder knyttet til periodisering (A-meldingen er knyttet til kalendermåned, mens meldekortet leveres inn løpende hver 14. dag), tilleggsstønader og reduksjon av AAP-ytelsen basert på andre forhold enn arbeidede timer.

Som følge av disse feilkildene har NAV-kontroll gjennomført ulike analyser for å vurdere treffsikkerheten i beregningene.

2.7 Anslag på omfanget av feilutbetalinger av AAP

Vi er i oppdraget bedt om å oppgi et punktestimat på feilutbetalinger av AAP, samt et 95-prosent-konfidensintervall. Vi oppgir i rapporten et lavt, middels og høyt anslag på feilutbetalinger av AAP. Det lave og høye anslaget er basert på sensitivitetsberegninger av et punktanslag for feilutbetalinger av AAP, utformet med tanke på å sikre et 95-prosent-konfidensintervall. Vi bemerker at tallgrunlaget til dels er begrenset og at anslagene for konfidensintervall er beheftet med usikkerhet. Dette drøftes i oppsummeringen av analysen i kapittel 5.

3. Årsaker til feilutbetalinger av AAP

3.1 Krav og årsaker til feilutbetalinger på ulike tidspunkt

I en del AAP-saker vil det av ulike årsaker oppstå feilutbetalinger. For å identifisere årsaker til feilutbetalinger på en oversiktlig måte, har vi valgt å skille mellom følgende:

- Feilutbetalinger som oppstår i forbindelse med førstegangsvedtak av AAP
- Feilutbetalinger som oppstår etter et førstegangsvedtak, i en løpende AAP-sak

Den første kategorien omfatter feilutbetalinger der bruker ikke oppfyller vilkårene for retten til ytelse og

dermed mottar AAP som vedkommende ikke har krav på i henhold til regelverket. Den omfatter også tilfeller der bruker har rett til ytelsen, men får utbetalt for mye AAP fordi ytelsen (dagsatsen) settes for høyt, forut før første utbetaling. Den andre kategorien innebærer at bruker får utbetalt mer enn vedkommende har krav på i henhold til regelverket, grunnet feil som oppstår underveis i en løpende AAP-sak. Dette gjelder for eksempel feilaktige opplysninger på meldekortet, som gir NAV feil opplysninger i forbindelse med utbetaling av AAP.

Figur 3-1 viser en oversikt over krav til AAP og mulige kilder til feilutbetalinger av ytelsen, knyttet til henholdsvis inngangsvilkår og førstegangsvedtak og underveis i et AAP-løp.

Figur 3-1: Oversikt over krav og årsaker til feilutbetalinger av ytelsen

	Inngangsvilkår og førstegangsvedtak	Underveis i et AAP-løp
Krav	<ul style="list-style-type: none">• Forutgående medlemskap i folketrygden i minst tre år• Redusert arbeidsevne med minst 50 prosent• Sykdom, skade eller lyte vesentlig medvirkende årsak til nedsatt arbeidsevne• Må være sannsynlig at arbeidsevnen kan bedres gjennom tiltak og oppfølging• Bruker må som hovedregel være mellom 18 og 67 år• Full ytelse beregnes som 66 prosent av tidligere inntekt før personen ble syk	<ul style="list-style-type: none">• Må levere meldekort hver 14. dag• Må oppfylle aktivitetsplikt• Ved arbeid over 60 prosent av full stilling faller krav til ytelse bort i meldekortperioden• Må rapportere endringer i brukers situasjon som medfører endringer i retten til AAP• Utbetaling avkortes basert på arbeidede timer og fravær (ved arbeid opp til 60 prosent av full stilling)• Kan motta AAP i inntil 3 år (mulighet for forlengelse inntil 2 år)• Må søke om godkjenning av utenlandsopphold utenfor EU/EØS
Mulige kilder til feilutbetalinger	<p>Bruker:</p> <ul style="list-style-type: none">• Oppfyller ikke vilkår for retten til ytelse• Gir bevisst eller ubevisst feilaktige/mangelfulle opplysninger i søknad om AAP <p>NAV:</p> <ul style="list-style-type: none">• Innvilger AAP på feil grunnlag• Beregner feil inntektsgrunnlag og ytelsesnivå• Begår andre typer saksbehandlingsfeil• Mangelfull samordning med andre ytelser	<p>Bruker:</p> <ul style="list-style-type: none">• Unnlater å informere NAV om endringer i egen situasjon• Gir bevisst eller ubevisst feilaktige/mangelfulle opplysninger på meldekortet <p>NAV:</p> <ul style="list-style-type: none">• Feilinformerer bruker• Begår ulike typer saksbehandlingsfeil• Manglende informasjonsflyt som gjør ytelsen ikke stanses i tide når vilkår ikke er oppfylt

3.2 Inngangsvilkår og førstegangsvedtak

3.2.1 Vilkår for retten til ytelse

Formålet med AAP er i henhold til folketrygdloven § 11-1 å sikre inntekt for et medlem av folketrygden, som på grunn av sykdom, skade eller lyte har fått nedsatt arbeidsevne, og som enten:

- Får aktiv behandling

- Deltar på et arbeidsrettet tiltak
- Får en annen oppfølging med sikte på å skaffe seg eller beholde arbeid

For å ha rett på AAP er det krav om at brukers arbeidsevne er nedsatt med minst halvparten og at sykdom, skade eller lyte er en vesentlig medvirkende årsak til den nedsatte arbeidsevnen. Det er også et vilkår for retten til AAP at bruker har behov for aktiv

behandling, arbeidsrettede tiltak eller annen oppfølging fra NAV for å skaffe seg eller beholde arbeid.²

Med arbeidsevne menes brukers muligheter for å skaffe seg eller beholde arbeid. Ved vurderingen av om arbeidsevnen er nedsatt, skal det blant annet legges vekt på helse, alder, evner, utdanning, yrkesbakgrunn og arbeidsmuligheter på steder der det er rimelig at bruker tar arbeid.³ NAV vurderer hva slags kompetanse, språkkunnskaper og personlige egenskaper et yrke krever og om det er mulig å tilrettelegge for bruker. NAV vurderer også i hvilken grad bruker kan komme tilbake i stilling hos eventuell nåværende arbeidsgiver, om det finnes aktuelle ledige stillinger på brukers hjemsted, i samme region eller i andre deler av landet. Brukers arbeidsevne vurderes ut fra samtaler med NAV, opplysninger som bruker gir til NAV og brukers CV. På bakgrunn av dette fatter NAV et vedtak om arbeidsevnen. Bruker kan klage på dette vedtaket.

Bruker må videre som hovedregel ha vært medlem av folketrygden i minst tre år før krav om AAP fremmes⁴ og være i alderen 18-67 år.

3.2.2 Beregning av ytelsen og stønadperiode

Full ytelse av AAP utgjør 66 prosent av inntektsgrunnlaget til bruker. Inntektsgrunnlaget beregnes med utgangspunkt i enten det siste året før bruker ble syk, eller gjennomsnittet av de siste tre årene før sykdommen. Det som av disse to grunnlagene kommer bruker til gode, legges til grunn. I inntektsgrunnlaget inngår årsinntekt inntil 6 ganger folketrygdens grunnbeløp (6G). Årsinntekt over dette beløpet tas ikke med i beregningen. Basert på inntektsgrunnlaget beregnes det en dagsats for AAP.⁵

Som hovedregel kan bruker motta AAP i inntil 3 år. Hvor lenge en bruker mottar AAP avhenger av hvor lang tid bruker må være i arbeidsrettet aktivitet, eller gjennomføre medisinsk behandling, før bruker kan være i jobb.

Stønadperioden kan forlenges med maksimalt 2 år dersom bruker:

- På grunn av sykdom/skade først kunne begynne i tiltak/behandling etter langvarig utredning
- På grunn av sykdom/skade ikke kunne kombinere behandling og tiltak
- Skal fullføre et innvilget opplærings tiltak

² Jf. Folketrygdloven §11-6

³ Jf. Folketrygdloven §11-5

⁴ Det ses bort fra perioder med tjeneste i internasjonale organisasjoner eller organer som staten Norge er medlem av, yter økonomisk bidrag til eller har ansvar for å bidra til bemanningen av. Vilkåret om tre års forutgående medlemskap gjelder ikke for den som har vært medlem i folketrygden i minst ett år før krav om AAP dersom a) personen har vært

3.2.3 Årsaker til feilutbetalinger knyttet til inngangsvilkår og førstegangsvedtak

På tidspunktet for søknad om AAP og førstegangsvedtak, kan det oppstå feil som medfører at bruker mottar AAP som vedkommende ikke har krav på, eller at bruker får et vedtak med en høyere ytelse enn vedkommende har krav på. Dette kan potensielt skje dersom bruker innvilges AAP selv om en eller flere av følgende årsaker er tilstede:

- Bruker oppfyller ikke kravet om forutgående medlemskap i folketrygden
- Bruker oppfyller ikke kravet om nedsatt arbeidsevne med minst halvparten
- Bruker oppfyller ikke kravet om at sykdom, skade eller lyte må være en vesentlig medvirkende årsak til den nedsatte arbeidsevnen
- Bruker oppfyller ikke kravet om å ha behov for bistand til å skaffe seg eller beholde arbeid
- Bruker har ikke behov for aktiv behandling, arbeidsrettede tiltak eller annen oppfølging fra NAV for å skaffe seg eller beholde arbeid

Dette er eksempler som, dersom de inntreffer, vil innebære at bruker innvilges AAP på feil grunnlag og som dermed fører til feilutbetalinger av AAP.

På tidspunktet for et førstegangsvedtak, kan NAV begå feil i beregningen av inntektsgrunnlaget som potensielt fører til feilutbetalinger av AAP. Dersom det beregnes et for høyt inntektsgrunnlag, vil dette føre til en for høy dagsats slik at bruker ender opp med en utbetaling som er høyere enn vedkommende egentlig har krav på. Dette kan inntreffe både for ordinære arbeidstakere (lønnsmottakere) og for selvstendig næringsdrivende.

En annen mulig årsak til feilutbetalinger av AAP er at det fastsettes feil startdato for AAP ved overgang fra sykepenger til AAP. Feil startdato for AAP kan inntreffe dersom det er grunnlag for å forskyve maksdatoen for sykepenger etter at vedtaket om AAP er fattet. For eksempel dersom bruker tar ut ferie før oppstart på AAP. I et slikt tilfelle oppstår det en feilutbetaling som skyldes at bruker mottar AAP for tidlig sammenlignet med maksdato på sykepenger og dermed i en periode kan få utbetalt både sykepenger og AAP. Det kan også forekomme at opplysninger om ferie eller annen aktivitet ikke kommer frem i tide til å bli tatt hensyn til i vedtaket om AAP. I tilfeller der det fastsettes feil startdato, vil det som regel være snakk

medlem i trygden da arbeidsevnen ble nedsatt med minst halvparten og etter fylte 16 år har perioder med medlemskap som minst tilsvarer perioder uten medlemskap, eller har etter fylte 16 år vært medlem i trygden med unntak av maksimum fem år (folketrygdloven §11-2).

⁵ Dette innebærer å dele det årlige beløpet for ytelsen på 260.

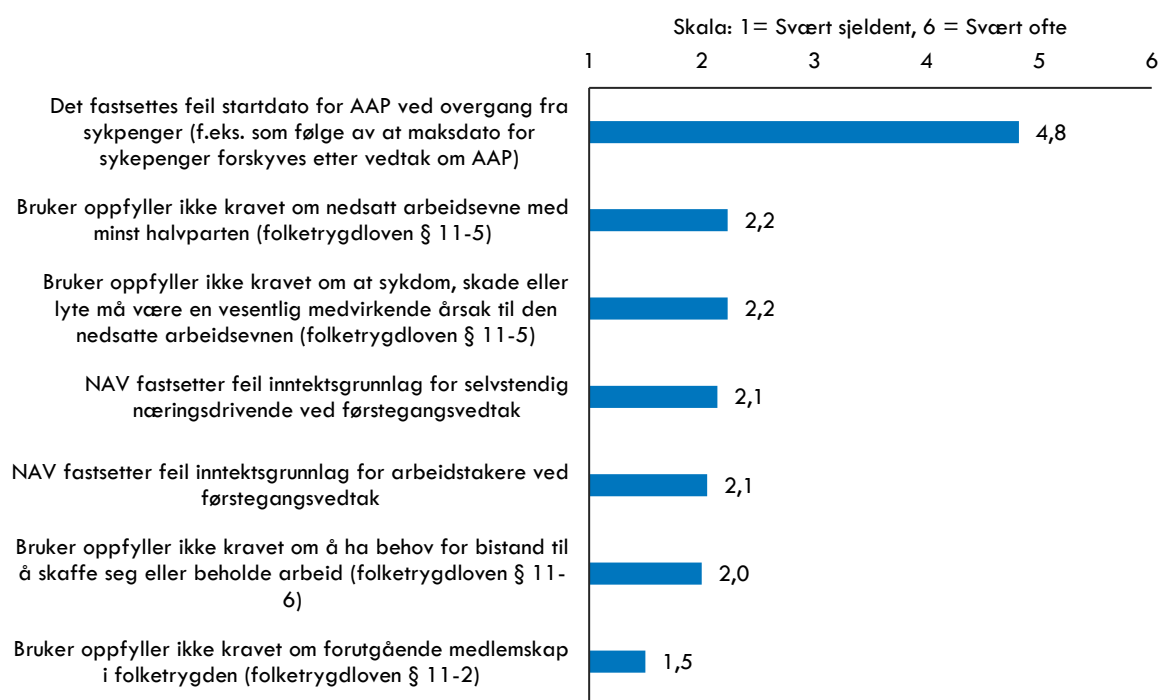
om et begrenset omfang av feilutbetaling, såfremt bruker har krav på AAP.

3.2.4 Resultater fra spørreundersøkelsen

I spørreundersøkelsen spurte vi saksbehandlerne i utvalget om hvor ofte de tror at utvalgte forhold er årsak til at det oppstår feilutbetalinger av AAP i

forbindelse med førstegangsvedtak. Respondentene ble bedt om å svare på en skala fra 1 – «Svært sjeldent» til 6 – «Svært ofte», for hver av de forhåndsdefinerte årsakene. Figur 3-2 viser gjennomsnittet av vurderingene til saksbehandlerne på denne skalaen, for hver av de definerte årsakene.

Figur 3-2: Hvor ofte tror du følgende forhold er årsak til at det oppstår feilutbetalinger i forbindelse med førstegangsvedtak om AAP? (Gjennomsnitt, N=22)



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

Feil startdato for AAP ved overgang fra sykepenger, er årsaken saksbehandlerne i gjennomsnitt vurderer at oftest fører til en feilutbetaling av AAP. Saksbehandlerne vurderer de andre definerte årsakene relativt likt. Brudd på kravet om forutgående medlemskap i folketrygden er ifølge saksbehandlerne den av de definerte årsakene som sjeldnest gir opphav til feilutbetalinger av AAP ved førstegangsvedtak.

3.3 Underveis i en AAP-sak

3.3.1 Krav og aktiviteter mens bruker mottar AAP

Underveis i et AAP-løp, har bruker en aktivitetsplikt. Dette innebærer at bruker må aktivt bidra i prosessen med å komme tilbake i arbeid for å ha rett til AAP. Aktivitetsplikten innebærer at bruker:

- Er med på å utarbeide en konkret plan for hva bruker skal gjøre for å komme tilbake i arbeid

- Deltar på avtalte møter med NAV
- Leverer nødvendig informasjon og dokumentasjon som NAV trenger for å bistå bruker
- Gjennomfører de aktivitetene som bruker og NAV-veileder har avtalt i planen

Aktivitetskravene fastsettes i en aktivitetsplan. Kravene til egenaktivitet skal tilpasses medlemmets funksjonsnivå, og aktivitetsplanen skal endres ved behov.⁶ Der som bruker ikke gjennomfører avtalte aktiviteter, har NAV hjemmel til å redusere eller stanse AAP inntil vilkårene for å motta ytelsen igjen er oppfylt.⁷ Det er imidlertid ikke grunnlag for å tilbakekreve AAP i ettertid på bakgrunn av at aktivitetsplikten ikke er oppfylt. Ved gjentatte fravær skal NAV vurdere om bruker fortsatt oppfyller vilkårene for å motta AAP.⁸

⁶ Jf. Folketrygdloven §11-7

⁷ Det er imidlertid egne regler for fravær på grunn av sykdom, sterke velferdsgrunner eller ferie. Hvis bruker har hatt

grunn til å ikke møte på fastsatt aktivitet, skal AAP etterbetales.

⁸ Jf. Folketrygdloven §11-8

Bruker kan motta AAP mens vedkommende gjennomfører aktiviteter for å komme i arbeid. Dette gjelder for eksempel:

- Medisinsk behandling
- Arbeidsrettede tiltak
- Opptrapping av arbeidsinnsatsen etter sykdom (arbeidsutprøving)
- Oppfølging fra NAV etter at bruker har forsøkt behandling eller tiltak

Bruker kan også motta AAP i venteperioder. Dette gjelder for eksempel mens bruker og NAV lager en aktivitetsplan, og mens bruker venter på behandling eller et arbeidsrettet tiltak. Brukere som tidligere har mottatt AAP, kan få AAP på nytt i inntil seks måneder hvis bruker blir syk igjen uten å ha tjent opp ny rett til sykepenger.⁹

Når det gjelder utenlandsopphold må det skilles på opphold i EØS og opphold i land utenfor EØS. Bruker kan oppholde seg i EØS-land og motta arbeidsavklaringspenger. Dette forutsetter at bruker:

- Er aktivt med i utarbeidelsen av aktivitetsplanen og gjennomfører avtalte aktiviteter
- Kontakter NAV dersom oppholdet i EØS er til hinder for gjennomføring av avtalt aktivitet, eller dersom bruker ønsker å gjennomføre aktivitetene i oppholdslandet i EØS. NAV må da vurdere om den nye aktiviteten er nødvendig og hensiktsmessig.

Høsten 2019 ble det avdekket av NAVs tolkning og praktisering av EØS-reglene for mottakere av arbeidsavklaringspenger, sykepenger og pleiepenger har vært feil. Ved opphold i EØS-land, har NAV tidligere feilaktig lagt til grunn lovforklaringen i folketrygdloven. Her står det at bruker må oppholde seg i Norge for å ha krav på disse ytelsene. Praxis er nå endret og bruker må ikke lenger ha godkjenning av NAV for å oppholde seg i EØS-land.

Ved opphold i land utenfor EØS vil imidlertid folketrygdlovens (§ 11-3) fortsatt gjelde. Det betyr at

vedkommende som hovedregel ikke har rett på AAP ved opphold i land utenfor EØS. AAP kan likevel gis til en bruker som får medisinsk behandling eller deltar på et arbeidsrettet tiltak i utlandet, i samsvar med aktivitetsplanen. Bruker kan også motta AAP under opphold i utlandet i inntil fire uker per kalenderår, under forutsetning at dette er forenlig med gjennomføringen av den fastsatte aktiviteten og ikke hindrer Arbeids- og velferdsetatens oppfølging og kontroll. Bruker må da på forhånd søke om godkjenning av utenlandsoppholdet.

3.3.2 Meldekortet

I likhet med dagpenger, er AAP basert på en meldepplikt¹⁰ og en meldekortløsning der bruker må sende inn meldekort hver 14. dag for å få utbetalt AAP.¹¹ Opplysninger på meldekortet er grunnlaget for å beregne utbetalingen av ytelsen, og NAV bruker meldekortet til å følge opp bruker.

På meldekortet oppgir bruker opplysninger som har betydning for om vilkårene for å motta AAP er oppfylt og som har betydning for størrelsen på utbetalingen. Dette omhandler opplysninger knyttet til:

- **Arbeid:** Aktivitet som kan gi inntekt eller normalt ville ha vært betalt.¹² Dette inkluderer vanlige arbeidsforhold som lønsmottaker, arbeid i eget foretak¹³, gratisarbeid dersom arbeidet vanligvis er betalt, timer bruker får betalt for selv om disse timene ikke arbeides, provisjonssalg o.l., frilansarbeid, lønnede verv, hobbypreget arbeid o.l. og omsorgstønad. Dersom bruker arbeider inntil 60 prosent, får bruker utbetalt AAP. Dersom bruker arbeider mer enn 60 prosent, faller ytelsen bort for den aktuelle meldeperioden.¹⁴ Dersom bruker er nær målet om å komme tilbake i fullt arbeid, kan bruker etter avtale med NAV jobbe inntil 80 prosent før arbeidsavklaringspengene faller helt bort i inntil ett år.¹⁵
- **Ferie/fravær:** Hvis bruker har avtalt med NAV å delta på tiltak, behandling, utdanning eller andre typer aktiviteter, skal bruker føre opp dager der bruker av andre grunner enn egen sykdom har

arbeid som normalt utføres av medlemmer og frivillige uten godtgjørelse. Brukere skal heller ikke føre opp timer med inntekter fra formue, utleie av fast eiendom utenfor virksomhet, renter, aksjeutbytte og annen avkastning av penger og verdipapirer utenfor virksomhet, skattefri oppussing av egen bolig/fritidsbolig.

¹³ Brukere som får innvilget AAP under etablering av egen virksomhet, skal ikke føre timene de brukte på selve etableringen.

¹⁴ Brukere som arbeider turnus eller skift, som har arbeidstid som varierer mye eller som har deltidstiltak eller tiltak med lønn, blir oppfordret av NAV til å ta kontakt i forbindelse med utfylling av meldekort. Dette gjelder for eksempel gårdbrukere og taxisjåfører.

¹⁵ Det kan bare gis én periode med AAP under opptrapping i jobb selv om denne er kortere enn 12 måneder.

⁹ Dette gjelder hvis bruker kun har behov for AAP i en begrenset periode før vedkommende er tilbake igjen i jobb. Bruker må ha vært arbeidsfør og helt eller delvis i jobb i 26 uker for å få nye sykepengerrettigheter.

¹⁰ Jf. Folketrygdloven §11-10.

¹¹ Dersom bruker sender inn meldekortet for sent, vil bruker få trekk i neste utbetaling tilsvarende det antall dager meldekortet kom for sent. Bruker kan også søke om fritak for plikten til å sende inn meldekort, dersom det er unødig tungende for bruker. NAV vurderer dette individuelt. Bruker har fremdeles plikt til å gi NAV opplysninger om endringer som kan ha betydning for ytelsen eller aktivitetsplanen.

¹² Brukere skal ikke føre opp timer til enkelte typer ulønnet arbeid, for eksempel sosiale tjenester og besøkstjenester for eldre funksjonshemmede og eldre, arbeid i humanitære organisasjoner, religiøse organisasjoner, idrettslag e.l. for

vært forhindret fra å gjøre en avtalt aktivitet. Dette kan for eksempel være når bruker har fravær i perioder hvor bruker skulle ha vært på tiltak/behandling.¹⁶ Fravær fra avtalt aktivitet vil normalt føre til at utbetalingen blir redusert.¹⁷ Unntaket er dersom det er sterke velferdsgrunner til fraværet, for eksempel sykdom i nær familie, lege- eller tannlegebesøk, jobbintervju eller avtalt time i det offentlige hjelpeapparatet. Ved opphold i utlandet gjelder i tillegg reglene for utenlandsopphold.

- **Sykmelding fra deltidstilling:** Hvis bruker blir sykmeldt fra en deltidstilling ved siden av AAP, og mottar sykepenger fra arbeidsgiver eller NAV, skal bruker oppgi de timene vedkommende får sykepenger for som «arbeidstimer».

I tillegg skal bruker oppgi følgende opplysninger på meldekortet:

- **Avtalt aktivitet eller kurs/utdanning:** Dersom bruker i aktivitetsplanen har avtalt med NAV å delta på tiltak, behandling, utdanning eller andre aktiviteter, skal bruker oppgi de dagene bruker har utført avtalt aktivitet. Det bruker fyller ut på dette spørsmålet påvirker ikke utbetalingen, men hensikten er å finne ut om bruker har behov for endringer i aktivitetsplanen.¹⁸
- **Sykdomsfravær:** Hvis bruker har avtalt med NAV å delta på tiltak, behandling, utdanning eller andre typer aktiviteter, skal bruker oppgi de dagene bruker har vært for syk til å utføre den avtalte aktiviteten. Disse dagene oppgis under spørsmålet om sykefravær. Det bruker fyller ut på spørsmålet om sykdom påvirker ikke utbetalingen, men hensikten er å finne ut om bruker har behov for endringer i aktivitetsplanen grunnet sykdom eller forverring av sykdom.

3.3.3 Årsaker til feilutbetalinger underveis i en AAP-sak

Når det gjelder årsaker til at det oppstår feil som fører til feilutbetalinger av AAP underveis i en AAP-sak, er det flere potensielle årsaker. Årsakene kan både være knyttet til endringer i brukers situasjon, brukers utfylling av meldekortet og feil fra NAV.

Mulige feil knyttet til vilkår for retten til ytelse

Noen årsaker som fører til feilutbetalinger av AAP er knyttet til at brukers situasjon endres over tid, at bruker ikke gir NAV tilstrekkelig opplysninger eller at opplysninger ikke kommer frem i tide. Konsekvensen av dette kan være at vilkår for retten til ytelse ikke er

oppfylt, at det er grunnlag for å stanse utbetaling av AAP midlertid eller at det er grunnlag for å redusere utbetalingen i en meldekortperiode.

Det er en rekke mulige endringer i brukers situasjon og opplysninger om dette som kan føre til at det blir utbetalt for mye AAP. Nedenfor har vi listet opp en del eksempler:

- Bruker har en utnyttet arbeidsevne.
- Bruker blir frisk, helt eller delvis, uten å melde fra til NAV.
- Bruker mottar ytelse fra arbeidsgiver (for eksempel kompensasjon for inntektsbortfall/sluttpakke)
- Bruker mottar pensjon fra en annen pensjonsordning
- Bruker mottar lærlingelønn uten å informere NAV
- Bruker avbryter tiltak eller behandling uten å informere NAV.
- Bruker har fravær uten å opplyse NAV.
- Bruker oppholder seg i land utenfor EØS uten godkjenning fra NAV.
- Bruker sitter i varetekt, soner straff eller er under forvaring og NAV mottar denne informasjonen for sent grunnet tid til postgang, slik at ytelsen ikke stanses i tide.
- Bruker blir innlagt på sykehus eller institusjon, og opplysninger om dette kommer ikke frem i tide til at det tas hensyn til i utbetalingen fra NAV.
- Bruker mottar barnetillegg som forsørger av et barn under 18 år, selv om retten til dette faller bort i det barnet regnes som selvforsørget på grunn av en egen, årlig inntekt over 1G.

Mulige feil knyttet til utfylling av meldekortet

En sentral kilde til mulige feil som fører til feilutbetalinger av AAP er feilaktig utfylling av meldekortet. Dette fordi opplysningene på meldekortet er grunnlaget for beregningen av utbetaling av arbeidsavklaringspenger. Feilaktige opplysninger på meldekortet, enten dette er bevisst eller ubevisst fra bruker, vil kunne føre til at NAV utbetaler mer enn det bruker har krav på.

Det er flere ulike typer feil som kan begås ved utfylling av meldekortet. På et overordnet nivå gjelder dette særlig at:

- Bruker har ført for få timer arbeid/inntektsgivende aktivitet på meldekortet (underrapportering av timer knyttet til arbeid).
- Bruker har ført for få timer med utbetaling av sykepenger i tilfeller hvor bruker er sykmeldt fra en deltidstilling.

¹⁶ Dersom bruker kan ta ferie uten at dette påvirker aktivitetene som er avtalt med NAV, kan bruker kontakte NAV for å avklare hvordan dette føres på meldekortet.

¹⁷ Det tillates en dags fravær per meldeperiode uten trekk i ytelsen.

¹⁸ Dersom bruker begynner på andre aktiviteter enn det som er avtalt med NAV, må bruker informere NAV-veileder. Det samme gjelder hvis det skjer endringer i de aktivitetene som er avtalt. Dette fordi retten til AAP henger sammen med at NAV må ha godkjent aktivitetene bruker utfører.

- Bruker oppgir ikke fravær.

Bruker har plikt til å sette seg inn i reglene for utfylling av meldekortet. Reglene for timeføring på meldekortet kan likevel være kompliserte å forstå. Dette gjelder særlig der bruker har et arbeid som omfattes av omsorgslønn, turnusarbeid eller lignende.¹⁹ Det er også en risiko for at bruker ikke får god nok orientering om hvordan meldekortet skal fylles ut (fra for eksempel NAV-kontor, veileder eller et kontaktsenter), og på bakgrunn av dette begår feil. Dette kan skyldes manglende kjennskap til særskilte deler av regelverket i NAVs enheter. Samlet sett vil det være utfordrende å vurdere i hvilke tilfeller underrapportering av timer på meldekortet knyttet til arbeid skyldes misforståelse av regelverket (ubevisst brukerfeil) og når bruker forsøker å utnytte systemet til egen vinning (bevisst brukerfeil).

Feil føring av timer til arbeid kan også være svært vanskelig og/eller uforholdsmessig ressurskrevende for NAV å etterprøve. Dette gjelder for eksempel brukere som jobber i egen næringsvirksomhet og som ikke fører opp alle timene de arbeider på meldekortet, herunder eksempelvis timer til administrativt arbeid. Det kan også gjelde selvstendig næringsdrivende som etter at de har begynt å motta AAP fortsetter å få utbetalt mye i næringsinntekt. Det kan også oppstå feilutbetalinger av AAP som skyldes at bruker utfører svart arbeid, som også vil være svært vanskelig for NAV å avdekke.

Bruker kan i tillegg føre feil antall dager til tiltak, behandling, utdanning eller andre typer aktiviteter på meldekortet. Dette vil i utgangspunktet ikke føre til en feilutbetaling, da informasjon om dette ikke påvirker utbetaling, men brukes til å vurdere om bruker har behov for endringer i aktivitetsplanen.

Feil i NAVs forvaltning av ytelsen

Underveis i et AAP-løp kan også NAV begå feil, som kan føre til feilutbetalinger av AAP. Dette gjelder for eksempel følgende:

- Bruker som mottar AAP som søker om uføretrygd (AAP etter § 11-18), men ved avslag på denne søknaden stanses ikke AAP. I dette tilfellet kan bruker fortsatt ha krav på AAP, men bruker må i så fall søke om gjenopptak av AAP, og det må vurderes om bruker fortsatt oppfylder inngangsvilkårene for AAP.²⁰ NAV har fra høsten 2019

etablert en rutine som gjør at det opprettes en automatisk oppgave ved avslag om uføretrygd som går til NAV Arbeid og ytelse AAP. Dette vil trolig bidra til at denne typen feilutbetalinger ikke lenger oppstår eller oppstår vesentlig sjeldnere enn tidligere.

- Mangelfull oppfølging og/eller oppdatering av en AAP-sak, for eksempel dersom en bruker med full eller gradert ytelse kommer tilbake i jobb uten at utbetalingen stanses eller justeres tilsvarende. Dette kan henger ofte sammen med at det er oppgitt mangelfulle opplysninger på meldekortet.
- En saksbehandler innvilger forlengelse av AAP i inntil to år, uten at vilkårene for unntak fra maksperioden på 3 eller 4 år er oppfylt.²¹
- En saksbehandler innvilger barnetillegg i tillegg til AAP på feilaktig grunnlag.²²
- AAP utbetales normalt til og med dagen for dødsfall. NAV kan få informasjon om dødsfallet for sent, eller utbetalingen kan pågå til automatisk meldeform avsluttes av NAV-kontoret eller vedtaket på andre måter stanses.

3.3.4 Resultater fra spørreundersøkelsen

I spørreundersøkelsen spurte vi saksbehandlere i NAV om hvor ofte de tror at utvalgte forhold er årsak til at det oppstår feilutbetalinger av AAP underveis i en AAP-sak. På samme måte som for spørsmålet om årsaker til feilutbetalinger av AAP i forbindelse med førstegangsvedtak, ble respondentene bedt om å svare på en skala fra 1 – «Svært sjeldent» til 6 – «Svært ofte», for hver av de forhåndsdefinerte årsakene.

En av årsakene saksbehandlerne ble bedt om å vurdere var «Utenlandsopphold/ferie/fravær uten godkjenning fra NAV». Vi ser i ettertid at denne årsaken er noe upresist formulert i spørreundersøkelsen i lys av den nye regelverkstolkningen til NAV når det gjelder utenlandsopphold. Når spørreundersøkelsen ble besvart var det kjent i media at NAV sin tolkning og praktisering av regelverket knyttet til utenlandsopphold i EØS var feilaktig i lys av EØS-regelverk. Vi tror derfor at saksbehandlere som har svart på undersøkelsen mest sannsynlig likevel har lagt til grunn den nye tolkningen av regelverket i besvarelsen av undersøkelsen.

Figur 3-3 viser gjennomsnittet av saksbehandlerne vurderinger for hver av de definerte årsakene.

tilfeller, inkludert at bruker er ferdig avklart og skal søke hel eller gradert uføretrygd.

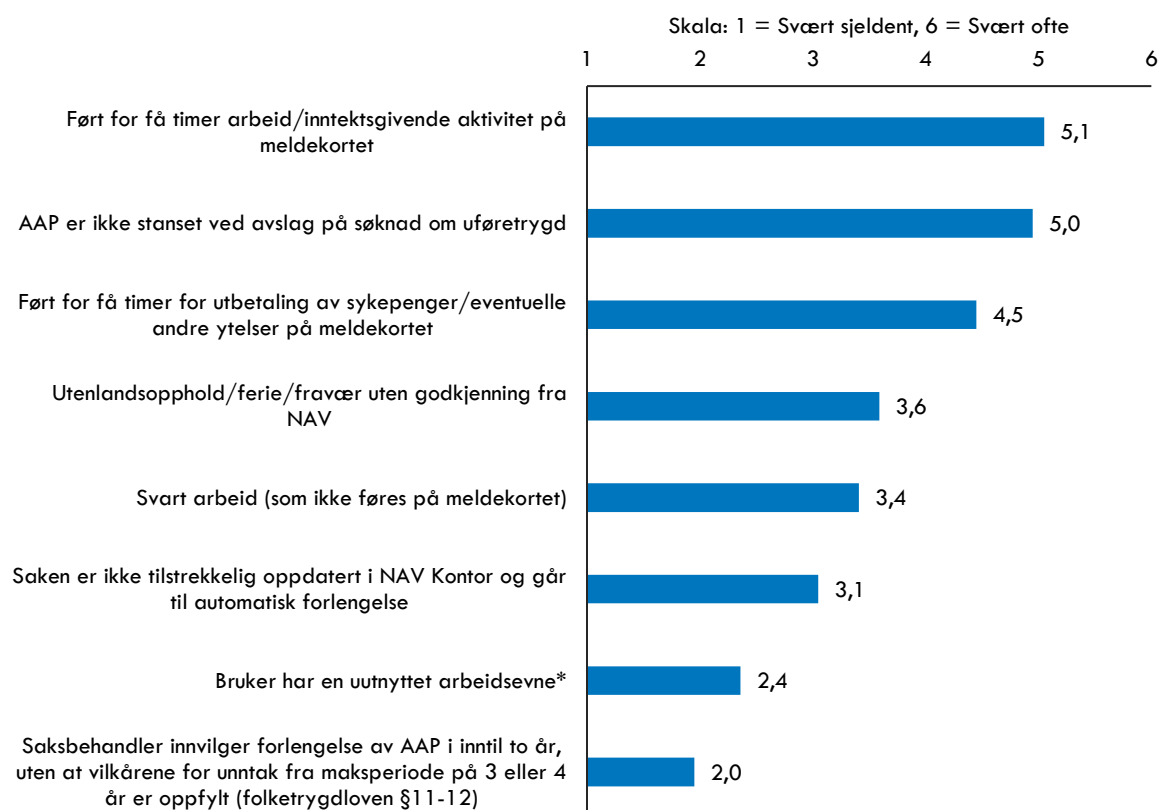
¹⁹ Jf. Rundskriv til folketrygdloven § 11-23

²⁰ Folketrygdloven § 11-6 om behov for bistand til å skaffe seg eller beholde arbeid kan benyttes som hjemmel for opphør av AAP. Dersom NAV-kontoret etter en ny arbeidsevnevurdering kommer til at det ikke lenger er nødvendig og hensiktsmessig med aktiv behandling, arbeidsrettede tiltak eller annen oppfølging fra NAV for å komme i arbeid, vil ikke vilkåret være oppfylt. Dette kan være aktuelt i flere

²¹ Folketrygdloven § 11-12

²² Bruker som har forsørgeransvar for egne barn eller fosterbarn under 18 år kan ha krav på barnetillegg, på inntil 0,4G per barn per år. Barnetillegg er behovsprøvd, og avhengig av familiens samlede inntekt.

Figur 3-3: Hvor ofte tror du følgende feil er årsak til en feilutbetaling av AAP underveis i en sak? (Gjennomsnitt, N=22)



Kilde: Spørreundersøkelse til et utvalg saksbehandlere i NAV. Analyse Oslo Economics. *I spørreundersøkelsen var dette svaralternativet formulert som «Bruker har en uutnyttet arbeidsevne/oppfyller ikke krav til aktivitetsplikt», men er her omformulert ettersom det i ettertid av spørreundersøkelsen ble påpekt av NAV at de kun har hjemmel til å stanse AAP dersom aktivitetsplikten ikke er oppfylt, men ikke hjemmel til å tilbakekreve AAP.

Den årsaken saksbehandlerne i gjennomsnitt vurderer oftest er årsak til feilutbetaling av AAP underveis i en sak, er at bruker har ført for få timer med arbeid/inntektsgivende aktivitet på meldekortet. For lønnsmottakere innebærer dette at opplysningene som gis til NAV tilsier at bruker jobber mindre enn vedkommende faktisk gjør, og dermed får en høyere utbetaling enn det vedkommende egentlig har krav på. Noen brukere har særskilte yrker (for eksempel mottar omsorgslønn, jobber turnus, rotasjonsarbeid eller lignende) eller har varierende arbeidstid som gjør utfylling av meldekort mer komplisert. For selvstendig næringsdrivende, kan dette for eksempel innebære underrapportering av timer knyttet til administrativt oppgaver. Å etterprøve rapporteringen på meldekortet er generelt sett vanskelig for NAV. Underrapportering av timer på meldekortet kan potensielt pågå over en lang periode, og dermed generere betydelige feilutbetalingsbeløp i den enkelte sak.

Saksbehandlerne vurderer også at feilutbetalinger på grunn av at utbetaling av AAP ikke er stanset ved avslag på søknad om uføretrygd er en årsak som forekommer relativt ofte. Som tidligere nevnt er det nå

innført en ny rutine i NAV som vil bidra til at denne typen feilutbetalinger ikke lenger oppstår eller oppstår vesentlig sjeldnere enn tidligere.

Saksbehandlerne vurderer også at tilfeller der bruker fører for få timer på meldekortet som dekkes av andre ytelser enn uføretrygd, herunder sykepenger for deltidsstilling, forekommer relativt ofte. Dette kan for eksempel skyldes at brukere som mottar både sykepenger og AAP misforstår hvordan timer dekket av sykepenger skal føres på meldekortet. Konsekvensen av dette er at de kan få en høyere utbetaling av AAP som følge av at opplysningene på meldekortet tilsier at de ikke mottar sykepenger. Ettersom sykepenger og AAP behandles i ulike fagsystemer er det ingen automatikk i at slike feilutbetalinger oppdages.

At bruker har en uutnyttet arbeidsevne, fører for få dager til tiltak, behandling eller andre aktiviteter på meldekortet, eller at saksbehandler innvilger forlengelse av AAP uten av vilkårene for dette er oppfylt, er de tre årsakene som saksbehandlerne i gjennomsnitt vurderer er sjeldnest årsak til feilutbetalinger. Det bruker fyller ut på spørsmålet om dager til tiltak,

behandling, utdanning eller andre aktiviteter påvirker imidlertid ikke utbetalingen av AAP.

Saksbehandlerne fikk også anledning til å oppgi hvilke andre feil som kan føre til feilutbetalinger av AAP, enn de forhåndsdefinerte alternativene. Her nevner saksbehandlerne:

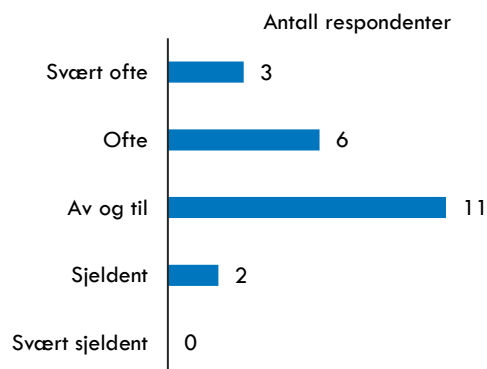
- Institusjonsopphold, soning i fengsel eller dødsfall som ikke registreres og/eller ikke formidles videre til NAV Arbeid og ytelse i tide.
- Tilfeller hvor bruker mottar en sluttpakke eller etterlønn fra arbeidsgiver som kompensasjon for inntektsbortfall, og det er manglende samordning mellom denne utbetalingen og AAP fra NAV.

Som en del av forklaringen på hvorfor feilutbetalinger som oppstår ikke forhindres, avdekkes eller behandles trekker også flere saksbehandlere frem mangel på system for tilbakemelding til vedtaksenhet for AAP og for dårlig informasjonsflyt mellom ulike enheter i NAV, for eksempel mellom NAV-kontor og NAV Arbeid og ytelse.

Feil på meldekortet grunnet feilaktig informasjon fra NAV

Siden meldekortet er grunnlaget for utbetalingen fra NAV, spurte vi saksbehandlerne også om å vurdere hvor ofte de tror det forekommer at bruker fyller ut meldekortet feil som følge av feilaktig informasjon fra NAV, for eksempel fra veileder eller fra et kontaktsenter (se Figur 3-4).

Figur 3-4: Hvor ofte tror du det forekommer at bruker fyller ut meldekortet feil som følge av feilaktig informasjon fra NAV? (N=22)



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

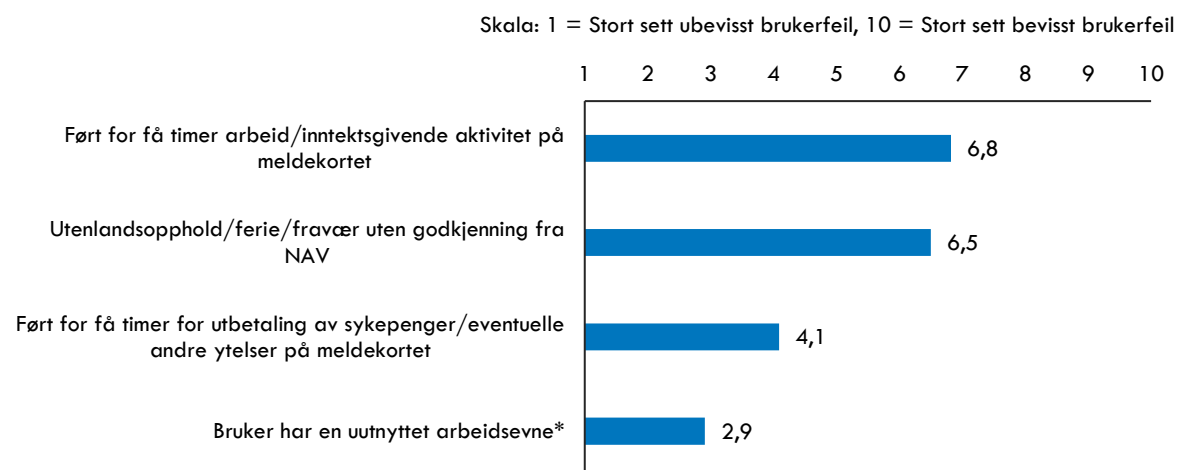
Resultatene viser at halvparten av saksbehandlerne i utvalget vurderer at det av og til kan forekomme at bruker fyller ut meldekortet feil som følge av feilaktig informasjon fra NAV. Det er flere respondenter som vurderer at dette skjer ofte eller svært ofte, enn som vurderer at det skjer sjeldent, mens ingen oppgir at det skjer svært sjeldent.

En AAP-mottaker sender omtrent 80 meldekort i løpet av 3 år. På bakgrunn av resultatene i Figur 3-4 er det vanskelig å vurdere hvor omfattende feilene er med tanke på antall brukere som fyller ut meldekortet feil, hvor lenge dette pågår og hvor store utslag dette får i form av feilutbetalt beløp. Respondentenes vurdering av omfanget på feilutbetalinger som skyldes NAV er nærmere drøftet i kapittel 5.

Bevisste og ubevisste brukerfeil

Vi ba også saksbehandlerne ta stilling til i hvilken grad et utvalg eksempler på brukerfeil som kan føre til feilutbetalinger av AAP som regel er bevisste eller ubevisste. Saksbehandlerne ble bedt om å vurdere dette på en skala fra 1 - «Stort sett ubevisste brukerfeil», til 10 - «Stort sett bevisste brukerfeil». Resultatene er vist i Figur 3-5. Vi har valgt å utelate svart arbeid som brukerfeil i dette spørsmålet, fordi vi har lagt til grunn at dette er en bevisst og ikke ubevisst brukerfeil.

Figur 3-5: I hvilken grad er følgende brukerfeil, som fører til feilutbetalinger av AAP, bevisste eller ubevisste brukerfeil? (Gjennomsnitt, N=22)



Kilde: Spørreundersøkelse til et utvalg saksbehandlere i NAV. Analyse Oslo Economics. *I spørreundersøkelsen var dette svaralternativet formulert som «Bruker har en uutnyttet arbeidsevne/oppfyller ikke krav til aktivitetsplikt», men er her omformulert ettersom det i ettertid av spørreundersøkelsen ble påpekt av NAV at de kun har hjemmel til å stanse AAP dersom aktivitetsplikten ikke er oppfylt, men ikke hjemmel til å tilbakekreve AAP.

Resultatene viser at saksbehandlerne i gjennomsnitt vurderer at det er to brukerfeil som oftest er bevisste brukerfeil:

- At bruker fører for få timer arbeid/inntektsgivende aktivitet på meldekortet. Dette er en feil som er direkte knyttet til størrelsen på utbetaling av AAP.
- At bruker har hatt et utenlandsopphold, ferie eller fravær uten godkjenning fra NAV (se tidligere merknad innledningsvis i dette delkapittelet når det gjelder NAVs nye tolkning og praktisering av regelverk ved opphold i EØS).

De to andre brukerfeilene, uutnyttet arbeidsevne og ført for få timer for utbetaling av sykepenger ved sykmelding fra deltidsstilling, vurderer saksbehandlere at i noe større grad skyldes ubevisste brukerfeil. Spesielt reglene for føring av timer for utbetaling av sykepenger ved sykmelding fra deltidsstilling, kan være vanskelig for bruker å forstå ettersom disse timene skal føres som «arbeidstimer» på meldekortet. Det gjelder også dersom bruker har en uutnyttet arbeidsevne.

4. Analyse av avdekkede feilutbetalinger

NAV avdekker hvert år betydelige feilutbetalinger av AAP. I 2018 ble det ifølge registerdata fra NAV fattet vedtak om feilutbetalinger av AAP tilsvarende 236 millioner kroner. Omfanget tilsvarer 0,7 prosent av de totale utbetalingene av AAP samme år. Dette inkluderer også feilutbetalingssaker knyttet til opphold i EØS som i lys av dagens praktisering av regelverket ikke er reelle feilutbetalingssaker. Feilutbetalingene varierer etter størrelse på feilutbetalt beløp, årsak til feilutbetalingen og kjennetegn på brukerne, for eksempel kjønn, alder, sentralitet og diagnose.

I dette kapitlet presenterer vi deskriptiv statistikk basert på registerdata på vedtak om AAP og avdekkede feilutbetalinger av AAP. Vi bruker AAP-saker med vedtak i 2018 som sammenligningsgrunnlag for omfanget av feilutbetalinger. Registerdataene for feilutbetalinger er basert på tilbakekrevingsvedtak med vedtaksdato i 2018 som gjelder AAP. I tilbakekrevingsvedtaket vurderer NAV både omfanget på feilutbetalingen og hvor mye av dette som eventuelt skal tilbakekreves fra bruker. NAV fatter tilbakekrevingsvedtak uavhengig av om beløpet faktisk tilbakekreves. Statistikken vi presenterer i dette kapitlet viser dermed de totale avdekkede feilutbetalingene og ikke bare beløpene som eventuelt er tilbakekrevd fra bruker. I analysen av avdekkede feilutbetalinger har vi basert oss på det som kalles brutto feilutbetalt beløp i tilbakekrevingsvedtakene (heretter kalt feilutbetalt beløp). Dette er NAVs vurdering av omfanget på feilutbetalingen før rentetillegg og andre justeringer som gjøres for å vurdere hvor mye som skal tilbakekreves fra bruker.

4.1 Avdekkede feilutbetalinger

Registerdata fra NAV viser at det i 2018 totalt ble utbetalt AAP for omtrent 31,8 milliarder kroner. Samme år fattet NAV vedtak om feilutbetaling av AAP tilsvarende 236 millioner kroner. Dette utgjør omtrent 0,7 prosent av de totale utbetalingene av AAP. Dette er et forholdstall som gir et estimat på hvor stor andel av de årlige AAP-utbetalingene som feilutbetales, men forholdstallet sier ikke nøyaktig hvor stor andel av AAP-ytelsene i 2018 som har vist seg å være en feilutbetaling. Ofte kan det ta litt tid før en feilutbetalingssak avdekkes, så feilutbetalingene som er omfattet av tilbakekrevingsvedtakene fra 2018, kan ha oppstått i år før 2018.

EØS-saker i registerdata for feilutbetalinger

Som kjent har NAV endret tolkningen og praktiseringen av lovverket som gjelder ved opphold i andre EØS-land ved mottak av AAP-ytelser. Feilutbetalingssaker som skyldes at bruker har oppholdt seg i utlandet uten godkjenning fra NAV, heretter kalt utenlandsaker, utgjorde i 2018 totalt 32 millioner kroner som tilsvarer 14 prosent av de totale feilutbetalingene i 2018. I den deskriptive statistikken vil det derfor også inngå feilutbetalingssaker knyttet til opphold i EØS som i lys av dagens praktisering av regelverket ikke er faktiske feilutbetalingssaker. På tidspunktet for utarbeidelse av denne rapporten, hadde ikke NAV den komplette oversikten over hvor mange saker og hvor store feilutbetalingsbeløp som er knyttet til disse sakene. Basert på foreløpige analyser gjort av NAV på bakgrunn av aktive nedbetalingssaker med vedtak i 2018 og feilutbetalingssaker som nå revurderes, estimerer NAV på tidspunktet for utarbeidelse av denne rapporten at 60-70 prosent av de avdekkede utenlandssakene i 2018 er knyttet til opphold i EØS. Dette er imidlertid et svært usikkert anslag.

Anslaget synes imidlertid å være rimelig i lys av tidligere analyser som NAV Kontroll har gjennomført av opprinnelseslandet til IP-adresser som er benyttet ved innsending av meldekort for dagpenger og AAP. NAV Kontroll har ikke lenger adgang til å innhente IP-adresser av personvern hensyn, så det er ikke mulig å gjøre mer oppdaterte analyser av opprinnelsesland.

Dersom det legges til grunn at 60-70 prosent av utenlandssakene er knyttet til opphold i EØS, betyr det at EØS-sakene utgjør 21 millioner kroner av de avdekkede feilutbetalingssakene i 2018. Som nevnt er det imidlertid stor usikkerhet knyttet til dette anslaget. Det er behov for en mer grundig gjennomgang av feilutbetalingssakene for å identifisere hvilke feilutbetalingssaker som ikke lenger anses for å være reelle feilutbetalingssaker.

Nøkkelstatistikk på avdekkede feilutbetalinger i 2018

I resten av kapitlet presenterer vi deskriptiv statistikk på de avdekkede feilutbetalingene i 2018. I den deskriptive statistikken vil det inngå feilutbetalingssaker knyttet til opphold i EØS som i lys av dagens praktisering av regelverket ikke er reelle feilutbetalingssaker.

Totalt ble det fattet 4 969 ulike tilbakekrevingsvedtak for feilutbetaling av AAP i 2018. Tabell 4-1 oppsummerer nøkkelstatistikk på avdekkede feilutbetalinger av AAP i 2018.

Tabell 4-1: Nøkkelstatistikk på avdekkede feilutbetalinger i 2018

Gjennomsnittlig feilutbetalingsbeløp per tilbakekrevingsvedtak	47 457 kr.
Median feilutbetalt beløp per tilbakekrevingsvedtak	11 520 kr.
Gjennomsnittlig feilutbetalt beløp per person	48 452 kr.
Største feilutbetalt beløp per tilbakekrevingsvedtak	1 831 424 kr.

Kilde: Oslo Economics' analyser basert på registerdata fra NAV
Note: Det kan være flere tilbakekrevingsvedtak knyttet til én person, slik at gjennomsnittlig feilutbetalt beløp per person er noe høyere enn gjennomsnittlig feilutbetalingsbeløp per tilbakekrevingsvedtak.

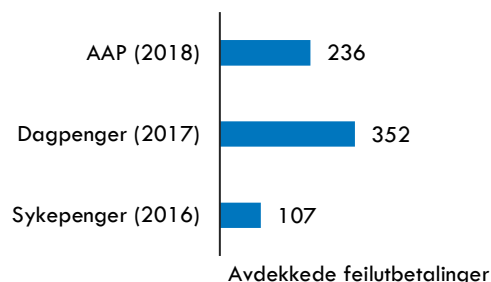
I gjennomsnitt er det feilutbetalte beløpet per tilbakekrevingsvedtak i 2018 på i overkant av 47 000 kroner. Dersom vi måler gjennomsnittlig feilutbetalt beløp av AAP per person viser dette omtrent 48 000 kroner, som er omtrent likt som gjennomsnittlig feilutbetaling per vedtak i 2018. Dette kommer av at få personer har mer enn ett tilbakekrevingsvedtak i 2018.

Median feilutbetalt beløp per tilbakekrevingsvedtak er en god del lavere enn gjennomsnittet. Dette indikerer at gjennomsnittet trekkes opp av enkelte vedtak med betydelige feilutbetalingsbeløp. Som det fremgår av tabellen over, var det største feilutbetalingsbeløpet i 2018 i et tilbakekrevingsvedtak med feilutbetalt beløp på over 1,8 millioner kroner.

Oslo Economics har også i tidligere rapporter analysert avdekkede feilutbetalinger av ytelser. Figur 4-1 og Figur 4-2 sammenligner omfanget på feilutbetalingene av AAP med tilsvarende analyser for sykepenger og dagpenger. Merk at analysene av registerdata baserer seg på ulike år og beløpene er ikke prisjustert. De avdekkede feilutbetalingene av sykepenger, dagpenger og AAP er basert på feilutbetalinger med vedtak i hhv. 2016, 2017 og 2018.

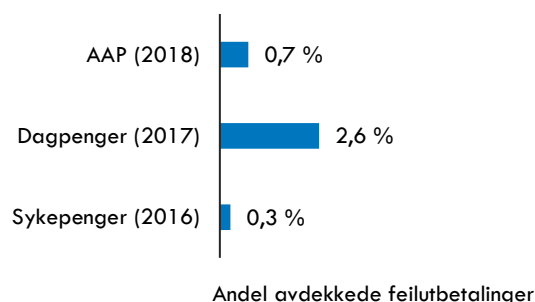
De avdekkede feilutbetalingene innenfor dagpenger er størst både i beløp og som andel av totalt utbetalte ytelser, mens de avdekkede feilutbetalingene innenfor sykepenger ser ut til å være minst både i beløp og i andel av utbetalt ytelse.

Figur 4-1: Avdekkede feilutbetalinger i mill. kroner



Kilde: Oslo Economics' analyser basert på registerdata fra NAV

Figur 4-2: Avdekkede feilutbetalinger i prosent av utbetalt ytelse samme år



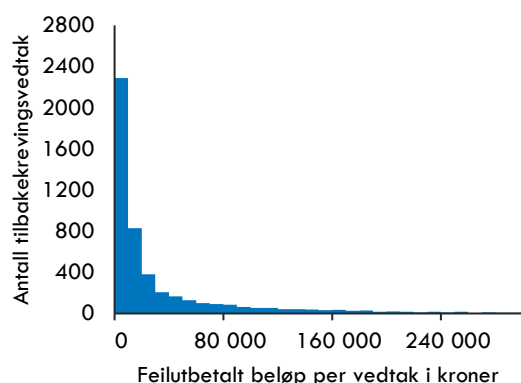
Kilde: Oslo Economics' analyser basert på registerdata fra NAV

Feilutbetalingssakene varierer med hensyn til størrelsen på det feilutbetalte beløpet. Figur 4-3 viser sammenhengen mellom antall tilbakekrevingsvedtak og feilutbetalt beløp per vedtak.²³ Som det fremgår av figuren er hovedparten av feilutbetalingssakene relativt små.

Figur 4-4 viser hvordan antall tilbakekrevingsvedtak og feilutbetalte beløp fordeler seg på feilutbetalingsaker av ulik størrelse. Figuren viser akkumulert andel, det vil si hvilken andel av vedtakene og feilutbetalingsbeløpene som er knyttet til saker som er mindre enn eller lik beløpene langs X-aksen. Som figuren viser er litt over 60 prosent av feilutbetalingsvedtakene under 20 000 kroner, men disse sakene står samtidig for bare 9 prosent av de totale feilutbetalingene av AAP i beløp. Vedtak som gjelder feilutbetalte beløp under 200 000 kroner står for 95 prosent av det totale antallet feilutbetalingsvedtak, men disse vedtakene står samtidig for bare halvparten av de totale avdekkede feilutbetalingene i kroner.

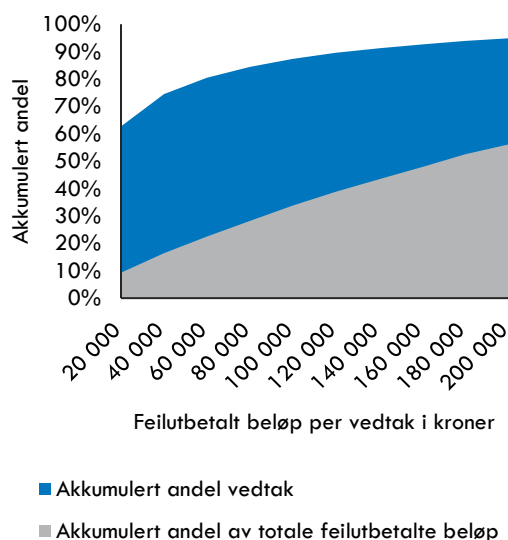
²³ Vi har kuttet histogrammet ved 300 000 kr for at fordelingen skal bli mer detaljert. Det er 127 vedtak over 300 000 kr, hvorav 18 er på over 1 000 000 kr.

Figur 4-3: Fordeling av tilbakekreivingsvedtak i 2018 etter feilutbetalt beløp per vedtak



Kilde: Oslo Economics' analyser basert på registerdata fra NAV

Figur 4-4: Akkumulert andel feilutbetalingsvedtak og totale feilutbetalinger i kroner fordelt etter størrelse per sak



Kilde: Oslo Economics' analyser basert på registerdata fra NAV

Tabell 4-2 viser hvordan antall tilbakekreivingsvedtak og feilutbetalingsbeløp fordeler seg på ulike størrelseskategorier.

Tabell 4-2: Antall feilutbetalingsvedtak og totale feilutbetalinger i kroner fordelt etter størrelse per sak

Feilutbetalt beløp per vedtak i kroner	Antall vedtak	Beløp i mill. kr
Under 20 000	3 118	22,0
20 000–40 000	587	16,6
40 000–60 000	294	14,4
60 000–80 000	194	13,5
80 000–100 000	150	13,4
100 000–120 000	106	11,6
120 000–140 000	85	11,0
140 000–160 000	70	10,4
160 000–180 000	64	10,8
180 000–200 000	45	8,5
Over 200 000	256	103,5
Totalt feilutbetalt	4 969	235,8

Kilde: Oslo Economics' analyser basert på registerdata fra NAV

4.2 Årsaker til feilutbetalinger

I forbindelse med vedtak om feilutbetalinger registrerer saksbehandlere en årsak til feilutbetaling ved å velge mellom gitte definerte årsaker til feilutbetalinger. Det kan være flere årsaker til at det har oppstått feilutbetalinger i en sak. Det er heller ingen krav til at saksbehandler må registrere en årsakskode på feilutbetalingssakene i Arena. Det finnes derfor saker uten årsakskode og trolig også saker med mangelfulle årsakskoder. Analysen baserer seg på de oppførte årsakskodene. I tilfeller hvor det er flere årsakskoder er beløpene fordelt likt på de ulike oppførte årsakene. Det er derfor usikkerhet knyttet til hvordan de avdekkede feilutbetalingene faktisk fordeler seg på ulike årsaker.

Figur 4-5 viser hvordan de avdekkede feilutbetalingene fra registerdata fordeler seg på ulike årsaker.²⁴ Blant sakene merket med årsakskoden «vært i utlandet uten å melde fra», vil det inngå saker knyttet til opphold i EØS som ikke er reelle feilutbetalingssaker. Basert på anslaget på omfanget av EØS-saker presentert innledningsvis i kapitlet, har vi i figuren markert estimert andel av tilbakekreivingsvedtakene som er knyttet til EØS-saker i 2018. Merk at anslaget på omfanget av EØS-saker er svært usikkert.

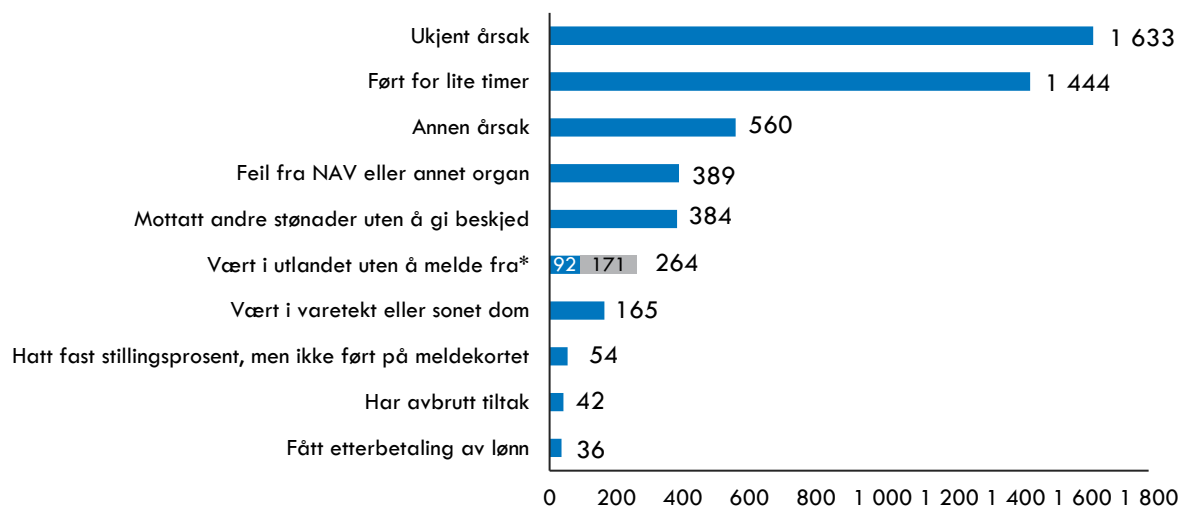
²⁴ Enkelte vedtak har oppgitt flere årsaker. I slike tilfeller har vi vektet hver av årsakene med samme andel, slik at

totalantallet (4 969 vedtak) blir korrekt. Hvis det for eksempel er tre årsaker på ett vedtak, vektet hver av dem med 1/3.

En relativt stor andel av tilbakekreivingsvedtakene, 33 prosent, mangler en årsakskode. Sett bort ifra de tilbakekreivingsvedtakene som mangler årsakskode, er den vanligste årsaken til feilutbetaling «ført for lite timer» blant de avdekkede feilutbetalingene. Dette er en årsakskode som benyttes i tilfeller hvor bruker ikke har ført timer for arbeid på meldekortet, eller hvor

det er ført for få timer med arbeid sammenlignet med hvor mye bruker reelt sett har arbeidet. Også i spørreundersøkelsen blant saksbehandlere omtalt i forrige kapittel, ble underrapportering av timer på meldekortet (at det føres for lite eller ingen timer med arbeid) vurdert å være den vanligste årsaken til at det oppstår feilutbetalinger av AAP (se Figur 3-3).

Figur 4-5: Antall vedtak om feilutbetaling av arbeidsavklaringspenger fordelt på registrert årsak

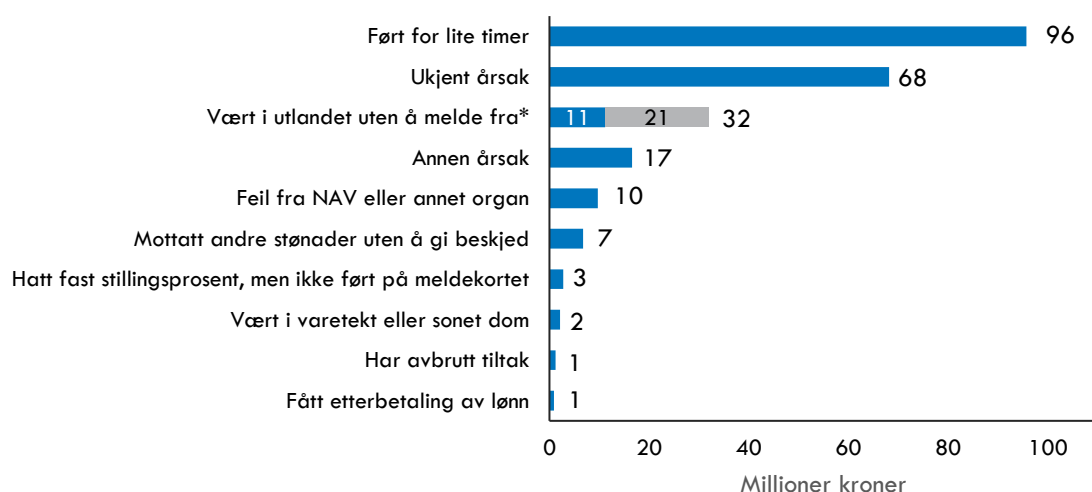


Kilde: Oslo Economics' analyser basert på registerdata fra NAV. *Estimert andel knyttet til opphold i EØS-land er markert med grått i figuren.

Utenom «annen årsak», som ikke er spesifisert nærmere i dataene, er tilsynelatende manglende samordning mellom en annen ytelse og AAP en relativt hyppig årsak til feilutbetalinger («mottar andre stønader uten å gi beskjed»). Årsaken «feil fra NAV eller et annet organ» kommer også relativt høyt oppe på listen. Eksempler på feil NAV kan begå i forvaltning av ytelsen som kan føre til feilutbetalinger er drøftet i kapittel 3. Brukere som har fått etterbetaling av lønn og som har avbrutt tiltak, fremstår som sjeldnere årsaker til feilutbetalinger av AAP.

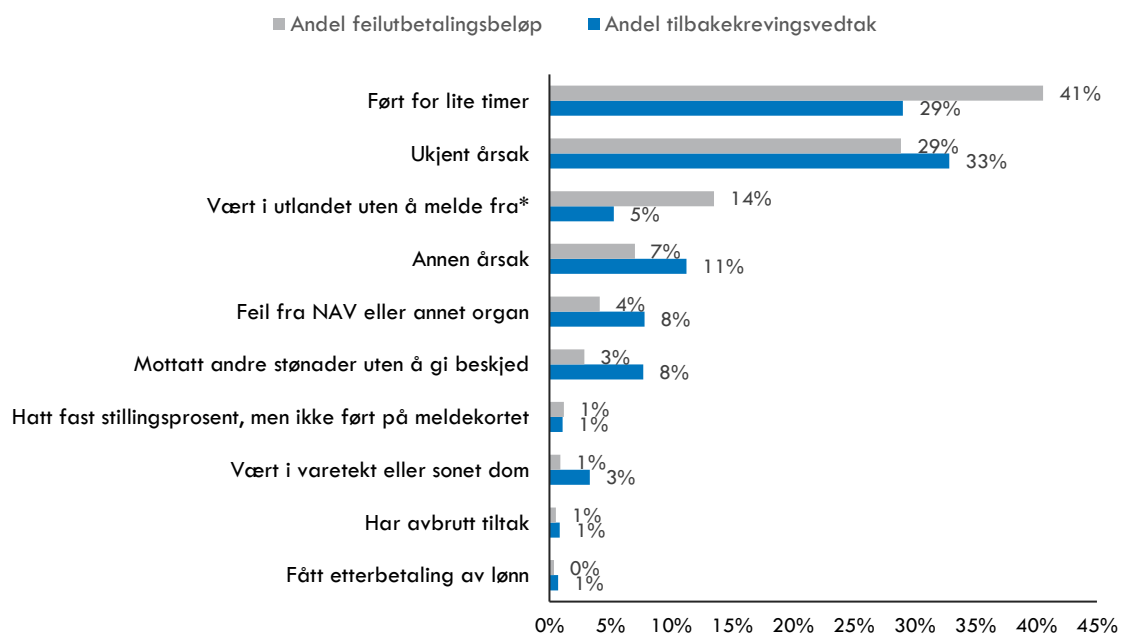
Figur 4-6 viser hvordan feilutbetalt beløp per årsak fordeler seg på de registrerte årsakskodene. Også her har vi estimert hvilken andel av feilutbetalingsbeløpene knyttet til utenlandsopphold som er EØS-saker i 2018. Figuren viser at det største omfanget av feilutbetalinger av AAP målt i beløp er knyttet til underreportering av timer på meldekortet, akkurat som antallet vedtak om feilutbetalinger av AAP (se Figur 4-5). I 2018 er det registrert 96 millioner kroner i feilutbetalinger av AAP knyttet til årsakskoden «ført for lite timer», som utgjør omtrent 41 prosent av de avdekkede feilutbetalingene (236 millioner kroner).

Figur 4-6: Feilutbetalingsbeløp fordelt på registrert årsak. Tall i millioner kroner.



Kilde: Oslo Economics' analyser basert på registerdata fra NAV. *Estimert andel knyttet til opphold i EØS-land er markert med grått i figuren.

Figur 4-7: Prosentvis fordeling, feilutbetalingsbeløp og antall vedtak om feilutbetalinger i 2018 fordelt på årsaker



Kilde: Oslo Economics' analyser basert på registerdata fra NAV. *Ikke korrigert for omfanget av EØS-saker som feilaktig er vurdert som feilutbetalings saker gitt ny praktisering av regelverk ved utenlandopphold.

Figur 4-7 sammenligner hvordan antall tilbakekrevingsvedtak og feilutbetalingsbeløpene fordeler seg på ulike årsakskoder. Årsakskodene «Ført for lite timer» og «Vært i utlandet uten å melde fra» utgjør en større andel av feilutbetalingsbeløpene enn av antall tilbakekrevingsvedtak. Grunnen til dette er at disse sakene i gjennomsnitt har større feilutbetalt beløp per vedtak enn andre feilutbetalings saker.

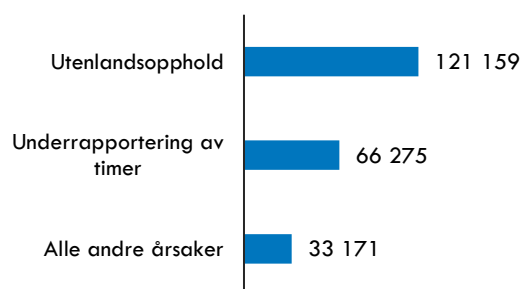
Årsakene «feil fra NAV eller annet organ», «mottatt andre stønader uten å gi beskjed», samt «annen

årsak») utgjør på den andre siden en større andel av vedtakene enn av feilutbetalte beløp. Dette indikerer at disse sakene i gjennomsnitt er relativt små sammenlignet med andre feilutbetalings saker. Dette kan skyldes at feilen avdekkes relativt kort tid etter at feilen har oppstått, eller at feilen som oppstår ikke gir en stor feilutbetaling. Sistnevnte gjelder for eksempel dersom feilen som oppstår har begrenset varighet i tid. Dette gjelder for eksempel dersom det fastsettes feil startdato for AAP ved overgang fra sykepenger.

Figur 4-8 viser gjennomsnittlig feilutbetalingsbeløp per vedtak for de vanligste konkrete årsakene til feilutbetaling; utenlandsopphold og underrapportering. I tillegg inkluderer figuren gjennomsnittlig feilutbetalt beløp per vedtak for alle andre årsaker enn utenlandsopphold og underrapportering av timer.

Som det fremgår av Figur 4-8 er det gjennomsnittlige feilutbetalte beløpet av AAP størst i vedtak om feilutbetalinger der årsaken til feil er utenlandsopphold. I disse sakene er det gjennomsnittlige feilutbetalte beløpet over 120 000 kroner per vedtak. I vedtak om underrapportering av timer er gjennomsnittlig feilutbetalt beløp i underkant av 70 000 kroner. Det gjennomsnittlige feilutbetalte beløpet for disse to årsakene er begge over gjennomsnittet for alle vedtak om feilutbetalinger av AAP på i overkant av 47 000 kroner (se Tabell 4-1). Vedtak i kategorien «andre årsaker» har i gjennomsnitt et betydelig lavere feilutbetalt beløp.

Figur 4-8: Gjennomsnittlig feilutbetalingsbeløp per vedtak fordelt på årsak. Tall i kroner.



Kilde: Oslo Economics' analyser basert på registerdata fra NAV. *Ikke korrigert for omfanget av EØS-saker som feilaktig er vurdert som feilutbetalingssaker gitt ny praktisering av regelverk ved utenlandopphold.

Dersom vi sammenligner gjennomsnittlig feilutbetalt beløp av AAP for årsakene utenlandsopphold og underrapportering av timer med gjennomsnittlig feilutbetalt beløp av dagpenger for tilsvarende årsaker (Oslo Economics, 2019), ser vi at det gjennomsnittlige feilutbetalte beløpet per vedtak er høyere i vedtakene om feilutbetalinger av AAP enn i tilsvarende vedtak på dagpengeområdet. For årsaken underrapportering av

timer har AAP-sakene gjennomsnittlig beløp som er omtrent 6 000 kroner større enn dagpengesakene. AAP-feilutbetalingssakene som skyldes utenlandsopphold er over 38 000 kroner større.²⁵ At AAP-sakene er større, kan skyldes at disse ytelsene kan mottas i opp til tre år med muligheter for forlengelse på opptil to år, mens dagpengeperioden er avgrenset oppad til to år.

I oppdraget skal vi vurdere hvordan feilutbetalingene fordeler seg på bevisste brukerfeil, ubevisste brukerfeil og NAV-feil. I tilbakekrevingsvedtakene gjøres det en skyldvurdering som danner grunnlaget for vurderingen av om beløpet skal tilbakekreves fra bruker. Disse skyldvurderingene er mer nyanserte enn en kategorisering i bevisste brukerfeil, ubevisste brukerfeil og NAV-feil vil være. Feilutbetalinger kan eksempelvis skyldes en NAV-feil, men bruker burde samtidig forstått at utbetalingen skyldtes en feil. For analyseformål har vi likevel forsøkt å kategorisere de ulike skyldvurderingene i bevisste brukerfeil, ubevisste brukerfeil og NAV-feil. Denne kategoriseringen fremgår av Tabell 4-3.

Bevisste brukerfeil er definert som vedtak om feilutbetaling 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, eller der stønadsmottaker har gjort en feil, men var i aktsom god tro.

To av skyldvurderingene omfatter feil som tilskrives NAV, men hvor bruker «burde forstått» eller «måtte klart forstå» at utbetalingen skyldtes en feil. Denne skyldvurderingen brukes i saker hvor feilen har oppstått hos NAV, men brukeren likevel ikke er uten skyld. Disse tilfellene har vi i denne analysen definert som NAV-feil.

Kategorien «Ukjent feil» representerer alle andre skyldvurderinger i vedtakene som ikke lar seg entydig definere som bevisste eller ubevisste brukerfeil eller feil fra NAV, eller hvor det ikke foreligger en skyldvurdering i registerdataene.

²⁵ Analysen for dagpenger er basert på feilutbetalingsvedtak fra 2017 (Oslo Economics, 2019).

Tabell 4-3: Oversikt over vår kategorisering av skyldvurderinger

Skyldvurdering	Kategori
Stønadmottaker har minst grovt uaktsomt gitt feilaktige eller mangelfulle opplysninger.	Brukerfeil, bevisst
Stønadmottaker har uaktsomt gitt feilaktige, mangelfulle eller misvisende opplysninger.	Brukerfeil, ubevisst
Stønadmottaker forsto, måtte klart forstå at utbetalingen skyldtes en feil.	NAV-feil
Stønadmottaker burde forstått at utbetalingen skyldtes en feil.	NAV-feil
Stønadmottaker var i aktsom god tro og beløpet er i behold.	Brukerfeil, ubevisst
Stønadmottaker var i aktsom god tro, men beløpet er ikke i behold/kreves ikke tilbake.	Brukerfeil, ubevisst
Feilutbetalt beløp er under fire ganger rettsgebyret. Kreves tilbake pga. opptrådt forsettlig/grovt uaktsomt.	Brukerfeil, bevisst
Det feilutbetalte beløpet kreves ikke tilbake fordi det er under fire ganger rettsgebyret.	Ukjent*

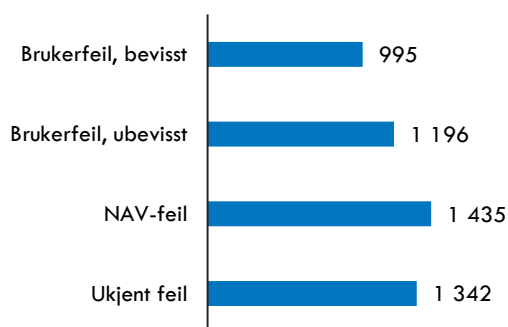
Note: Listen i tabellen viser alle de ulike skyldvurderingene som kan være angitt for et vedtak i registerdataene. Det kan være flere skyldvurderinger per vedtak. Ikke alle vedtak har skyldvurderinger. Disse kategoriseres som «Ukjent».

* Denne angir ikke skyld, men inngår i vurderingen av om det feilutbetalte beløpet skal betales tilbake. Vedtak som utelukkende er tildelt en av disse skyldvurderingene klassifiseres som ukjent, med mindre andre skyldvurderinger også foreligger for vedtaket.

Figur 4-9 viser videre hvordan antall feilutbetalingsvedtak fordeler seg på type feil. Bevisste brukerfeil, ubevisste brukerfeil, NAV-feil og ukjent feil utgjør hhv. 20 prosent, 24 prosent, 29 prosent og 27 prosent av tilbakekreivingsvedtakene. Det er flest vedtak som kategoriseres som NAV-feil, selv om det er relativt jevnt fordeling av antall vedtak mellom de ulike kategoriene. Det er verdt å minne om at vi også har definert saker hvor bruker burde forstått at utbetalingen skyldtes en feil som NAV-feil.

Det er noen flere vedtak knyttet til bevisste brukerfeil enn ubevisste brukerfeil. Dette henger antagelig sammen med at underrapportering av arbeidede timer på meldekortet er en dominerende årsak til feilutbetalinger av AAP. Dette er også årsaken som saksbehandlerne i undersøkelsen vurderer oftest å være en bevisst fremfor ubevisst brukerfeil (se Figur 3-5).

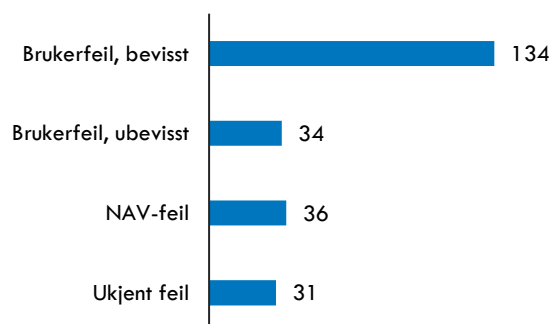
Figur 4-9: Antall vedtak om feilutbetaling fordelt på type feil



Kilde: Oslo Economics' analyser basert på registerdata fra NAV.

Figur 4-10 viser totalt feilutbetalt beløp fordelt på type feil. Målt i beløp utgjør bevisste brukerfeil, ubevisste brukerfeil, NAV-feil og ukjent feil hhv 57 prosent, 14 prosent, 15 prosent og 13 prosent. NAV-feil utgjør dermed en mindre andel av totalt feilutbetalt beløp enn av antall vedtak. Bevisste brukerfeil utgjør på den andre siden en vesentlig større andel av feilutbetalingene målt i kroner enn målt i antall vedtak.

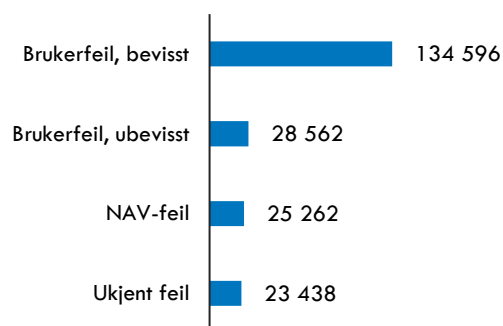
Figur 4-10: Totalt feilutbetalt beløp fordelt på type feil. Tall i millioner kroner.



Kilde: Oslo Economics' analyser basert på registerdata fra NAV.

Dette viser først og fremst at feilutbetalingsvedtakene som er kategorisert som bevisste brukerfeil i gjennomsnitt har vesentlig større feilutbetalt beløp enn feilutbetalingsvedtakene som skyldes NAV-feil. Figur 4-11 viser gjennomsnittlig feilutbetalt beløp per vedtak innenfor de ulike kategoriene av feil.

Figur 4-11: Gjennomsnittlig feilutbetalt beløp per vedtak fordelt på type feil. Tall i kroner.

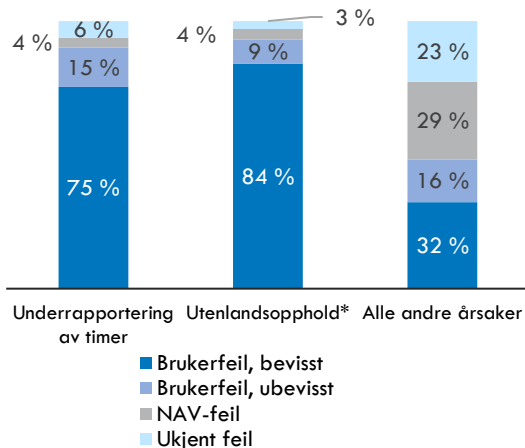


Kilde: Oslo Economics' analyser basert på registerdata fra NAV.

Som figuren viser er gjennomsnittlig feilutbetalt beløp for vedtakene som er kategorisert som bevisste brukerfeil vesentlig større enn for vedtakene kategorisert som ubevisste brukerfeil, NAV-feil og ukjent feil.

I Figur 4-12 ser vi på hvordan de feilutbetalte beløpene for årsakene «ført for lite timer på meldekortet» og «utenlandsopphold uten å melde fra til NAV» fordeles seg etter type feil, samt hvordan de feilutbetalte beløpene knyttet til alle andre årsaker fordeles seg etter type feil. Til fordelingen har vi benyttet samme definisjon av bevisste og ubevisste brukerfeil som beskrevet over.

Figur 4-12: Fordeling av feilutbetalingsbeløp etter type feil for utvalgte årsakskategorier



Kilde: Oslo Economics' analyser basert på registerdata fra NAV. *Ikke korrigert for omfanget av EØS-saker som feilaktig er vurdert som feilutbetalingsaker gitt ny praktisering av regelverk ved utenlandopphold.

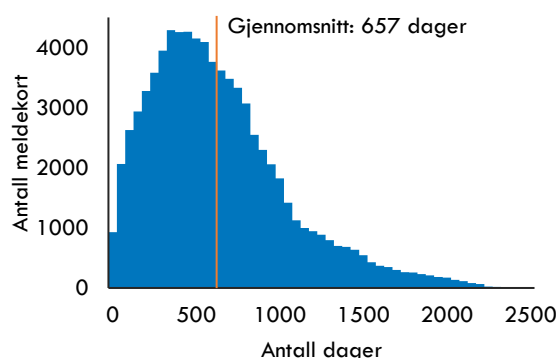
Figuren viser at størsteparten av feilutbetalte AAP knytter seg til bevisste brukerfeil for begge årsakene, og at andelen bevisste brukerfeil er betydelig høyere enn for andre årsaker. Dette betyr at store deler av de feilutbetalte beløpene knyttet til disse årsakene er tilfeller der bruker har minst grovt uaktsomt oppgitt feilaktige eller mangelfulle opplysninger ifølge

registreringen i registerdataene. Av totalt 134 millioner kroner i bevisste brukerfeil, vist i Figur 4-10, knytter hele 74 prosent seg til underrapportering av timer og utenlandsopphold uten å melde fra til NAV. Figuren viser også at andelen av feilutbetalingsbeløpet som er knyttet til NAV-feil er betydelig lavere for de to årsakene enn for andre årsaker.

4.3 Kjennetegn ved avdekkede feilutbetalinger

Det er interessant å vurdere nærmere hvor lang tid det typisk tar fra en feilutbetaling oppstår til det fattes et vedtak om tilbakekreving. For å analysere dette nærmere, har vi tatt utgangspunkt i alle meldekort fra 2013 som kan kobles til et tilbakekreivingsvedtak som er fattet i perioden 2013 til 2018. Deretter har vi beregnet hvor mange dager det går fra meldedato til det blir fattet et vedtak om tilbakekreving. Det må understrekes at analysen ikke sier noe om når feilen på oppdaget av NAV ettersom tidsperioden vi har sett på også inkluderer saksbehandlingstiden for feilutbetalingsaken. Figur 4-13 viser hvor lang tid det tar i gjennomsnitt fra meldedato til det blir fattet vedtak om tilbakekreving.

Figur 4-13: Antall dager før første vedtak om feilutbetaling på spesifikt meldekort



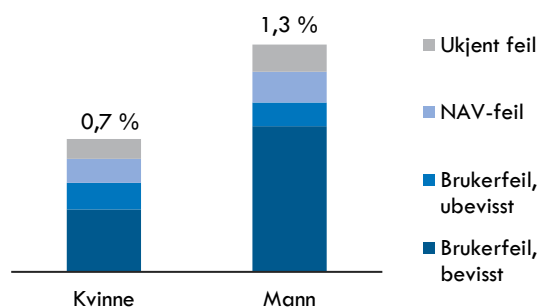
Kilde: Oslo Economics' analyser basert på registerdata fra NAV. Note: Histogrammet er basert på meldekort med meldedato i 2013.

Figuren viser at det fattes flest vedtak om tilbakekreving omtrent 400 dager fra meldedato. I gjennomsnitt fattes tilbakekreivingsvedtaket 1,8 år etter meldedato. Figuren viser også at enkelte tilbakekreivingsvedtak fattes flere år etter at feilutbetalingen oppstod.

Vedtak om feilutbetalinger av AAP varierer etter kjønn. Figur 4-14 viser fordelingen av feilutbetalt beløp som andel av totale AAP-utbetalinger, innenfor hvert kjønn. Videre er feilutbetalingene delt inn i type feil. Vi ser at andelen feilutbetalt beløp i prosent av totale utbetalinger av AAP er nesten dobbelt så stor for menn som for kvinner. Forskjellen skyldes at menn

har en større andel feilutbetalte beløp knyttet til bevisste brukerfeil enn det kvinner har.

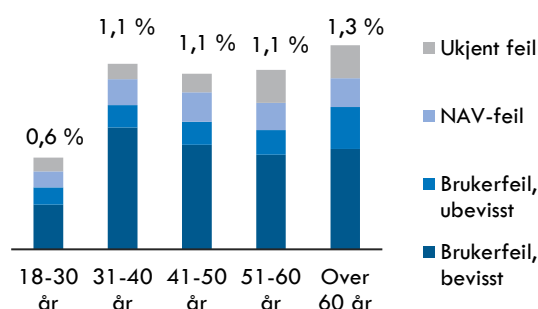
Figur 4-14: Feilutbetalingsbeløp som andel av totale AAP-utbetalinger fordelt på kjønn



Kilde: Oslo Economics' analyser basert på registerdata fra NAV.

I Figur 4-15 er den samme beregningen av andelen feilutbetalte beløp av alle vedtak om AAP i 2018 gjort for ulike aldersgrupper. Vi ser at den yngste gruppen har den laveste andel feilutbetalinger, relativt til totale utbetalinger. Andelen feilutbetalinger i de andre aldersgruppene er relativt lik, men andelen er noe høyere for de over 60 år.

Figur 4-15: Feilutbetalingsbeløp som andel av totale AAP-utbetalinger fordelt på alder

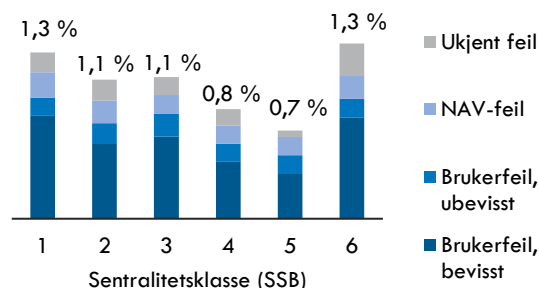


Kilde: Oslo Economics' analyser basert på registerdata fra NAV.

Vi har også gjennomført en analyse hvor vi vurderer om forekomsten av feilutbetalinger varierer avhengig av geografi. Figur 4-17 viser fordelingen av feilutbetalt beløp som andel av totalt beløp, etter hvor sentral bostedskommunen til mottakeren av AAP er (1 = mest sentral). Figuren viser at andelen feilutbetalinger er høyest for de mest sentrale kommunene, og at andelen deretter synker jo mindre sentral kommunen er. Unntaket er de minst sentrale kommunene, hvor andelen feilutbetalinger er like høy som for de mest sentrale. Fordelingen mellom ulike typer feil ser ut til å være relativt lik i de ulike sentralitetskategoriene. Analysen av feilutbetalinger av dagpenger viste et tilsvarende mønster. Forekomsten av feilutbetalinger ble mindre jo mindre sentral kommunen var. AAP skiller seg imidlertid fra dagpenger ved at de minst sentrale kommunene har relativt sett høy forekomst av

feilutbetalinger. Analysen av feilutbetalinger av dagpenger viste motsatt bilde, her var forekomsten av feilutbetalinger liten i de minst sentrale kommunene.

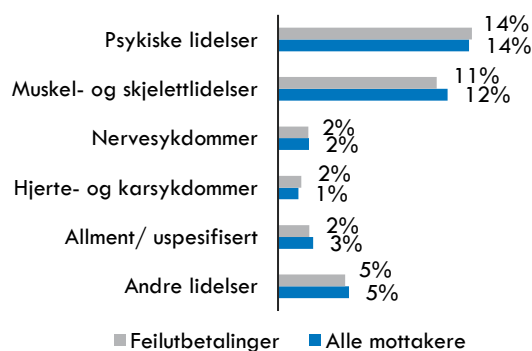
Figur 4-16: Feilutbetalingsbeløp som andel av totale AAP-utbetalinger fordelt på kommunesentralitet



Kilde: Registerdata fra NAV. Analyse: Oslo Economics. 1 = mest sentralt, 6 = minst sentralt.

Vi har også analysert om det er mer vanlig med visse diagnoser blant brukere som har mottatt en feilutbetaling sammenlignet med mottakere av AAP generelt, se Figur 4-17. Blant de som har en tilknyttet diagnose er fordelingen mellom diagnoser tilnærmet identisk for mottakere av feilutbetalt AAP og mottakere av AAP generelt. Psykiske lidelser og muskel- og skjelettlidelser er de vanligste diagnosene blant mottakere av AAP. Det er imidlertid kun 37 prosent av mottakerne av AAP som har en diagnose i datagrunnlaget, og vi ikke vet om disse er representative for brukergruppen som helhet. Derfor må disse resultatene tolkes med varsomhet.

Figur 4-17: Fordeling av andel personer etter kategorier av diagnose



Kilde: Registerdata fra NAV. Analyse: Oslo Economics. Fordelingen viser kun hoveddiagnoser og ingen bidiagnoser.

5. Omfanget av feilutbetalinger av AAP inkludert mørketall

Det totale omfanget av feilutbetalinger av AAP består av feilutbetalinger NAV avdekker og feilutbetalinger som av ulike årsaker ikke avdekkes, såkalte mørketall. Basert på analyser av underreportering av timer, registerdataanalyser av avdekkede feilutbetalinger og spørreundersøkelse til erfarne saksbehandlere i NAV anslår vi at det totale omfanget av feilutbetalinger av AAP ligger mellom 0,7 og 1,5 milliarder kroner.

5.1 Analyse av underreportering av arbeidede timer

NAV Kontroll har gjennomført en undersøkelse for å vurdere omfanget av feilutbetalinger av AAP som skyldes underreportering av timer på meldekort. Analysen tar utgangspunkt i opplysninger om utbetalt lønn fra A-meldingen.²⁶ Datagrunnlaget for undersøkelsen er samtlige AAP-saker med utbetalt beløp i 2018 og tilhørende opplysninger for disse personene om utbetalt lønn fra A-meldingen.

Metoden baserer seg på prinsippet om at AAP-ytelsen avkortes basert på antall arbeidede timer. Dersom en person arbeider mer enn 60 prosent bortfaller som hovedregel retten til ytelsen. Ved avkortning av ytelsen, baserer NAV seg på antall arbeidede timer som bruker har oppgitt på meldekortet. Ved å innhente opplysninger fra A-meldingen om utbetalt lønn, er det mulig å vurdere om det virker sannsynlig at en person har underreportert timer på meldekortet.

For å vurdere dette har NAV Kontroll utarbeidet en formel hvor ytelsesgraden til en person ses opp mot hvor mye vedkommende har mottatt i lønn ifølge A-meldingen. Dersom utbetalt grad pluss arbeidet grad ifølge A-meldingen overstiger 100 prosent, anses den overskytende graden som en feilutbetaling:

$$\left(\frac{\text{Utbetalt ytelse}}{\text{Full ytelse}} + \frac{\text{Lønn samtidig som AAP}}{\text{Inntektsgrunnlag AAP}} \right) \times 100 \% > 100 \%$$

Den største svakheten til metoden skyldes at den tar utgangspunkt utbetalt lønn i prosent av inntektsgrunnlaget for AAP, mens ytelsen avkortes basert på arbeidede timer i prosent av en full stilling. Dette innebærer at beregningene overvurderer feilutbetalinger i tilfeller hvor en person tidligere har arbeidet deltid. I tillegg har inntektsgrunnlaget for AAP en nedre og

øvre grense. Dette gjør at feilutbetalinger til personer som har inntekt over øvre grense for inntektsgrunnlaget vil overvurderes, men feilutbetalinger til personer som har inntekt under nedre grense for inntektsgrunnlaget vil undervurderes.²⁷ Se nærmere beskrivelse av metoden og disse svakhetene i kapittel 2.

Ettersom metoden er noe upresis, blir treffsikkerheten i beregningene av potensielle feilutbetalinger vurdert nærmere i ulike analyser som er beskrevet under. Først presenterer vi resultatene fra beregningene basert på formelen over.

5.1.1 Beregninger av feilutbetalinger basert på opplysninger om utbetalt lønn fra A-meldingen

Basert på formelen over finner NAV 54 685 saker med potensiell feilutbetaling, se Tabell 5-1. Dette utgjør 30 prosent av det totale antallet AAP-saker. Anslaget på potensielle feilutbetalinger som skyldes underreportering av timer er på 739 millioner kroner. Dette utgjør 2 prosent av de totale AAP-utbetalingene i 2018. Litt over halvparten av disse sakene er imidlertid små (under 10 000 kroner), og det er da større usikkerhet knyttet til om det er reelle feilutbetalinger eller ikke.

Tabell 5-1: Potensielle feilutbetalinger som skyldes underreportering av timer (tar ikke hensyn til at ytelsen bortfaller ved 60 prosent arbeid)

Beregnet feilutbetaling	Antall saker	Andel saker	Beløp i mill. kr	Andel beløp
Under 10 000	29 884	55 %	130	18 %
10–20 000	13 795	25 %	198	27 %
20–30 000	5 838	11 %	142	19 %
30–40 000	2 304	4 %	79	11 %
40–50 000	1 078	2 %	48	6 %
50–60 000	603	1 %	33	4 %
Over 60 000	1 183	2 %	110	15 %
Totalt feilutbetalt	54 685	100 %	739	100 %

Kilde: Beregninger gjennomført av NAV Kontroll.

Beregningene i Tabell 5-1 tar ikke høyde for at ytelsen bortfaller ved arbeid over 60 prosent. NAV Kontroll har gjort tilsvarende beregninger hvor de legger til grunn at hele AAP-utbetalingen er feilutbetalt ved arbeidsgrad over 60 prosent. De finner da potensielle

²⁶ A-meldingen er arbeidsgivers månedlige rapportering av opplysninger om inntekt, arbeidsforhold og forskuddstrekk til NAV, Skatteetaten og SSB.

²⁷ Nedre grense for inntektsgrunnlaget er 2G/0,66 og øvre grense for inntektsgrunnlaget er 6G, hvor G er grunnbeløpet i folketrygden.

feilutbetalinger som følge av underrapportering av timer på 1 120 millioner kroner, se Tabell 5-2. Dette utgjør 3 prosent av de totale AAP-utbetalingene.

Tabell 5-2: Potensielle feilutbetalinger som skyldes underrapportering av timer (tar hensyn til at ytelsen bortfaller ved 60 prosent arbeid)

Beregnet feilutbetaling	Antall saker	Andel saker	Beløp i mill. kr	Andel beløp
Under 10 000	24 611	45 %	109	10 %
10–20 000	12 958	24 %	187	17 %
20–30 000	6 617	12 %	163	15 %
30–40 000	3 307	6 %	114	10 %
40–50 000	2 091	4 %	93	8 %
50–60 000	1 289	2 %	71	6 %
Over 60 000	3 812	7 %	383	34 %
Totalt feilutbetalt	54 685	100 %	1120	100 %

Kilde: Beregninger gjennomført av NAV Kontroll.

5.1.2 Avvik mellom beregnet og faktisk feilutbetalt beløp

For å vurdere hvor presis beregningen er, kobles de beregnede feilutbetalingene i 2018 mot reelle feilutbetalings saker som er registrert i Arena med årsaks koden «Ikke ført timer». På denne måten kan en vur dere hvor godt beregningen treffer når det gjelder størrelsen på feilutbetalings sakene. En kobling mot feilutbetalings saker i Arena med årsaks kode «Ikke ført timer», gir treff på 1057 saker. Det vil si at 2 prosent av tilfellene hvor det er beregnet en feilutbe taling i 2018, kan knyttes til en feilutbetalings sak i Arena. Samtidig oppdages ofte feilutbetalinger i et terkontroller. Det kan derfor bli avdekket flere feilut betalings saker som skyldes underrapportering av ti mer etter hvert som tiden går. Det vil også kunne ta tid fra en feilutbetalings sak blir oppdaget til den er ferdigbehandlet og dermed registrert som en feilutbe talingssak i Arena. Tabell 5-3 viser avviket mellom det beregnede feilutbetalingsbeløpet basert på formelen og den reelle størrelsen på feilutbetalings saken som er registrert i Arena.

Tabell 5-3: Kobling mot feilutbetalings saker i Arena registrert med årsaks kode «Ikke ført timer»

Type be regning	Reell feilut betaling (kroner per sak)	Beregnet feilutbeta ling (kroner per sak)	Prosentvis avvik
Ikke bortfall ytelse over 60 prosent arbeid	33 974	26 410	28,6 %
Bortfall ytelse over 60 prosent arbeid	33 974	36 724	-7,5 %

N=1057. Kilde: Beregninger gjennomført av NAV Kontroll.

De 1057 feilutbetalings sakene i Arena hvor det også er beregnet en feilutbetaling, er i gjennomsnitt på 33 974 kroner. Tabellen viser at beregningen som ikke tar hensyn til bortfall av ytelsen ved 60 prosent arbeid underestimerer størrelsen på disse feilutbeta lings sakene - den reelle feilutbetalingen er 29 prosent høyere enn beregnet feilutbetalt beløp. Dersom en tar hensyn til at ytelsen bortfaller ved over 60 prosent ar beid overestimeres størrelsen på feilutbetalings sakene - den reelle feilutbetalingen er 7,5 prosent lavere enn beregnet feilutbetalt beløp. Resultatene viser dermed at beregningsmetoden som tar hensyn til bortfall av ytelsen ved 60 prosent arbeid gir mer presise estima ter.

Det er ingen krav til at saksbehandler må registrere en årsaks kode på feilutbetalings sakene i Arena. Det kan derfor være aktuelle feilutbetalings saker som ikke er registrert med riktig årsaks kode. Det er derfor også gjort en kobling mot samtlige feilutbetalings sa ker unntatt såkalte utenlandssaker. Denne koblingen gir treff på 2254 saker i Arena. Tabell 5-4 viser gjen nomsnittlig avvik mellom beregnet feilutbetaling og den reelle størrelsen på feilutbetalingen for disse sa kene.

Tabell 5-4: Kobling mot feilutbetalingsaker i Arena registrert med samtlige årsakskode unntatt utenlandsopphold

Type be- regning	Reell feilut- betaling (kroner per sak)	Beregnet feilutbeta- ling (kroner per sak)	Prosentvis avvik
Ikke bortfall ytelse over 60 prosent arbeid	28 443	21 850	30,2 %
Bortfall ytelse over 60 prosent arbeid	28 443	30 914	-8,0 %

N=2254. Kilde: Beregninger gjennomført av NAV Kontroll.

I gjennomsnitt er den reelle feilutbetalingen i disse sakene på 28 443 kroner. Dersom en ikke tar hensyn til bortfall av ytelsen, underestimerer den beregnede feilutbetalingen størrelsen på feilutbetalingsaken – den reelle feilutbetalingsaken er 30 prosent større enn beregnet beløp. Det beregnede feilutbetalingsbeløpet dersom en tar hensyn til bortfall av ytelsen ved arbeid over 60 prosent er 30 914 kr. Den reelle størrelsen på disse feilutbetalingsakene er 8 prosent mindre enn de beregnede feilutbetalingene. Også denne koblingen mot saker i Arena, viser dermed at beregningsregelen som tar hensyn til at ytelsen bortfaller ved over 60 prosent arbeid gir mest presise estimater på størrelsen på feilutbetalingsakene.

5.1.3 Treffprosent i listekontroller

Beregninger av feilutbetalinger basert på formelen omtalt innledningsvis blir brukt som utgangspunkt for uttrekk av saker til listekontroller hvor NAV Kontroll gjennomgår den enkelte sak og vurderer om det er en reell feilutbetaling. Det er derfor interessant å vurdere hvilken treffprosent som oppnås ved listekontroller.

«Treff» defineres her som at NAV Kontroll har valgt å overføre saken for videre behandling i andre deler av NAV. Det kan derfor tenkes at treffprosenten overvurderer den reelle treffprosenten ettersom en del av sakene kan vise seg å ikke være reelle feilutbetalingsaker på et senere tidspunkt. Videre kan også følgende faktorer som påvirker treffprosenten:

- Kriteriene som er lagt til grunn for å komme på liste kan være litt forskjellig fra liste til liste.
- Sakene gjennomgås manuelt og saksbehandlerne gjør forskjellige skjønsmessige vurderinger.

Det har siden 2017 blitt gjennomført seks slike listekontroller. Tabell 5-5 viser treffprosenten på disse listekontrollene.

Tabell 5-5: Treffprosent på listekontroller

Dato for uttrekk	Antall sa- ker vurdert	Antall treff	Andel treff
Mai 2019	335	233	70 %
August 2018	623	435	70 %
Februar 2018	404	268	66 %
September 2017	350	249	71 %
Mai 2017	300	178	59 %
Februar 2017	397	208	52 %
Totalt	2 409	1 571	65 %

Note: Statistikken inkluderer ikke såkalte næringsaker hvor mot-taker av AAP har eierinteresser i selskapet som betaler lønn.

Uttrekk av AAP-saker til listekontroller gjøres med utgangspunkt i at NAV ønsker å ta de største svindelsakene. Det vil si at sakene som vurderes i listekontroller ikke representerer et tilfeldig utvalg av feilutbetalingsakene. Det er derfor usikkerhet knyttet til om treffprosenten over gir et reelt bilde av treffsikkerheten til de beregnede feilutbetalingene. Om noe er det grunn til å tro at treffprosenten skal være høyere i et utvalg som er valgt ut med tanke på å ta de største sakene. Dermed kan vi vente at en gjennomsnittlig treffprosent på 65 prosent overvurderer den «reelle», hypotetiske treffprosenten for hele utvalget av saker hvor det er beregnet en feilutbetaling. Vi har imidlertid ikke informasjon som gjør det mulig å estimere graden av overvurdering.

5.1.4 Justert anslag for feilutbetalinger som skyldes underrapportering av timer

De to øvelsene over indikerer at de beregnede feilutbetalingene basert på A-meldingen overvurderer feilutbetalingene noe. Selve størrelsen på feilutbetalingsakene er trolig noe større enn det som er realiteten, og det kan se ut som at beregningene predikerer at for mange saker er feilutbetalingsaker.

Under justerer vi derfor de beregnede feilutbetalingene basert på disse funnene. Beregningsmetoden som tar hensyn til at ytelsen bortfaller ved 60 prosent arbeid ser ut til å være mest presis til å anslå størrelsen på feilutbetalingsakene, jamfør koblingen mot Arena-sakene.

Vi tar derfor utgangspunkt i de beregnede feilutbetalingene på 1120 mill. kroner. Dersom vi legger til grunn treffprosenten fra listekontrollen på 65 prosent, og justerer for avviket mellom faktisk og beregnet feilutbetalt beløp på 7,5 prosent, gir det et justert anslag på feilutbetalingene som skyldes underrapportering av timer på 673 millioner kroner.

Tabell 5-6: Estimert omfang av feilutbetalinger av AAP som følge av underrapportering av timer

	Antall saker	Beløp i mill. kroner	Gjennomsnittlig beløp per sak i kroner
Beregnet feilutbetaling	54 685	1 120	20 481
Justert feilutbetaling	35 545	673	18 947

Kilde: NAV Kontroll, justert beregning av Oslo Economics

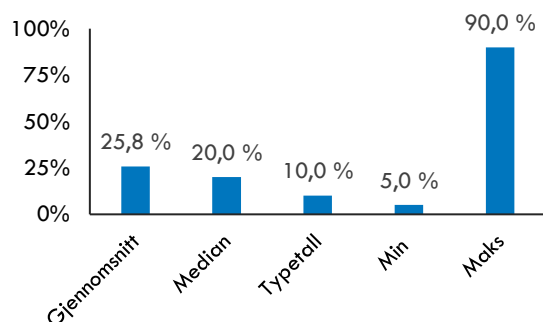
5.2 Resultater fra spørreundersøkelsen til saksbehandlere i NAV

I spørreundersøkelsen ba vi 22 saksbehandlere ta stilling til et utvalg spørsmål knyttet til omfanget av feilutbetalingssaker og hvor stor andel av feilutbetalingssakene og feilutbetalingsbeløpene de tror NAV avdekker.

5.2.1 Anslag på andel feilutbetalingssaker

Saksbehandlerne ble bedt om å vurdere hvor mange saker de tror det eksisterer en feilutbetaling i, uavhengig av om feilutbetalingen avdekkes eller ikke, i et tilfeldig utvalg på 100 pågående AAP-saker. Figur 5-1 viser nøkkelstatistikk fra saksbehandlernes vurderinger på dette spørsmålet.

Figur 5-1: I hvor mange saker av et tilfeldig utvalg på 100 pågående AAP-saker tror du det eksisterer en feilutbetaling, uavhengig av om feilen avdekkes eller ikke? (N=21)*



Kilde: Spørreundersøkelse til et utvalg saksbehandlere i NAV. Analyse Oslo Economics. *Av utvalget på 22 respondenter var det 21 respondenter som oppga et anslag.

Gjennomsnittet av vurderingene til saksbehandlerne tilsier at det eksisterer en feilutbetaling i omtrent 1 av 4 AAP-saker. Medianen gir et litt lavere anslag, og tilsier at det eksisterer feilutbetalinger i 1 av 5 pågående AAP-saker i et tilfeldig utvalg saker. Resultatene gir imidlertid ingen indikasjon på størrelsen på det feilutbetalte beløpet i hver sak.

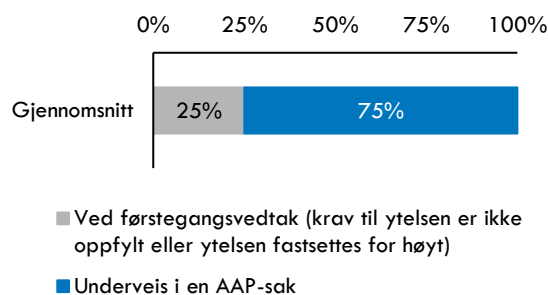
Det er stor spredning i svarene fra saksbehandlerne, fra et minste anslag på 1 av 20 saker til et øvre anslag på hele 9 av 10 saker. Det vanligste svaret blant respondentene (typetallet) er 10 prosent, som tilsier at

det er en feilutbetaling i 1 av 10 pågående AAP-saker.

Fordeling etter tidspunkt i AAP-saken

Saksbehandlerne ble videre bedt om å ta stilling til om feilutbetalingssakene typisk oppstår i forbindelse med førstegangsvedtak eller underveis i en AAP-sak. Resultatene viser at saksbehandlerne i gjennomsnitt vurderer at feilen oppstår i forbindelse med førstegangsvedtak i 1 av 4 saker, og underveis i en AAP-sak i 3 av 4 feilutbetalingssaker (se Figur 5-2).

Figur 5-2: Fordeling av feilutbetalingssaker etter tidspunkt (N=21)*



Kilde: Spørreundersøkelse til et utvalg saksbehandlere i NAV. Analyse Oslo Economics. *Av utvalget på 22 respondenter var det 21 respondenter som oppga et anslag.

Resultatene viser også her spredning i saksbehandlernes vurderinger. Den laveste andelen av feilutbetalingene som tilegnes førstegangsvedtak er 5 prosent, som innebærer at andelen feilutbetalingssaker som oppstår underveis i en AAP-sak er 95 prosent. Den høyeste andelen som tilegnes førstegangsvedtak er 50 prosent, altså at feilutbetalingssakene fordeler seg likt på de to kategoriene målt i andel saker.

Samlet sett tilsier saksbehandlernes vurderinger at den største andelen feilutbetalingssaker innen AAP er knyttet til feil som oppstår underveis i en AAP-sak.

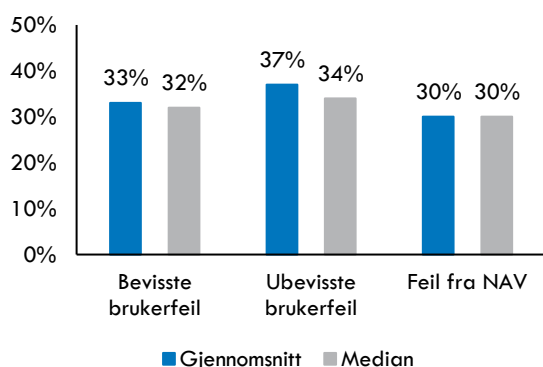
Fordeling etter type feil

I tillegg til å vurdere tidspunktet feilen oppstår, ba vi saksbehandlerne anslå en prosentvis fordeling av alle feilutbetalingssaker i tre kategorier etter type feil:

- Bevisste brukerfeil
- Ubevisste brukerfeil
- Feil fra NAV

Figur 5-3 viser gjennomsnitt og median fra saksbehandlerne vurderinger av hvor stor andel som kan tillegges bevisste brukerfeil, ubevisste brukerfeil og feil fra NAV. Som det fremgår av figuren, gir gjennomsnittet og medianen av saksbehandlerne anslag en relativt lik fordeling av feilutbetalingssaker etter type feil. Anslagene tilsier at det er en noe høyere andel feilutbetalingssaker som skyldes ubevisste brukerfeil, men forskjellen mellom kategoriene er begrenset. Fordelingen omhandler andel feilutbetalingssaker, og ikke feilutbetalt beløp. En tilsvarende fordeling etter feilutbetalt beløp kunne sett annerledes ut, særlig dersom beløpene er større i saker med bevisste brukerfeil enn ubevisste brukerfeil eller feil fra NAV.

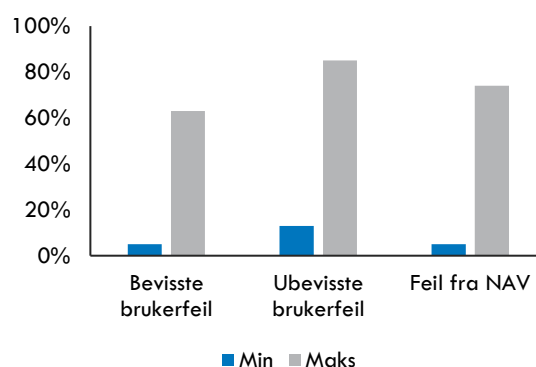
Figur 5-3: Fordeling av feilutbetalingssaker etter type feil (N=22)



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

Det er også på dette spørsmålet stor spredning i saksbehandlerne vurderinger. Figur 5-4 viser minimum og maksimum i anslagene fra saksbehandlerne for de ulike typene feil.

Figur 5-4: Spredning i fordeling av feilutbetalingssaker etter type feil (Min og maks, N=22)



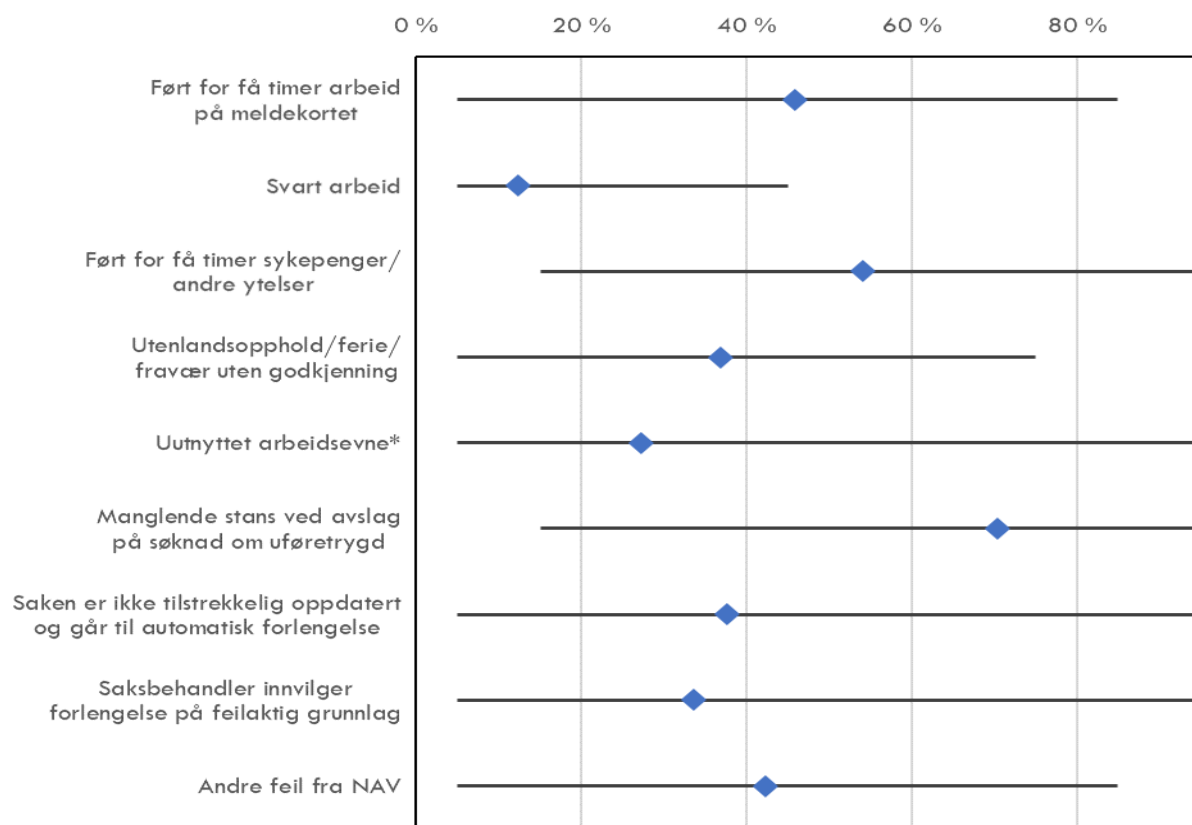
Kilde: Spørreundersøkelse til et utvalg saksbehandlere i NAV. Analyse Oslo Economics.

Figuren viser at kategorien ubevisste brukerfeil har både det høyeste minimumsanslaget og det høyeste maksimumsanslaget blant de tre kategoriene. For ubevisste brukerfeil er også den absolutte differansen mellom minimum og maksimum høyest. Dette kan gjenspeile at det er vanskelig å vurdere hva som er en bevisst eller ubevisst brukerfeil.

5.2.2 Anslag på andel feilutbetalingssaker NAV avdekker

Saksbehandlerne i utvalget ble også spurt om hvor stor andel av feilutbetalingssakene som NAV avdekker. Feilutbetalingssakene ble fordelt på ulike kategorier, og saksbehandlerne ble bedt om å oppgi hvor stor andel av feilutbetalingene de tror NAV avdekker innenfor hver kategori. Resultatene er vist i Figur 5-5. Figuren viser gjennomsnitt (representert ved markør), og spennet fra minimumsanslaget til maksimumsanslaget (representert ved lengden på linjene i diagrammet).

Figur 5-5: Hvor stor andel av alle feilutbetalingssaker innen AAP som skyldes følgende feil tror du NAV avdekker? (Gjennomsnitt, min og maks, N=22)



Kilde: Spørreundersøkelse til et utvalg saksbehandlere i NAV. Analyse Oslo Economics. *I spørreundersøkelsen var dette svaralternativet formulert som «Bruker har en utnyttet arbeidsevne/oppfyller ikke krav til aktivitetsplikt», men er her omformulert ettersom det i ettertid av spørreundersøkelsen ble påpekt av NAV at de kun har hjemmel til å stanse AAP dersom aktivitetsplikten ikke er oppfylt, men ikke hjemmel til å tilbakekreve AAP.

Saksbehandlerne vurderer i gjennomsnitt at NAV avdekker størst andel av feilutbetalingssakene som skyldes manglende stans av AAP ved avslag på søknad om uføretrygd. Gjennomsnittet tilsier at NAV avdekker 7 av 10 feilutbetalingssaker hvor dette er årsak til at feilutbetalingen oppstår. Fra høsten 2019 er det innført en ny rutine i NAV vil bidra til at denne typen feilutbetalinger ikke lenger oppstår eller oppstår vesentlig sjeldnere enn tidligere.

Som det fremgår av figuren, er det imidlertid relativt stor spredning i anslagene fra saksbehandlerne, fra et minsteanslag på 15 prosent til et maksimumsanslag på 95 prosent. Det er også stor spredning i anslagene for de andre kategoriene av årsaker til feilutbetalinger.

Gjennomsnittet av saksbehandlerne vurderinger tilsier videre at feilutbetalingssaker som skyldes svart arbeid er området der NAV avdekker den laveste andelen av feilutbetalingssakene. Svart arbeid er også den kategorien der svarene til saksbehandlerne har minst

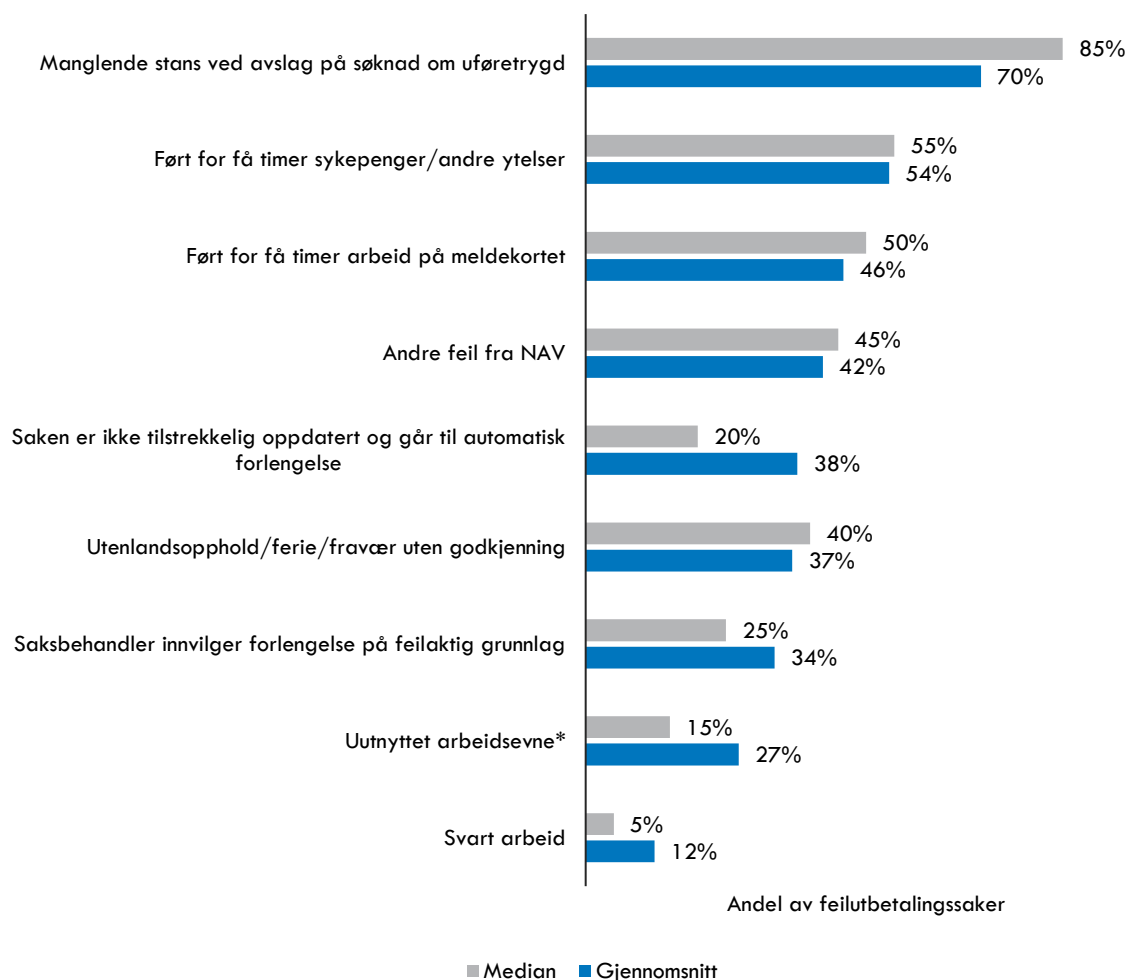
spredning (fra minimumsanslag til maksimumsanslag). Anslagene reflekterer derfor trolig at det er vanskelig for NAV å avdekke tilfeller med svart arbeid som kan føre til feilutbetalinger av AAP.

Det er tre årsaker hvor spredningen fra minste til høyeste anslag går fra 5 til 95 prosent, som kan indikere at det er vanskelig for saksbehandlerne å vurdere disse årsakene:

- At bruker har en utnyttet arbeidsevne
- At saken ikke er tilstrekkelig oppdatert i NAV-kontor og går til automatisk forlengelse
- At saksbehandler innvilger forlengelse av AAP i inntil to år, uten at vilkårene for unntak fra maksimal stønadsperiode er oppfylt

For å ta høyde for at gjennomsnittet påvirkes av spredningen i anslagene, har vi også sett på medianen i saksbehandlerne vurderinger og sammenlignet denne med gjennomsnittet (se Figur 5-6).

Figur 5-6: Hvor stor andel av alle feilutbetalingssaker innen AAP som skyldes følgende feil tror du NAV avdekker? (Gjennomsnitt og median, N=22)



Kilde: Spørreundersøkelse til et utvalg saksbehandlere i NAV. Analyse Oslo Economics. *I spørreundersøkelsen var dette svaralternativet formulert som «Bruker har en utnyttet arbeidsevne/oppfyller ikke krav til aktivitetsplikt», men er her omformulert ettersom det i ettertid av spørreundersøkelsen ble påpekt av NAV at de kun har hjemmel til å stanse AAP dersom aktivitetsplikten ikke er oppfylt, men ikke hjemmel til å tilbakekreve AAP.

For feilutbetalingssaker som skyldes svart arbeid, viser figuren at medianen på 5 prosent er lavere enn gjennomsnittet på 12 prosent. Dette innebærer at gjennomsnittet trekkes opp av enkelte høye anslag. At medianen er lavere enn gjennomsnittet, styrker inntrykket av at feilutbetalingssaker som skyldes svart arbeid er vanskelig å avdekke.

Tilsvarende resultat ved sammenligning av median med gjennomsnitt gjelder for tilfeller der bruker har en utnyttet arbeidsevne, at saken ikke er tilstrekkelig oppdatert og går til automatisk forlengelse og at saksbehandler innvilger forlengelse av stønadperioden på feilaktig grunnlag. For feilutbetalingssaker som skyldes manglende stans av AAP ved avslag på søknad om uføretrygd, er median høyere enn gjennomsnittet. Dette styrker inntrykket av at dette er en type feilutbetalingssak som NAV relativt sett ofte avdekker.

5.2.3 Anslag på andelen feilutbetalinger NAV avdekker målt i beløp

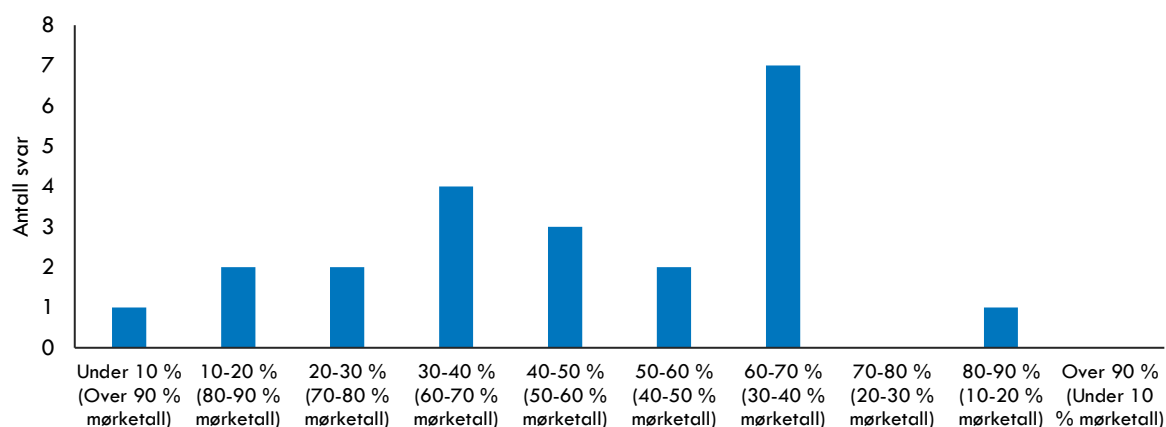
Saksbehandlerne ble også spurt om å vurdere hvor stor andel av de totale feilutbetalingene av AAP, i beløp, de tror NAV avdekker (se Figur 5-7).

Det vanligste svaret er at NAV avdekker 60-70 prosent av feilutbetalingene målt i beløp. Dette svarer innebærer at saksbehandlerne samtidig anslår at det er 30-40 prosent mørketall, altså feilutbetalinger som NAV ikke avdekker.

Figuren viser at det er relativt stor spredning i saksbehandlerens svar, fra at NAV avdekker under 10 prosent av det totale omfanget av feilutbetalinger av AAP (over 90 prosent mørketall) til at de avdekker over 90 prosent (under 10 prosent mørketall). Dette tilsier at det er svært krevende å vurdere

totalomfanget av feilutbetalinger av AAP, og hvor stor andel av dette NAV faktisk avdekker.

Figur 5-7: Hvor stor andel av det totale beløpet på feilutbetalinger av AAP tror du NAV avdekker? Det NAV ikke avdekker vil være andelen mørketall (N=22)



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

Basert på saksbehandlerens svar i Figur 5-7, har vi beregnet gjennomsnitt og median for andelen feilutbetalinger i beløp NAV avdekker (se Tabell 5-7).

Tabell 5-7: Gjennomsnitt og median av saksbehandlerens vurderinger av andel avdekkede feilutbetalinger (N=22)

	Andel avdekket	Andel mørketall
Gjennomsnitt	46 %	54 %
Median	45 %	55 %

Kilde: Spørreundersøkelse til et utvalg saksbehandlere i NAV. Analyse Oslo Economics. For å beregne gjennomsnitt og median er det lagt til grunn midtpunktet i spennene på andelen feilutbetalinger NAV avdekker som punktanslag.

I beregningen er midtpunktet i spennene benyttet som punktanslag for hver respondent. Dette innebærer for eksempel at respondenter som svarer at NAV avdekker 60-70 prosent av feilutbetalingene gis et punktanslag på 65 prosent avdekkede feilutbetalinger og 35 prosent mørketall. Resultatene fra denne beregningen tilsier at det kan være grunn til å tro at andelen feilutbetalinger som NAV avdekker er under halvparten av totalomfanget, slik at mørketallene utgjør den største andelen. Resultatene er imidlertid beheftet med usikkerhet, da det er krevende for saksbehandlerne å anslå omfanget av feilutbetalinger som avdekkes.

5.3 Samlet anslag på omfanget av feilutbetalinger

I dette avsnittet kombinerer vi funn fra NAV Kontroll sine undersøkelser med registerdataene for å vurdere totalomfanget av feilutbetalinger av AAP.²⁸

NAV Kontroll sine beregninger gir et anslag på det totale omfanget av feilutbetalinger som skyldes underreportering av timer. For denne årsaken har vi i tillegg data på avdekkede feilutbetalinger fra registerdataene. Ved å kombinere disse datakildene kan vi anslå hvor store mørketall det er knyttet til underreportering av timer som årsak til feilutbetalinger av AAP.

5.3.1 Avdekkede feilutbetalinger fra registerdata

Registerdata presentert i kapittel 4 viste hvordan de totale avdekkede feilutbetalingene i 2018 fordelte seg på ulike årsakskoder. Feilutbetalinger med årsakskoden «Ført for lite timer» var størst i omfang og disse feilutbetalingene utgjorde totalt 91 millioner kroner. Som nevnt er det ingen krav til at saksbehandler må registrere en årsakskode på feilutbetalingssakene i Arena. I en andel av feilutbetalingssakene har ikke saksbehandler oppgitt en årsakskode. Ettersom underreportering av timer er den mest vanlige årsaken til feilutbetalinger, må det antas at også en del av feilutbetalingssakene med ukjent årsak omhandler dette. I den videre analysen, forutsetter vi at feilutbetalingene hvor det ikke er oppgitt en definert årsak, fordeler

²⁸ Dette er samme metode som ble benyttet i Oslo Economics rapport om feilutbetalinger på dagpengeområdet (Oslo Economics, 2019).

seg likt på ulike årsaker som de feilutbetalingene som har en årsakskode i Arena.

I tillegg kan, etter vår vurdering, også årsakskodene «Har hatt full stilling, men ikke ført på meldekort» og «Fått etterbetaling av lønn» anses som feilutbetalinger som omhandler underrapportering av timer på meldekort. Vi har derfor også inkludert disse årsakskodene i kategorien av feilutbetalinger som omhandler underrapportering av timer på meldekort.

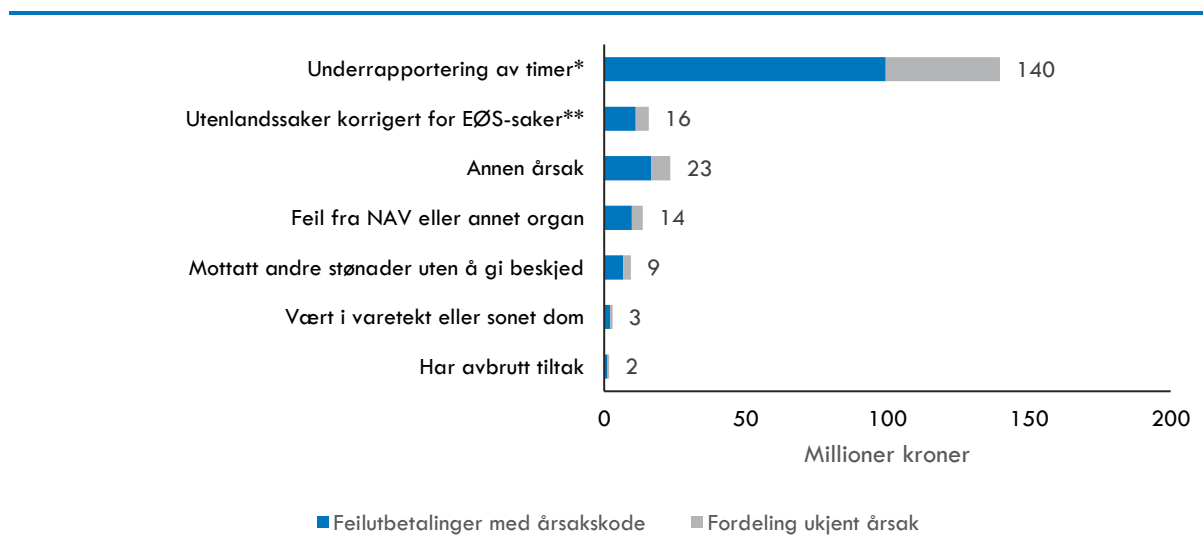
Som drøftet i kapittel 4 inkluderer også de avdekkede feilutbetalingssakene i 2018 saker som er knyttet til ikke-godkjente opphold i EØS-land. Ettersom NAV høsten 2019 endret sin tolkning av regelverket ved utenlandsopphold, vil mange av disse sakene ikke lenger anses som faktiske feilutbetalingssaker. På tidspunktet for utarbeidelse av denne rapporten, hadde ikke NAV den komplette oversikten over hvor mange feilutbetalingssaker i 2018 som var knyttet til opphold i EØS og feilaktig ansett som feilutbetalingssaker. Som drøftet i kapittel 4 har NAV på bakgrunn av aktive nedbetalingssaker med vedtak i 2018 og feilutbetalingssaker som nå revurderes, foreløpig estimert at 60-70 prosent av de avdekkede utenlandssakene i

2018 er knyttet til opphold i EØS. I analysen av mørketallene har vi derfor lagt til grunn at 65 prosent av utenlandssakene er knyttet til opphold i EØS. Det betyr at de 32 millioner kronene som i 2018 var knyttet til avdekkede utenlandssaker reduseres til 11 millioner kroner. I tillegg har vi som nevnt antatt at feilutbetalinger med ukjent årsak fordeler seg likt som feilutbetalingene hvor årsaken er oppgitt i Arena. Dette medfører at 13 millioner kroner av feilutbetalinger med ukjent årsak antas å være knyttet til utenlandssaker. Vi har deretter korrigert dette tallet med en antatt EØS-andel på 65 prosent slik at totalt 5 millioner kroner av sakene med ukjent årsak antas å være reelle utenlandssaker. Totalt anslår vi derfor at feilutbetalinger som skyldes utenlandsopphold utgjorde 16 millioner kroner i 2018.

Feilutbetalinger som skyldes NAV og alle andre årsaker til feilutbetalinger utgjør i sum totalt 51 millioner kroner i 2018. I sum utgjør de korrigerte avdekkede feilutbetalingene 206 millioner kroner i 2018.

Figur 5-8 viser fordelingen av avdekkede feilutbetalinger på ulike årsaker etter at vi har korrigert for feilutbetalinger med ukjent årsak.

Figur 5-8: Estimert feilutbetalingsbeløp per årsak - korrigert for feilutbetalinger med ukjent årsak. Tall i millioner kroner.



Kilde: Oslo Economics' analyser basert på registerdata fra NAV. *Underrapportering av timer inkluderer årsakskodene «Ført for få timer», «Har hatt full stilling, men ikke ført på meldekort» og «Fått etterbetaling av lønn». **Utenlandssaker er fratrukket estimat på EØS-saker.

5.3.2 Estimert mørketall

Beregningene til NAV Kontroll ga et anslag på feilutbetalinger som skyldes underrapportering av timer på 673 millioner kroner, etter at treffprosenten ble korrigert for avvik mellom faktisk og beregnet feilutbetalt beløp.

For å vurdere størrelsen på mørketallene, legger vi til grunn at 673 millioner kroner representerer totalomfanget av feilutbetalinger av AAP som skyldes

underrapportering av timer. Dette gir en fordeling av avdekkede feilutbetalinger og tilhørende mørketall som vist i Tabell 5-8.

Tabell 5-8: Estimert for avdekkede feilutbetalinger og mørketall, underrapportering av timer

	Beløp	Andel
Avdekkede feilutbetalinger	140 mill. kr.	21 %
Implisitte mørketall	582 mill. kr.	79 %

Kilde: NAV Kontroll og registerdata. Analyse Oslo Economics.

Gitt denne forutsetningen, anslår vi at mørketallene utgjør 79 prosent. I analysen av feilutbetalinger av dagpenger anslo vi at mørketallene utgjorde 71 prosent av feilutbetalingene som skyldes underrapportering av timer. Mørketallene innenfor AAP er derfor noe høyere. Dette kan for det første skyldes at NAV avdekker en mindre andel av feilutbetalingene av AAP sammenlignet med dagpenger. Det kan også skyldes at det er flere avdekkede feilutbetalingssaker som i realiteten omhandler underrapportering av timer enn det vi har lagt til grunn. Dette kan være tilfellet dersom mange feilutbetalingssaker har fått feil årsakskode i Arena eller dersom en større andel av de avdekkede feilutbetalingssakene med ukjent årsak skyldes underrapportering av timer enn det vi har lagt til grunn. I tillegg er det usikkerhet knyttet til anslagene på det totale omfanget av feilutbetalinger som skyldes underrapportering av timer.

Det neste steget er å beregne hvor store mørketallene er for alle andre årsaker til feilutbetalinger av AAP. For å beregne et anslag på feilutbetalinger av AAP inkludert mørketall som fanger opp alle årsaker, må det antas noe om hvordan fordelingen mellom mørketall og avdekkede feilutbetalinger er for andre årsaker til feilutbetalinger enn underrapportering av timer.

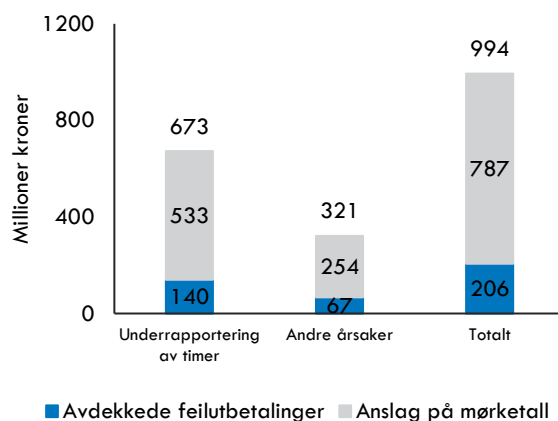
Det er stor usikkerhet knyttet til hvor store mørketallene er for andre typer feilutbetalinger. Hvor store mørketallene er varierer trolig etter hvilken årsak som ligger bak feilutbetalingen. Enkelte årsaker er vanskeligere å avdekke enn andre. I spørreundersøkelsen påpeker saksbehandlerne at særlig årsaker som svart arbeid, utnyttet arbeidsevne, saksbehandlingsfeil og utenlandsopphold er vanskelig for NAV å avdekke. I tillegg vet vi fra intervjuer at underrapportering av timer er krevende å avdekke for selvstendig næringsdrivende. Feilutbetalinger som skyldes manglende samordning av sykepenger og AAP og uføretrygd og AAP antas på den andre siden at avdekkes i stor grad. Spesielt feilutbetalinger av AAP som oppstår ved avslag på søknad om uføretrygd skal nå ikke lenger forekomme etter at NAV har innført en ny rutine høsten 2019.

Datagrunnlaget er for begrenset til å anslå omfanget av mørketall knyttet til ulike typer årsaker enkeltvis. Vi gjør derfor en samlet analyse av mørketallene for andre årsaker til feilutbetalinger enn underrapportering av timer.

I spørreundersøkelsen vurderte saksbehandlerne generelt at NAV avdekker en relativt stor andel av feilutbetalingene. I gjennomsnitt for alle årsaker antok saksbehandlerne i spørreundersøkelsen at mørketallene utgjorde 55 prosent av feilutbetalingene. Det er imidlertid stor usikkerhet knyttet til disse resultatene som reflekteres av det store spennet i saksbehandlernes vurderinger.

Etttersom det er stor usikkerhet knyttet til mørketallene for andre typer feilutbetalinger, benytter vi et spenn på mørketallene i prosent av de totale feilutbetalingene på henholdsvis 60 prosent til 90 prosent. Som et punktanslag legger vi til grunn at fordelingen mellom avdekkede feilutbetalinger og mørketall for underrapportering av timer også gjelder for alle andre årsaker. Figur 5-9 viser punktanslaget på feilutbetalinger av AAP inkludert mørketall. I neste delkapittel viser vi hvilken betydning det får for anslaget på feilutbetalinger av AAP dersom vi legger til grunn en høyere og lavere andel mørketall.

Figur 5-9: Punktanslag på feilutbetalinger av AAP, inkludert mørketall



Kilde: NAV Kontroll og registerdata. Analyse Oslo Economics.

Totalt ble det avdekket feilutbetalinger på om lag 67 millioner kroner som skyldes alle andre årsaker enn underrapportering av timer. Dersom vi også legger til grunn at mørketallene utgjør 79 prosent innenfor disse feilutbetalingene, betyr det at totalomfanget på feilutbetalinger som skyldes andre årsaker er på 321 millioner kroner.

Under forutsetning om lik fordeling mellom avdekkede feilutbetalinger og mørketall for andre årsaker enn underrapportering av timer, oppnår vi et punktanslag på feilutbetalinger på omtrent 994 millioner kroner.

Av dette er 206 millioner kroner avdekkede feilutbetalinger. Anslaget tilsier dermed at mørketallene er i størrelsesorden 787 millioner kroner.

Dette punktanslaget avhenger av særlig to forhold:

- Forutsetning om andelen mørketall
- En treffprosent på 65 prosent fra NAV Kontroll sine listekontroller, som grunnlag for anslaget på 673 millioner kroner i feilutbetalinger som skyldes underrapportering av timer

5.3.3 Sensitivitetsanalyser

Ettersom det er stor usikkerhet knyttet til mange av forutsetningene som legges til grunn for anslaget på feilutbetalinger av AAP, viser vi i en sensitivitetsanalyse hvordan anslaget påvirkes av å endre forutsetningene drøftet over. Tabell 5-9 viser sensitivitetsanalyser av punktanslagene på feilutbetalinger, basert på variasjoner i forutsetninger om treffprosent og hvor

stor andel mørketallene utgjør av de totale feilutbetalingene for andre årsaker til feilutbetalinger enn underrapportering av timer. Sensitivitetsanalysen viser et spenn på totale feilutbetalinger mellom 741 millioner og 1497 millioner kroner. Det minste anslaget på mørketall er på 534 millioner kroner, mens det største anslaget er på 1291 millioner kroner.

Anslaget på de totale feilutbetalingene avhenger også av hvor stor andel av tilbakekreivingsvedtakene i 2018 som viser seg å være feilaktige i lys av den nye praktiseringen av regelverket ved opphold i EØS.

Tabell 5-10 viser totalanslagene på feilutbetalingene dersom vi ikke korrigerer for mulig omfang av EØS-saker som er feilaktige feilutbetalings saker. Som tabellen viser, ville punktanslaget vårt på feilutbetalingene vært 140 millioner høyere dersom vi ikke korrigerer for EØS-saker.

Tabell 5-9: Sensitivitetsanalyse feilutbetalinger av AAP med korreksjon for EØS-saker (millioner kroner)

		Andel mørketall for andre årsaker (andel avdekket)					
		Lav: 70 % (30 %)		Medium: 79 % (21 %)		Høy: 90 % (10 %)	
Treffprosent i analysen til NAV Kontroll	Lav (50 %)	Avdekket	206	Avdekket	206	Avdekket	206
		Mørketall	534	Mørketall	633	Mørketall	980
		Totalt	741	Totalt	839	Totalt	1186
	Opprinnelig (65 %)	Avdekket	206	Avdekket	206	Avdekket	206
		Mørketall	689	Mørketall	788	Mørketall	1135
		Totalt	896	Totalt	994	Totalt	1341
	Høy (80 %)	Avdekket	206	Avdekket	206	Avdekket	206
		Mørketall	845	Mørketall	944	Mørketall	1291
		Totalt	1052	Totalt	1150	Totalt	1497

Kilde: NAV Kontroll og registerdata fra NAV. Beregninger av Oslo Economics. Treffprosenten impliserer andel mørketall for underrapportering av timer, så det er kun feilutbetalingsanslaget for andre årsaker som påvirkes av sensitivitetsanalysen på andel mørketall.

Tabell 5-10: Sensitivitetsanalyse feilutbetalinger av AAP uten korleksjon for EØS-saker (millioner kroner)

		Andel mørketall for andre årsaker (andel avdekket)					
		Lav: 70 % (30 %)		Medium: 79 % (21 %)		Høy: 90 % (10 %)	
Treffprosent i analysen til NAV Kontroll	Lav (50 %)	Avdekket	236	Avdekket	236	Avdekket	236
		Mørketall	602	Mørketall	744	Mørketall	1242
		Totalt	838	Totalt	979	Totalt	1478
	Opprinnelig (65 %)	Avdekket	236	Avdekket	236	Avdekket	236
		Mørketall	757	Mørketall	899	Mørketall	1397
		Totalt	993	Totalt	1134	Totalt	1633
	Høy (80 %)	Avdekket	236	Avdekket	236	Avdekket	236
		Mørketall	913	Mørketall	1055	Mørketall	1553
		Totalt	1149	Totalt	1290	Totalt	1789

Kilde: NAV Kontroll og registerdata fra NAV. Beregninger av Oslo Economics. Treffprosenten impliserer andel mørketall for underrapportering av timer, så det er kun feilutbetalingsanslaget for andre årsaker som påvirkes av sensitivitetsanalysen på andel mørketall

5.3.4 Oppsummering

Med utgangspunkt i resultatene fra sensitivitetsanalysen, har vi utarbeidet et lavt, middels og høyt anslag på de totale feilutbetalingene av AAP.

Tabell 5-11 oppsummerer anslagene og viser hvor stor andel feilutbetalingene utgjør av de totale AAP-utbetalingene i 2018.

Tabell 5-11: Anslag på feilutbetalinger av AAP i millioner kroner

	Lavt	Middels	Høyt
Anslag totale feilutbetalinger (inkludert mørketall), mill. kr.	741	994	1497
Hvorav anslag mørketall, mill. kr.	534	788	1291
Anslag totale feilutbetalinger som andel av AAP-utbetalinger 2018	2,3 %	3,1 %	4,6 %
Anslag mørketall som andel av AAP-utbetalinger 2018	1,6 %	2,4 %	4,0 %
Avdekkede feilutbetalinger som andel av AAP-utbetalinger 2018	0,6 %	0,6 %	0,6 %

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

Det anslåtte spennet i feilutbetalinger av AAP er mellom 2 og 5 prosent av de totale utbetalingene av AAP i 2018. Punktanslaget, målt som andel av AAP-utbetalinger i 2018, er på 3,1 prosent.

I Tabell 5-12 har vi anslått hvordan anslaget på feilutbetalinger av AAP fordeler seg på bevisste brukerfeil, ubevisste brukerfeil og feil av NAV. Fordelingen er basert på avdekkede feilutbetalinger hvor type feil er oppgitt. Om lag 13 prosent av de totale feilutbetalingsbeløpene er knyttet til saker hvor type feil ikke er kjent. Disse sakene antar vi fordeler seg likt som de feilutbetalingene hvor type feil er oppgitt. Merk at NAV-feil inkluderer alle saker hvor feilen har oppstått hos NAV, også saker hvor heller ikke bruker er uten skyld.

Registerdataene tilsier at den største andelen av feilutbetalinger av AAP skyldes bevisste brukerfeil. Andelen ubevisste brukerfeil og NAV-feil vurderes å være relativt lik. Analysen av feilutbetalinger innen dagpenger viste også at bevisste brukerfeil utgjør størsteparten av feilutbetalingene. Der var imidlertid andelen feil som skyldtes bevisste brukerfeil 76 prosent og dermed høyere enn for AAP. Saksbehandlerne i spørreundersøkelsen vurderte at feilutbetalingssakene fordelte seg relativt likt på type feil. De tok imidlertid ikke stilling til hvordan beløpene fordeler seg på ulike kategorier. Det var også stor spredning i svarene til saksbehandlerne, så det er usikkert hvor mye resultatene fra spørreundersøkelsen kan vektlegges.

Tabell 5-12: Anslag på feilutbetalinger av dagpenger inkl. mørketall, etter type feil

	Lavt	Middels	Høyt
Bevisste brukerfeil (66 %)	487	653	983
Ubevisste brukerfeil (17 %)	123	166	250
NAV-feil (18 %)	131	175	264
Totalt	741	994	1497

Kilde: Registerdata fra NAV

De ulike kildene og beregningene gir oss et samlet spenn på feilutbetalinger av AAP fra omtrent 0,7 til 1,5 milliarder kroner i feilutbetalinger.

Det er stor usikkerhet knyttet til anslagene. For det første er det usikkerhet knyttet til anslaget på feilutbetalinger som skyldes underrapportering av timer. Utgangspunktet for beregningene er anslaget på 673 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 673 millioner kroner som utgangspunkt for analysen er for lavt. Beregningen til NAV Kontroll fanger bare opp feil som skyldes for lite timer ført på meldekortet. Undersøkelsen fanger kun opp ordinære lønsmottakere hvor det er levert inn en A-melding. Selvstendige næringsdrivende og personer som har mottatt lønn fra eget firma er ikke med i beregningen til NAV Kontroll. Her antas det å være store mørketall ettersom det er krevende å avdekke denne type feilutbetalinger. Underrapportering av timer av selvstendig næringsdrivende er en type årsak til feilutbetalinger som er særlig krevende å avdekke for NAV.

Andre feilkilder trekker i motsatt retning, og tilsier at beløpet på 673 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. 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 overlape med månedsskifter. I gjennomsnitt over flere måneder er det likevel grunn til å forvente at det stemmer relativt godt.

Det er også metodiske svakheter knyttet til at beregningene tar utgangspunkt i utbetalt lønn i prosent av inntektsgrunnlaget for AAP, mens ytelsen avkortes basert på arbeidede timer i prosent av en full stilling. Dette innebærer at beregningene overvurderer feilutbetalinger i tilfeller hvor en person tidligere har

arbeidet deltid. I tillegg har inntektsgrunnlaget for AAP en nedre og øvre grense. Dette gjør at feilutbetalinger til personer som har inntekt over øvre grense for inntektsgrunnlaget vil overvurderes, men feilutbetalinger til personer som har inntekt under nedre grense for inntektsgrunnlaget vil undervurderes. Dette er drøftet nærmere i kapittel 2 og innledningsvis i dette kapittelet.

Det er usikkert hvordan summen av disse feilkildene slår ut. Datagrunnlaget gir ikke mulighet til å vurdere nærmere i hvilken retning summen av disse skjevhetene trekker.

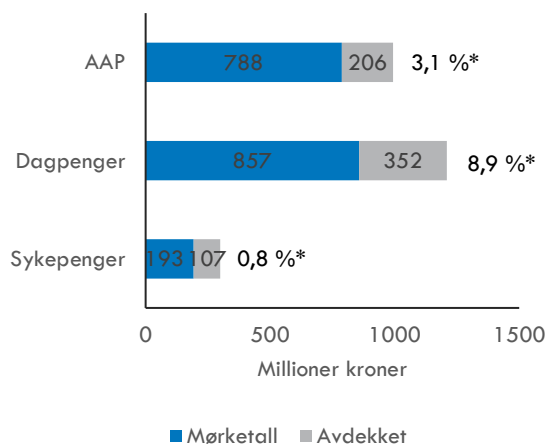
I tillegg til dette er det som drøftet over betydelig usikkerhet knyttet til hvor store mørketallene er for andre typer feilutbetalinger enn underrapportering av timer. Det finnes ingen gode datakilder for å vurdere dette nærmere. Vi har derfor lagt til grunn et spenn på mørketallene mellom 60 til 90 prosent.

Omfanget av ikke-reelle feilutbetalingssaker knyttet til opphold i EØS er også usikkert. Dette påvirker også analysen til en viss grad.

5.3.5 Sammenligning med funn fra tidligere analyser

Oslo Economics har tidligere gjennomført analyser av feilutbetalinger på sykepenge-, dagpenge- og AAP-området. Totale feilutbetalinger i kroner vurderes å være størst innenfor dagpenger. Innenfor dagpenger anslo Oslo Economics (2019) at de totale feilutbetalingene utgjorde 1209 millioner kroner som utgjorde 8,9 prosent av utbetalingene av dagpenger i 2017. Mørketallene er samtidig i prosent av de totale feilutbetalingene vurdert å være større innen AAP enn for dagpenger. Estimaten tilsier at de totale feilutbetalingene av sykepenge er minst i både beløp og prosent av totale utbetalinger.

Figur 5-10: Sammenligning med Oslo Economics' tidligere analyser av feilutbetalinger innenfor dagpenger og sykepenger



*Feilutbetalinger i prosent av totale utbetalinger av ytelsen.

Det har også blitt gjennomført flere andre tidligere studier av feilutbetalinger av trygdeytelser.

Proba samfunnsanalyse (2013) har tidligere kartlagt misbruk (trygdesvindel) innen fem stønadsordninger, inkludert AAP. Studien anslø at svindel med arbeidsavklaringspenger utgjorde 6,6 prosent av utbetalingene. I 2011 tilsvarte dette 2,4 milliarder kroner. Anslaget er beregnet ut fra aggregerte sannsynlighetsfordelinger ved bruk av ekspertpanelmetoden, og

Tabell 5-13: Funn fra tidligere studier av AAP eller tilsvarende ytelse

Studie	Anslag feilutbetalinger i prosent av totale utbetalinger	Anslag feilutbetalinger med utgangspunkt i totalt utbetalt AAP i 2018
Proba samfunnsanalyse (2013)	6,6 prosent*	2,14 mrd. kr.
Delegationen mot felaktige utbetalningar (2007)	6,5 prosent**	2,11 mrd. kr.
Försäkringskassan (2010)	7,6 prosent**	2,47 mrd. kr.
Ekonomistyringsverket (2011)	6,8 prosent**	2,21 mrd. kr.
Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019)	3,5 prosent***	1,14 mrd. kr.
Oslo Economics (2019)	3,1 prosent (2-5 prosent)	1,0 mrd. kr. (0,7-1,5 mrd. kr.)

Kilde: (Proba samfunnsanalyse, 2013), (Delegationen mot felaktige utbetalningar, 2007), (Försäkringskassan, 2010), (Ekonomistyringsverket, 2011) (Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen, 2019).

*Omfatter kun svindel/trygdemisbruk

**Anslaget gjelder for ytelsene «sjuk- og aktivitetsersättning» samlet

***Et grunnanslag som også gjaldt flere andre ytelse

er beheftet med stor usikkerhet. Dersom tilsvarende andel skulle være representativ for utbetalinger av AAP i 2018, tilsvarer resultatet et anslag på 2,1 milliarder kroner i feilutbetalinger som skyldes svindel.

En svensk studie fra 2007 med bruk av ekspertpanelmetoden, viste at ekspertenes vurderinger tilsa et omfang på 6,5 prosent i feilutbetalinger (målt i beløp) for ytelsene «sjuk- og aktivitetsersättning» vurdert samlet (Delegationen mot felaktiga utbetalningar, 2007).

En nyere svensk studie fra 2019 anslø at feilutbetalinger utgjør 5,5 prosent for velferdssystemet som helhet. Det ble ikke gjort en beregning av feilutbetalinger for «aktivitetsersättning» isolert sett, men det ble benyttet et grunnanslag på 3,5 prosent som også gjaldt flere andre ytelser (Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen, 2019). I samme studie fant man at omtrent 3 av 4 feil skyldtes de som søkte om ytelsen (brukere), og at det var mistanke om forsettlig feil i to tredjedeler av denne typen feilutbetalinger. Til sammenligning ble det anslått at 5 prosent av feilutbetalingene skyldtes feilaktige vurderinger i saksbehandlingen (Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen, 2019). Tabell 5-13 oppsummerer anslagene på feilutbetalinger målt som andel av totale utbetalinger, fra et utvalg tidligere studier og sammenlignet med vårt anslag.

Som det fremgår av tabellen, er vårt anslag lavere enn anslagene i de øvrige studiene. Anslagene på feilutbetalinger i de ulike studiene varierer fra 3,5 til 7,6 prosent av totale utbetalinger av ytelsene, mens vårt punktanslag er på 3,1 prosent.

Den tidligere norske studien av Proba (2013) hadde et relativt høyt anslag på feilutbetalinger av AAP sammenlignet med våre resultater. Denne studien omfatter også kun misbruk/trygdesvindel. Dermed vil det totale omfanget av feilutbetalinger være større enn anslaget som fremkommer i tabellen ettersom anslaget ikke inkluderer ubevisste brukerfeil og feil fra NAV. Samtidig er anslaget beregnet ut fra aggregerte

sannsynlighetsfordelinger ved bruk av ekspertpanelmetoden og er i likhet med våre anslag beheftet med stor usikkerhet. Regelverket for AAP har også i ettertid blitt endret siden Proba gjennomførte sin studie (fra og med 1.1.2018).²⁹ Disse endringene gir ulike forutsetninger for tidligere studier og denne kartleggingen, og kan påvirke det totale omfanget av feilutbetalinger som anslås.³⁰

Det er også usikkert hvor sammenlignbare funnene fra svenske studier er, fordi regelverket er annerledes og fordi resultatene i de svenske studiene vurderer «sjuk- og aktivitetsersättning» samlet.³¹

²⁹ Kilde: NAV. <https://www.nav.no/no/Person/Arbeid/Sykmeldt%2C+arbeidsavklaringspenger+og+yrkesskade/endinger-i-reglene-for-arbeidsavklaringspenger-aap-fra-1.januar-2018/utdypende-om-aap-endingene-fra-1.januar-2018>

³¹ Regelverket er annerledes i Sverige enn i Norge. I Sverige gis aktivitetsersättning til personer mellom 19 og 29 år som har nedsatt arbeidsevne med minimum en fjerdedel. I 2018 mottok 41 780 personer aktivitetsersättning. Kilde: Försäkringskassan

6. Tiltak for å redusere omfanget av feilutbetalinger av AAP

Gjennom kartleggingen av omfanget av feilutbetalinger av AAP har det kommet innspill til tiltak for å motvirke at feilutbetalingsaker oppstår og for å avdekke flere feilutbetalingsaker enn i dag. Tiltakene omhandler potensial for mer automatiserte kontroller, tiltak for økt kompetanse og samhandling i NAV, tettere oppfølging av og bedre informasjon til brukere, behov for samhandlende fagsystem på tvers av ytelser, mulige justeringer av og alternativer til dagens meldekortløsning, mulige regelverksendringer og bedre samarbeid med andre offentlige instanser.

6.1 Potensial for å styrke kontrollarbeidet i NAV

Underrapportering av timer på meldekortet er en vesentlig årsak til feilutbetalinger av AAP. Feilutbetalingen oppstår grunnet manglende samsvar mellom brukers faktiske arbeidede timer og rapporterte opplysninger om dette på meldekortet. Dette resulterer i at bruker mottar en utbetaling som er større enn vedkommende har krav på i henhold til regelverket. Gitt at underrapportering av timer er en såpass fremtredende årsak til feilutbetalinger av AAP, eksisterer det tilsynelatende et behov for tiltak som adresserer denne utfordringen.

Gjennom prosjektet har det fremkommet innspill fra representanter for ulike enheter i NAV, gjennom intervjuer og spørreundersøkelse, om at NAV har et potensial for å gjennomføre flere kontroller av samsvar mellom faktiske arbeidede timer og opplysninger om dette på meldekortet.

Først og fremst trekkes det fram at det er potensial for å styrke kontrollarbeidet gjennom å automatisere kontrollprosessene. Spesielt er det potensial for å gjennomføre automatiserte kontroller som krysser opplysningene på meldekortet med opplysninger fra A-meldingen. Flere peker på behov for at det automatisk opprettes en oppgave til oppfølging i tilfeller hvor opplysningene fra A-meldingen tilsier at bruker jobber mer enn det bruker rapporterer på meldekortet.

Det trekkes også frem et behov for at NAV-kontorene bidrar mer i kontrollarbeidet gjennom sin løpende oppfølging av bruker. Med dette menes at ansatte ved NAV-kontorene mer aktivt enn i dag spør bruker om brukers arbeidssituasjon, om brukers arbeidede

timer og vurderer disse opplysningene opp mot brukers rapporterte opplysninger på meldekortet. På denne måten kan NAV-kontorene bidra til å motvirke at feilutbetalingsaker oppstår og til å oppdage feilutbetalingsaker på et tidligere tidspunkt. Dette er kanskje særlig viktig i saker hvor det er vanskelig for NAV å unngå og/eller oppdage feilutbetalinger, for eksempel:

- Brukere som er selvstendig næringsdrivende
- Brukere som mottar AAP og sykepenger samtidig
- Brukere som mottar omsorgslønn

Det nevnes også av flere at det er potensial for at veiledere ved NAV-kontorene i større grad enn i dag har tilgang på A-inntekt og at denne brukes mer aktivt i oppfølgingen av brukeren. I dag er vår forståelse at noen NAV-kontor har tilgang og andre ikke. Ved å ha tilgang på inntektsopplysninger vil veiledere kunne kryssjekke opplysninger fra bruker i samtaler og på meldekortet. Flere fremhever at A-inntekt uansett er nyttig i oppfølgingsarbeidet av bruker.

Av hensyn til personvern har ikke NAV lenger hjemmel til å benytte IP-adresser i arbeidet med å avdekke ulovlige utenlandsopphold blant mottakere av ytelser. Dette gjør at det har blitt mer krevende for NAV å avdekke slike feilutbetalingsaker. En lovhjemmel som sikrer NAV mulighet til å bruke IP-adresser i kontrollarbeidet vil kunne bidra til å avdekke flere saker hvor bruker oppholder seg i utlandet i strid med regelverket.

6.2 Kompetanse og samhandling i NAV

For å kunne motvirke at feilutbetalinger oppstår og å avdekke flere feilutbetalingsaker, er NAV avhengig av kompetanse på feilutbetalingsområdet og god samhandling mellom ulike enheter. Flere har i intervjuer og svarene i spørreundersøkelsen, etterlyst bedre innsikt i regelverk og bedre generell juridisk kompetanse i NAV. Manglende kunnskap om hva som har betydning for utbetalingen av AAP gjør at nødvendig informasjon ikke alltid blir formidlet til bruker eller riktig instans. Dette kan eksempelvis dreie seg om informasjon om dødsfall, lærlinger, lønnstilskudd, soning og institusjonsopphold til den behandlende enheten.

For å adressere behovene knyttet til kunnskap, kompetanse og samhandling i NAV, er det flere mulige tiltak:

- Kompetanseheving/bedre grunnopplæring om regelverk i ulike enheter i NAV (NAV-kontor, kontaktsenter og vedtaksenhet)

- Kompetanseheving på veiledning og oppfølging av brukere, særlig om hvordan meldekortene skal føres på lokalkontorene/kontaktsenter
- Gjøre et grundigere forarbeid ved innvilgelse av AAP, for eksempel bedre utredning av medlemskap, ytelser fra arbeidsgiver, uttak av ferie/for-skyvning av maksdato for SP, samordning av andre ytelser

6.3 Tettere oppfølging av og bedre informasjon til bruker

I tillegg til potensialet for å motvirke og avdekke flere feilutbetalings saker og satse på kompetanse og sam-handling internt i NAV, er det viktig å satse på tiltak som gir bedre oppfølging av og informasjon til brukere. Dette vil kunne forebygge at bruker begår ube-visste feil, samt sikre at veiledere i større grad avdekker forhold som motvirker at feilutbetalings saker oppstår eller at feilutbetalings saker pågår så lenge at det akkumuleres store feilutbetalingsbeløp.

Det bør også, ifølge flere av bidragsyterne i NAV, satses på bedre veiledning til brukere om hvordan meldekortet skal fylles ut. Dette gjelder både generelt og i spesielle tilfeller hvor brukere eksempelvis skal begynne å føre timer etter oppstart i lønnet tiltak. Det kan i tillegg notatføres at slik veiledning er gitt. For å styrke brukers kjennskap til meldeplikten, kan det for eksempel innføres et tiltak som innebærer at veileder på førstegangssamtale med bruker gjennomgår en sjekklister over timeføring, fraværføring og hvordan man går frem dersom det oppstår endringer underveis i en AAP-sak. Dette kan alternativt kombineres med at bruker etter endt innføring signerer på at vedkom-mende er kjent med dette innholdet i meldeplikten og konsekvensene av å bryte regelverket. For fremmed-språklige brukere, vil dette kreve en tilsvarende pro-sedyre med tilstedeværelse fra tolk.

Tettere oppfølging av bruker vil også kunne bidra til at NAV i større grad motvirker og avdekker feilutbe-talings saker hvor bruker har fravær som ikke er god-kjent. Dersom veiledere er tilstrekkelig tilgjengelige og kan gå dypt nok inn i oppfølgingen og veiledningen av den enkelte bruker, kan dette bidra til at man av-dekker avvik, motstridende opplysninger og andre forhold av betydning.

I tillegg til tettere oppfølging av bruker, kan NAV også satse på tiltak som innebærer å gi bedre infor-masjon ut til brukerne. Dette gjelder for eksempel:

- Bedre/tydeligere informasjon i vedtaksbrev
- Bedre informasjon om visse typer tilfeller på mel-dekortet

6.4 Behov for samhandlende fag-system på tvers av ytelser

Brukere som mottar flere ytelser samtidig, trekkes ofte fram som en utfordring for NAV på feilutbetalingsom-rådet. I intervjuene og i spørreundersøkelsen er det et gjentakende tema at NAV har behov for mer sam-handlende og integrerte systemer på tvers av ulike ytelser. Enten i form av at ulike fagsystemer i større grad er integrerte eller i form av et nytt, felles fagsys-tem på tvers av ytelser.

Det oppstår i dag eksempelvis feilutbetalinger i for-bindelse med overgang fra sykepengen til AAP. I mer integrerte systemer kunne en også lagt inn ulike sper-rer og kontroller som hindrer at en bruker eksempelvis får utbetalt mer enn en full livsoppholdsytelse, eksem-pelvis full ytelse av både AAP og sykepengen. Flere peker på at det aller beste hadde vært ett felles fag-system for alle ytelser og som samtidig åpnet for dia-log med brukere.

Noen foreslår også mindre endringer i dagens syste-mer som kan bidra til å motvirke feilutbetalinger. Et forslag er at det opprettes en sperre for hvor stor stil-ling bruker kan ha før AAP bortfaller. Eksempelvis ved at det opprettes en sperre som hindrer brukere med 50 prosent uføregrad og som er 50 prosent tilbake i jobb å få utbetalt AAP.

Flere etterlyser i spørreundersøkelsen at det genere-res en automatisk oppgave om stans av AAP ved av-slag på søknad om uføretrygd. Som tidligere nevnt, innførte NAV høsten 2019 en slik oppgave, så dette tiltaket er allerede iverksatt i NAV.

Det er også flere som etterlyser bedre systemer for samhandling mellom enheter når det gjelder kommuni-kasjon og informasjonsutveksling. Det er også flere som trekker frem mangel på system for tilbakemel-dinger til vedtaksenhet. Bedre samhandling, kommuni-kasjon og informasjonsutveksling mellom enheter i NAV vil kunne virke forebyggende og bidra til å motvirke at feilutbetalings saker oppstår, i tillegg til å bidra til at feilutbetalings saker oppdages tidlig.

6.5 Justeringer av og alternativer til dagens meldekortløsning

Årsaker til feilutbetalinger av AAP er tett knyttet til meldekortløsningen. Det er i dag i stor grad brukers ansvar å rapportere inn riktige opplysninger i melde-kortet til NAV for å unngå at det oppstår feilutbeta-linger. Flere av representantene fra NAV har i spørre-undersøkelsen pekt på muligheter for å justere dagens meldekortløsning eller å legge om hele meldekortord-ningen.

Innenfor dagens meldekortløsning er det enkelte som mener det bør komme opp et varsel til brukere som krysser av for at de ikke har arbeidet på meldekortet med et spørsmål om de er helt sikre på at de ikke har arbeidet eller mottatt noen form for lønn eller godtgjørelse i meldekortperioden. For å adressere utfordringen knyttet til feilutbetalinger blant brukere som mottar både AAP og sykepenger, kan et tiltak også være å skille meldekortet for AAP og dagpenger, slik at meldekortet for AAP kunne hatt et spørsmål om bruker har mottatt sykepenger.

Videre peker enkelte representanter fra NAV på at dagens meldekortløsning hvor bruker har en meldepplikt for fjorten dager løpende, er lite kompatibelt med opplysninger fra A-meldingen som følger kalendermåned. I dag sammenlignes ulike typer opplysninger fra meldekort og fra A-meldingen som ikke samsvarer i tid. For å nyttiggjøre seg av A-inntekt på best mulig måte, kan et aktuelt tiltak være å endre meldekortløsningen til å bli kalendermånedsbasert. Enkelte påpeker at det også er mer brukervennlig etter som inntekt normalt utbetales per kalendermåned.

En kan også se for seg større endringer i AAP-ordningen som gjør at ytelsen kan avkortes basert på inntekt og ikke antall arbeidede timer. Dette vil også øke mulighetene til å dra nytte av inntektsopplysninger fra A-meldingen. En mulighet som da åpner seg, er å gå mot en løsning med mer automatisk avregning av ytelsen opp mot inntektsopplysninger fra A-meldingen. Danmark har for eksempel i sin reform av dagpengeområdet gjennomført en endring hvor meldekortene («dagpengekortene») følger kalendermånedene. Utbetalingen av dagpenger skjer som en å konto utbetaling. Den påfølgende måneden kontrolleres utbetalingen mot elndkomst som tilsvarer 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 et-ertid når dette sammenholdes med tilgjengelige

registeropplysninger (Styrelsen for Arbeidsmarked og Rekruttering, 2017). Dette er imidlertid et større endringsløp som krever endringer av både regelverk, rutiner og systemer.

6.6 Innspill til regelverksendringer

Som en del av innspillene til tiltak for å motvirke at feilutbetalinger oppstår og avdekke flere feilutbetalingsaker, er det flere som trekker frem et behov for regelverksendringer for å forenkle regelverket. Et eksempel på dette er regelverksendring for å sikre at bruker må bruke opp retten til sykepenger før vedkommende kan motta AAP. Et annet eksempel er å se nærmere på regelverket for selvstendig næringsdrivende fordi det i praksis er krevende å kontrollere utbetalinger og inntekt mot faktisk arbeidede timer. Her kan et aktuelt tiltak være å se nærmere på om det burde bli et vilkår at inntektsevnen, og ikke arbeidsevnen, må være nedsatt med minst 50 prosent.

Hvis disse er aktuelle, må virkningene av regelverksendringene utredes og vurderes nærmere. Det har utenfor omfanget av oppdraget å foreta en utredning av regelverksendringer.

6.7 Bedre samarbeid med andre offentlige instanser

NAV sitt arbeid på feilutbetalingsområdet har også grenseflater til andre offentlige instanser som NAV samarbeider med. Flere representanter i intervjuer og spørreundersøkelse trekker frem at det er behov for bedre samarbeid mellom NAV og andre offentlige instanser. Dette gjelder for eksempel mellom NAV-kontor, vedtaksenhet og andre enheter i NAV og politiet, Skatteetaten og andre relevante samarbeidsaktører. Flere peker også på et behov for økt innsyn i flere registre og tilgang til opplysninger som NAV ikke har tilgang til i dag.

7. Referanser

Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen, 2019. *Läckaget i välfärdssystemen, del 1 - Omfattningsstudier och bedömningar av felaktiga. Rapport 4, juni 2019.*, Stockholm: Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.

Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen, 2019. *Läckaget i välfärdssystemen, del 2 - Omfattningen av felaktiga utbetalningar. Rapport 6, Oktober 2019.*, Stockholm: Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.

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

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

Försäkringskassan, 2010. *Felaktiga utbetalningar och brott mot socialförsäkringen. Svar på regeringsuppdrag.*, Stockholm: Försäkringskassan.

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

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

NAV Klageinstans, 2018. *Kvalitetsrapport fra NAV Klageinstans til NAV Arbeid og ytelse*, Oslo: NAV Klageinstans.

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

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

Oslo Economics, 2018. *Kartlegging av omfanget av feilutbetalinger på sykepengeområdet.*, Oslo: Oslo Economics.

Oslo Economics, 2019. *Analyse av omfanget av feilutbetalinger av dagpenger. Oslo Economics rapport 2019-11*, Oslo: Oslo Economics.

Proba samfunnsanalyse og Oxford Research, 2015. *Klage- og påvirkningsmuligheter for søkere og mottakere av AAP*, Oslo: Utarbeidet for Arbeids- og sosialdepartementet.

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

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

SINTEF, 2015. *Hvordan fungerer arbeidsavklaringspenger som ytelse og ordning?*, Oslo: På oppdrag for Arbeids- og velferdsdirektoratet.

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