



Riksrevisjonen

Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen av kontantstøtte- ordningen

Dokument nr. 3:12 (2006–2007)



664 -577 -7 285 18 4 588 315 6 554 7 35 31 216 2 577 634 492

23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 781 3

Denne publikasjonen finnes på Internett:
www.riksrevisjonen.no

Offentlige etater kan bestille publikasjonen fra
Departementenes servicesenter
Telefaks: 22 24 98 60
E-post: publikasjoner@dss.dep.no
www.publikasjoner.no

Andre kan bestille fra Akademika
Avdeling for offentlige publikasjoner
Postboks 8134 Dep
0033 Oslo
Telefon: 22 18 81 23
Telefaks: 22 18 81 01
E-post: offpubl@akademika.no

ISBN 978-82-90811-83-4

Forsideillustrasjon: Lars Tothammer
Foto: Nils-Erik Kjellman/Scanpix - Corbis/Scanpix

Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen av kontantstøtte- ordningen

Dokument nr. 3:12 (2006–2007)

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument nr. 3:12 (2006–2007)
Riksrevisjonens undersøkelse av kontantstøtteordningen.

Riksrevisjonen, 3. juli 2007

For riksrevisorkollegiet

Jørgen Kosmo
riksrevisor

Innhold

1	Innledning	7
2	Oppsummering av undersøkelsen	7
2.1	Mangelfull styring og oppfølging	8
2.2	Forvaltningen av norske kontantstøtte-saker	9
2.3	Forvaltningen av eksport av kontantstøtte	9
3	Riksrevisjonens bemerkninger	10
4	Barne- og likestillingsdepartementets svar	10
5	Riksrevisjonens uttalelse	11
	Vedlegg: Rapport	13

Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen av kontantstøtteordningen

1 Innledning

Formålet med kontantstøtteordningen er å gi småbarnsforeldre mer tid til omsorg for egne barn, legge til rette for større valgfrihet i valg av omsorgsform for barna, og gi mer likhet i de statlige overføringene til småbarnsfamiliene, uavhengig av omsorgsform. Kontantstøtte kan gis fra barn er ett år til måneden før barnet fyller tre år. Det var i underkant av 53 500 som mottok kontantstøtte per 31. desember 2006. Statsregnskapet viser at det i 2006 ble regnskapsført i underkant av 2,3 milliarder kroner under kapittel 844 *Kontantstøtte*, post 21 *Spesielle driftsutgifter* og post 70 *Tilskudd*. I statsbudsjettet for 2007 ble det bevilget i underkant av 2 milliarder kroner til kapittel 844 *Kontantstøtte*, post 70.

Kontantstøtte gis hvis det ikke, eller bare delvis, blir benyttet barnehageplass med offentlig driftstilskudd. Kommunene er pålagt å føre et oppdatert register med opplysninger over alle barnehagebarn i kontantstøttealder. Registret skal basere seg på opplysninger gitt av barnehagene. Ut fra registret lager kommunene rapporter som leveres til NAV-kontorene. Rapportene skal benyttes av saksbehandlerne ved NAV-kontoret til å kontrollere om søkerne og mottakerne av kontantstøtte oppfyller vilkåret som er knyttet til bruk av barnehage.

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse har vært å belyse om det gjennomføres tilfredsstillende kontroll ved innvilgingen og utbetalingen av kontantstøtte. Det har videre vært et mål å undersøke om Arbeids- og velferdsdirektoratet forvalter kontantstøtteordningen på en tilfredsstillende måte.

Undersøkelsen omfatter følgende problemstillinger:

1. Er arbeidet med registrering av barnehagebarn og samarbeidet mellom kommune og NAV-kontor tilfredsstillende for å utføre kontroll med utbetalingen av kontantstøtte?
2. I hvilken grad fanger intern kontroll ved NAV-kontorene opp saksbehandlingsfeil og feil ved den løpende utbetalingen av kontantstøtte?

3. I hvilken grad er saksbehandlingen og den interne kontrollen ved eksport av kontantstøtte tilfredsstillende?
4. Hvordan ivaretar Arbeids- og velferdsdirektoratet forvaltningen og oppfølgingen av kontantstøtteordningen?

Utkast til rapport ble forelagt Barne- og likestillingsdepartementet 18. april 2007. Barne- og likestillingsdepartementet har i brev av 9. mai 2007 avgitt uttalelse til rapporten. Departementets merknader til rapportens faktadel er gjennomgått og innarbeidet i rapporten. Departementets kommentar til rapporten er innarbeidet under punkt 2. Riksrevisjonens rapport om undersøkelsen følger som trykt vedlegg.

2 Oppsummering av undersøkelsen

Undersøkelsens problemstillinger er belyst ved hjelp av analyse av dokumenter, statistikk, intervjuer, saksmapper og en elektronisk spørreundersøkelse.

I dokumentanalysen inngår regelverket på området, stortingsdokumenter, styringsdokumenter fra Barne- og likestillingsdepartementet og årsrapporter fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. Dokumentanalysen er gjennomført blant annet for å kartlegge i hvilken grad den formelle styringsdialogen mellom departementet og direktoratet retter oppmerksomhet mot kontantstøtteordningen.

For å få informasjon om antall feilutbetalinger av kontantstøtte og hvor mye som utbetales i saker som er innvilget med hjemmel i EØS-avtalens trygdedel, er det innhentet statistikk fra Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2005 og 2006.

Høsten 2006 ble seks kommuner, åtte lokale NAV-kontor og NAV Utland intervjuet. Kommunene ble intervjuet om hvordan de utfører arbeidet med å registrere opplysninger om barnehagebarn i kontantstøttealder og hvordan de samarbeider med NAV-kontorene. De lokale NAV-kontorene og NAV Utland ble intervjuet

om blant annet saksbehandlingen av krav om kontantstøtte, praksis ved feilutbetalinger og intern kontroll.

For å få informasjon om hvordan et større antall kommuner arbeider med registreringen av barnehagebarn i kontantstøttealder, ble det benyttet et elektronisk spørreskjema. Spørreundersøkelsen ble høsten 2006 sendt ut til 132 kommuner og bydeler.¹ Undersøkelsen ble besvart av 103 respondenter, noe som gir en svarprosent på 78. Spørreskjemaet omhandlet blant annet kommunenes rutiner for å registrere og eventuelt kontrollere opplysningene de mottar fra barnehagene om barnehagebarn i kontantstøttealder.

Det ble foretatt saksmappegjennomgang på de lokale NAV-kontorene og NAV Utland. Saksmappegjennomgangen ble utført for å undersøke om saksbehandlingen blir dokumentert i tilstrekkelig grad, om det blir innhentet tilstrekkelig dokumentasjon når krav saksbehandles og om intern kontroll dokumenteres. Totalt sett er det gjennomgått 114 saker.² Flertallet av de gjennomgåtte sakene ble innvilget i 2006. I etterkant av saksmappegjennomgangen er det undersøkt hvordan de gjennomgåtte sakene er registrert i NAVs saksbehandlingssystem Infotrygd. Formålet med dette har vært å undersøke om NAVs statistikk over registrerte utenlandssaker er pålitelig.

I 2007 ble Arbeids- og velferdsdirektoratet og Barne- og likestillingsdepartementet intervjuet. Intervjuene ble gjennomført for å kartlegge hvilke rutiner som er gjeldende for kontroll av saksbehandlingen av krav om kontantstøtte og utbetaling av kontantstøtte. Intervjuene ble også benyttet for å få en utdypning av de skriftlige styringssignalene som er gitt på området, og for å klargjøre aktørenes roller og ansvar i utenlandsforvaltningen.

2.1 Mangelfull styring og oppfølging

Undersøkelsen viser at Barne- og likestillingsdepartementet i liten grad etterspør og mottar informasjon om resultatene for kontantstøtteordningen. Departementet mottar hovedsakelig rapportering på saksbehandlingstid. Denne rapporteringen gir ikke et reelt bilde av saksbehandlingstiden, da det kun er de sakene som behandles raskest som det rapporteres på. Dette utgjør 75 pro-

sent av total saksmengde. Det vil si at de resterende 25 prosent av sakene, som har lengst saksbehandlingstid, ikke teller med i rapporteringen. I årsrapporten for 2005 står det at etatens egne krav til saksbehandlingstid ikke nås. Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyste i møte i januar 2007 om at kravene til saksbehandling fortsatt ikke nås, men i årsrapporten for 2006 ble det ikke rapportert om brudd på normtidskravet.

Undersøkelsen viser at forvaltningen av kontantstøtteordningen er viet lite oppmerksomhet hos departement og direktorat. Barne- og likestillingsdepartementet følger i liten grad opp ordningen, og Arbeids- og velferdsdirektoratet rapporterer i liten utstrekning om resultatene på området. En konsekvens av den manglende styringen og oppfølgingen synes å være at kjente svakheter, som blant annet mangler i tallene som viser saksbehandlingstid og manglende innhenting av dokumentasjon i eksportsaker, ikke er utbedret.

Statistikken over feilutbetalinger viser at det er et relativt stort omfang av feilutbetalinger av kontantstøtte. Rikstrygdeverket vurderte antallet feilutbetalingssaker som høyt i 1999, og Riksrevisjonens undersøkelse viser at andelen feilutbetalinger fortsatt er på samme høye nivå syv år etter. I 2006 utgjorde andelen feilutbetalinger 2,8 prosent av det gjennomsnittlige antallet stønadmottakere. I overkant av 10 millioner kroner ble krevd tilbakebetalt av Arbeids- og velferdsetatens innkrevingsssentral dette året.³

Arbeids- og velferdsetatens innkrevingsssentral skal i følge rutinen for tilbakekreving av feilutbetalinger stå for all innkreving av feilutbetalte beløp. Undersøkelsen viser at rutinen for tilbakekreving av feilutbetalinger ikke følges ved alle lokale NAV-kontor. Ved ett lokalt NAV-kontor i utvalget ble rutinen for tilbakekreving ikke fulgt, og kontoret krever selv inn feilutbetalt beløp. I de tilfellene rutinen ikke etterleves, vil ikke feilutbetalingssakene inngå i statistikken over feilutbetalinger. Det reelle antallet feilutbetalinger vil dermed være høyere enn det statistikken viser, og det stilles spørsmål ved statistikkenes pålitelighet.

Barne- og likestillingsdepartementet viser i sin kommentar til undersøkelsen, til at Arbeids- og velferdsdirektoratet synes det er lagt for stor vekt på at normtiden for saksbehandlingen av krav om kontantstøtte ikke holdes.

1) Heretter omtales respondentene som kommuner.

2) Det er gjennomgått 80 saker innvilget med hjemmel i nasjonalt regelverk og 34 saker innvilget med hjemmel i EØS-regelverket.

3) Brev fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til Riksrevisjonen av 9. februar 2007.

2.2 Forvaltningen av norske kontantstøttesaker

Alle kommuner skal ifølge forskriften ajourføre sine registre over barnehagebarn i kontantstøttealder månedlig og føre kontroll med opplysninger gitt av barnehageeierne.

Undersøkelsen viser at kommunenes rapportering til NAV-kontorene er det viktigste redskapet for å føre kontroll med kontantstøttesaker. Mottakerne av kontantstøtte har plikt til å melde fra til NAV-kontoret hvis vilkårene for å motta stønaden endres, men dette overholdes i varierende grad. De lokale NAV-kontorene er dermed avhengige av de kommunale rapportene for å fange opp endringer i vilkårene for rett til å motta kontantstøtte. Hvis den kommunale rapporteringen uteblir eller kommer for sent, er det stor risiko for at det blir feilutbetalinger i saker der det har vært endringer.

Den gjennomførte spørreundersøkelsen viser at mange kommuner i liten grad prioriterer registreringsarbeidet av barnehagebarn i kontantstøttealder. Over 60 % av kommunene oppgir at det ikke er andre som tar over arbeidet med kontantstøttere registret dersom den som vanligvis har denne oppgaven er fraværende. Ved fravær er det dermed stor sannsynlighet for at rapportene ikke blir oversendt det lokale NAV-kontoret til avtalt tid, og dette øker risikoen for feilutbetalinger. Et NAV-kontor i utvalget fikk ikke oversendt kommunens rapportering som følge av at kommunens saksbehandler med ansvar for kontantstøttere registret var fraværende. Resultatet ble over 30 feilutbetalingssaker samme måned.

Det er videre et krav at kommunene skal føre kontroll med de opplysningene som gis fra barnehagene. Hvor ofte, og hvilke tiltak/aktiviteter som skal inngå i kontrollen, er imidlertid ikke definert i regelverket. Undersøkelsen viser at det derfor blir opp til den enkelte saksbehandler å vurdere risikoen for feil, og at saksbehandlerne vurderer dette ulikt. En fjerdedel av kommunene opplyser at de sjelden eller aldri kontrollerer rapportene som de mottar fra barnehagene. Ytterligere en fjerdedel av kommunene oppgir at de kontrollerer av og til. På denne bakgrunn er det risiko for at opplysningene kommunene sender de lokale NAV-kontorene ikke er oppdaterte og dermed inneholder feil.

Det er få krav til kontroll av saksbehandlingen når krav om kontantstøtte behandles ved de lokale NAV-kontorene. Kontroll skal i følge Arbeids- og velferdsdirektoratet skje gjennom

stikkprøver og utbetalingskontroll. Undersøkelsen viser at ingen av NAV-kontorene i utvalget gjennomfører begge disse kontrollaktivitetene. Undersøkelsen viser også at det ikke er dokumentert noen form for kontroll i noen av de gjennomgåtte saksmappene. Manglede kontroll øker risikoen for feilutbetalinger.

Saksgjennomgangen viser at det varierer om NAV-kontorene dokumenterer saksbehandlingen. Manglede dokumentasjon i saksmappen av blant annet endringsmeldinger gitt av foreldre eller kommune, gjør at det ikke er mulig å gjennomføre etterprøving av saksbehandlingen ut fra den informasjonen som er tilgjengelig i saksmappen.

2.3 Forvaltningen av eksport av kontantstøtte

Identifisering og saksbehandling av saker der søkeren har rettigheter som utløses av EØS-regleverket har vært en utfordring for trygdestaten helt fra EØS-avtalen trådte i kraft i 1994.⁴ Etatens egne undersøkelser har vist at eksportsakene ikke håndteres på en tilstrekkelig god måte.

Riksrevisjonens undersøkelse viser at det fortsatt er utfordringer på dette området. Det er manglende kompetanse når krav om kontantstøtte skal saksbehandles etter EØS-avtalens trygdedel. Det er blant annet usikkerhet knyttet til hvem som har saksbehandlingsansvar for enkeltsaker, hvordan saker skal registreres, hvilken dokumentasjon som skal innhentes, hvordan dokumentasjon skal innhentes og rollen NAV Utland skal ha når det gjelder faglig bistand til de lokale NAV-kontorene. Konsekvensene av manglende kompetanse er blant annet at statistikken ikke blir pålitelig, da saker hjemlet i EØS-avtalens trygdedel registreres som om de var innvilget med hjemmel i den nasjonale lovgivningen. For å bedre forvaltningen av utenlandssakene bør direktoratet sørge for mer veiledning og oppfølging på området.

Det er færre kontrollmuligheter når kontantstøtte eksporteres, sammenlignet med krav som innvilges og utbetales hjemlet i den nasjonale lovgivningen. Det er derfor viktig at de kontrollmulighetene som er tilgjengelig, følges opp. Det viktigste kontrolltiltaket er at all nødvendig dokumentasjon innhentes, både ved saksbehandlingen av nye saker og ved oppfølgingen av løpende saker. Saksmappegjennomgangen viser at over halvparten av de gjennomgåtte sakene ikke inne-

4) Sluttrapport for prosjektet EØS i Trygdestaten, 2006.

holder tilstrekkelig dokumentasjon, og at regelverket dermed ikke følges i tilfredsstillende grad når det innvilges krav om eksport av kontantstøtte. Dette gjelder både på de lokale NAV-kontorene og NAV Utland.

3 Riksrevisjonens bemerkninger

Riksrevisjonens undersøkelse viser at forvaltningen av kontantstøtteordningen er preget av at Barne- og likestillingsdepartementet i liten grad etterspør og mottar styringsinformasjon. Den formelle rapporteringen er begrenset til å omhandle eventuelle avvik fra kravene som er satt til saksbehandlingstid. Saksbehandlingstiden måles med normtid, og Barne- og likestillingsdepartementet uttaler i brev av 9. mai 2007 at Arbeids- og velferdsdirektoratet synes Riksrevisjonen i undersøkelsen har lagt for stor vekt på at normtiden ikke holdes. Riksrevisjonen har merket seg departementets synspunkt. Fra 2000 har det vært kjent at det er svakheter i tallene over saksbehandlingstid som rapporteres fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, uten at dette er utbedret og fulgt opp. Riksrevisjonen mener i tillegg at det er lite hensiktsmessig å benytte et resultatkrav som ser bort fra de 25 prosent av sakene som har tatt lengst tid, noe som fører til at måloppnåelsen framstår som bedre enn den er. Etter Riksrevisjonens vurdering har departementet et for svakt grunnlag for sin styring, oppfølging og kontroll.

Andelen feilutbetalinger på kontantstøtteområdet er høy. I 2006 var andelen feilutbetalinger på samme høye nivå som i 1999, da ordningen nettopp var innført. Undersøkelsen viser at det fortsatt er problemer med den kommunale rapporteringen til de lokale NAV-kontorene. Lav prioritering av registreringsoppgaven øker risikoen for feilutbetalinger av kontantstøtte. Det må kunne stilles høyere krav til en ordning som har eksistert i noen år, enn i en innkjøringsfase. Det burde derfor etter Riksrevisjonens vurdering i større grad ha blitt etablert hensiktsmessige rutiner og systemer for å redusere andelen feilutbetalinger.

Riksrevisjonens undersøkelse viser at Arbeids- og velferdsdirektoratets krav til kontroll av saksbehandlingen ikke følges. Ingen av de intervjuede lokale NAV-kontorene oppgir at de gjennomfører både utbetalingskontroll og stikkprøvekontroll av saksbehandlingen. I de gjennomgåtte sakene er det ikke dokumentert noen form for kontroll. Dette er særlig kritikkverdig i de

sakene der kontantstøtte eksporteres, siden kravene til kontroll er større i slike kompliserte saker. Mangelfull kontroll i forvaltningen av stønaden gir grunnlag for feilutbetalinger og manglende legitimitet til ordningen.

Undersøkelsen viser videre at det ved de lokale NAV-kontorene og ved NAV Utland er mangelfull etterlevelse av regelverket i saker som er innvilget ut fra EØS-avtalens trygdedel. Saksmappegjennomgangen viser at det i flertallet av de gjennomgåtte sakene innvilges kontantstøtte uten at all pålagt dokumentasjon er innhentet. Det at mottakerne av stønaden bor i et annet land gir færre muligheter til kontroll, og det er derfor viktig at de kontrollmulighetene som finnes faktisk benyttes. Mangelfull innhenting av dokumentasjon øker risikoen for feilutbetalinger. Etter Riksrevisjonens vurdering gir dagens praksis store muligheter for å misbruke ordningen, og det bør iverksettes tiltak for å rette opp dette forholdet.

Det framgår av økonomiregelverket at stønadsforvalter skal ha etablert systemer, rutiner og tiltak som har til oppgave å forebygge, avdekke og korrigere feil og mangler for å sikre korrekt saksbehandling ved tildeling og utbetaling av stønad. Riksrevisjonen peker på at det er en rekke mangler knyttet til styringen av, og kontrollen med, kontantstøtteordningen. Enkelte av disse svakhetene har vært kjent over lengre tid. Ifølge økonomiregelverket skal departementet sikre seg at alle virksomheter har tilfredsstillende intern kontroll slik at fastsatte mål og resultatkrav følges opp, ressursbruken er effektiv og virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler. På bakgrunn av ovennevnte er det grunn til å stille spørsmål ved om Barne- og likestillingsdepartementet har ivaretatt sitt overordnede kontrollansvar på dette stønadsområdet.

4 Barne- og likestillingsdepartementets svar

Saken har vært forelagt Barne- og likestillingsdepartementet, og statsråden har i brev av 7. juni 2007 svart:

«Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 24.5.2007 vedrørende ovennevnte.

Jeg har merket meg Riksrevisjonens bemerkninger til Barne- og likestillingsdepartementets forvaltning av kontantstøtteordningen, og vil iverksette nødvendige tiltak for å bedre styring, oppfølging og kontroll med ordningen.

Departementet vil følge dette opp blant annet gjennom styringsdialogen med Arbeids- og velferdsdirektoratet, herunder vil det i tildelingsbrevet bli stilt klare krav til forvaltning og rapportering. Jeg viser i denne forbindelse også til at oppfølging av Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon av kontantstøtten var tema på etatsstyringsmøte i mars 2007. Videre har departementet i brev av 25.4.2007 bedt Arbeids- og velferdsdirektoratet utarbeide en plan med forslag til tiltak for utbedring av forholdene omtalt i hovedanalyserapporten.

For øvrig har jeg merket meg at Riksrevisjonen mener at det er "...lite hensiktsmessig å benytte et resultatkrav som ser bort fra de 25 prosent av sakene som har tatt lengst tid..." Til ovennevnte vil jeg bemerke at alle saker omfattes av rapporteringen. 75 prosent av alle søknader om kontantstøtte skal være behandlet innen én måned. Alle søknader skal være behandlet innen tre måneder. Jeg mener det er gode grunner til ikke å kreve at alle saker skal behandles innen én måned. I enkelte saker blir saksbehandlingen forsinket fordi man venter på opplysninger fra søker eller andre myndigheter, for eksempel i EØS-saker. Tilsvarende modell for rapportering benyttes for øvrig for de fleste stønadsordninger Arbeids- og velferdsdirektoratet forvalter.»

5 Riksrevisjonens uttalelse

Riksrevisjonen vil peke på at svakhetene i kontantstøtteordningen har vært kjent gjennom

mange år uten at nødvendige forbedrende tiltak har blitt iverksatt. Undersøkelsen viser at styringen fra Barne- og likestillingsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet har vært mangelfull. Riksrevisjonen har imidlertid merket seg at Barne- og likestillingsdepartementet vil iverksette nødvendige tiltak for å bedre styring, oppfølging og kontroll med ordningen. Riksrevisjonen har videre merket seg at departementet har bedt Arbeids- og velferdsdirektoratet utarbeide en plan med forslag til tiltak for utbedring av forholdene omtalt i Riksrevisjonens undersøkelse.

Riksrevisjonen konstaterer at dagens kontrollrutiner for kontantstøtteordningen ikke fungerer tilfredsstillende. Undersøkelsen dokumenterer at mange barnehager, kommuner og NAV-kontor i liten grad prioriterer kontrollarbeidet. Den manglende kontrollen resulterer i et høyt antall feilutbetalinger, ved at personer som ikke oppfyller vilkårene urettmessig mottar kontantstøtte.

Videre vil Riksrevisjonen peke på at forvaltningen av kontantstøtte etter EØS-avtalens trygdedel er mangelfull. I flertallet av de gjennomgåtte sakene er det feil i saksbehandlingen. Det er ikke i tråd med god forvaltningsskikk at det innvilges søknader uten at søker dokumenterer at vilkårene er oppfylt. Dette er særlig betenkelig i og med at mulighetene for løpende kontroll er begrenset i slike saker.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 20. juni 2007

Jørgen Kosmo

Jan L. Stub

Annelise Høegh

Ranveig Frøiland

Geir-Ketil Hansen

Therese Johnsen



Rapport: Forvaltningen av kontant- støtteordningen

Vedlegg til Dokument nr. 3:12 (2006–2007)

Innhold

1 Innledning	16	6.3 Kontroll av løpende utenlandssaker	36
1.1 Bakgrunn	16	6.4 Vurderinger	37
1.2 Formål og problemstillinger	16		
2 Metode og gjennomføring	17	7 Hvordan ivaretar Arbeids- og velferdsdirektoratet forvaltningen og oppfølgingen av kontantstøtteordningen?	38
2.1 Kommunenes registerføring og samarbeid med NAV-kontorene	17	7.1 Styring og oppfølging	38
2.2 Intern kontroll ved NAV-kontorene	17	7.2 Styring og oppfølging av utenlandssaker	40
2.3 Eksport av kontantstøtte	18	7.3 Vurderinger	42
2.4 Arbeids- og velferdsdirektoratets forvaltning og oppfølging	18		
3 Revisjonskriterier	19	8 Samlete vurderinger	43
3.1 Krav til registrering av opplysninger om barnehagebarn	19	8.1 Svakheter i kommunenes rapportering bidrar til feilutbetalinger	43
3.2 Regler ved eksport av kontantstøtte	19	8.2 Andelen feilutbetalinger vurderes som høy	43
3.3 Krav til intern kontroll og forvaltning av stønader	20	8.3 Manglende kompetanse om eksport av kontantstøtte	44
4 Er arbeidet med registreringen av kontantstøtteopplysninger tilfredsstillende for NAVs saksbehandling?	21	8.4 Manglende kontroll av eksportsaker	44
4.1 Utgifter, mottakere og organisering	21	8.5 Svakheter i etterlevelsen av rutinene for kontroll	44
4.2 Foreldrenes overholdelse av meldeplikten	23	8.6 Manglende styring og oppfølging	44
4.3 Kvaliteten i kommunenes rapportering til NAV-kontorene	23		
4.4 Samarbeidet mellom kommune og NAV-kontor	27	Litteraturliste	45
4.5 Vurderinger	28		
5 I hvilken grad fanger intern kontroll ved de lokale NAV-kontorene opp saksbehandlingsfeil og feil ved den løpende utbetalingen av kontantstøtte?	29		
5.1 Kontroll av saksbehandling og utbetaling	29		
5.2 Hvordan følges endringsmeldinger opp?	30		
5.3 Feilutbetalinger av kontantstøtte på de lokale NAV-kontorene	30		
5.4 Vurderinger	31		
6 I hvilken grad er saksbehandlingen og den interne kontrollen ved eksport av kontantstøtte tilfredsstillende?	33		
6.1 Saksbehandling av krav om eksport av kontantstøtte	33		
6.2 Intern kontroll av saksbehandlingen i utenlandssaker	36		

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Kontantstøtteordningen er hjemlet i lov om kontantstøtte til småbarnsforeldre, heretter omtalt som kontantstøtteloven. Målet med kontantstøtteordningen er å bidra til at familiene får mer tid til selv å ta omsorgen for egne barn, at familiene gis reell valgfrihet når det gjelder omsorgsform for barn og at det blir mer likhet i overføringene den enkelte familie mottar til barneomsorg fra staten, uavhengig av hvordan tilsynet ordnes.¹

Kontantstøtteordningen ble innført 1. august 1998. Kontantstøtte kan gis fra barn er ett år til måneden før barnet fyller tre år. Kontantstøtte gis hvis det ikke, eller bare delvis, blir benyttet barnehageplass som det ytes offentlig driftstilskudd for.

Fram til februar 2003 var et av vilkårene for rett til kontantstøtte at både barnet og forsørgeren var bosatt i Norge. Som en konsekvens av EØS-avtalens trygdedel², blir det nå også utbetalt kontantstøtte for barn bosatt i EØS-området. Retten til eksport av kontantstøtte er betinget av at forsørgeren arbeider i Norge, eller på annen måte er omfattet av norsk trygdelovgivning i henhold til EØS-avtalens regler. Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser om at det i 2006 ble utbetalt 9,5 millioner til eksport av kontantstøtte.

Mottakere av kontantstøtte har plikt til å underrette NAV-kontorene om alle endringer som kan ha betydning for retten til å motta kontantstøtte og størrelsen på denne.

Barne- og familiedepartementet ba i 1999 Riks-trygdeverket foreta en evaluering av kontantstøtteordningen. Den gjennomførte evalueringen viste blant annet at meldingsrutinene fra kommune og foreldre til NAV-kontorene ikke alltid fungerte, at saksbehandlingstiden på NAV-kontorene var for lang og at det var et høyt antall feilutbetalinger.³

1) § 1 i kontantstøtteloven.

2) Rådsforordning 1408/71 om anvendelse av trygdeordninger for arbeidstakere, selvstendig næringsdrivende og deres familiemedlemmer som flytter innenfor Fellesskapet.

3) Basisrapporten 1999 - De administrative konsekvensene av kontantstøtteordningen, oversendt fra Riks-trygdeverket til Barne- og familiedepartementet 17. februar 2000.

Foreldrenes manglende overholdelse av meldepplikten og for sen eller manglende rapportering fra barnehager/kommuner ble oppgitt som årsak til mange tilfeller av feilutbetaling.

Identifisering og saksbehandling av saker der søkeren har rettigheter gjennom EØS-regleverket, har vært en utfordring helt fra EØS-avtalen trådte i kraft i 1994.⁴ Etaten omtaler utenlandsområdet som et risikoområde, og har pekt på at det er for lav kompetanse om utenlandsreglene.⁵ Regnskapsrevisjonen i Riksrevisjonen har tidligere undersøkt eksport av kontantstøtte, og i Dokument nr. 1 (2005–2006) ble det påpekt at det ikke innhentes tilstrekkelig dokumentasjon i sakene. Det oppgis at dette kan ha medført at kontantstøtte er utbetalt på feilaktig grunnlag.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med undersøkelsen er å undersøke om det gjennomføres tilfredsstillende kontroll ved innvilgingen og utbetalingen av kontantstøtte. Det er videre et mål å undersøke om Arbeids- og velferdsdirektoratet forvalter kontantstøtteordningen på en tilfredsstillende måte.

Målet belyses gjennom følgende problemstillinger:

- 1) Er arbeidet med registrering av barnehagebarn og samarbeidet mellom kommune og NAV-kontor tilfredsstillende for å utføre kontroll med utbetalingen av kontantstøtte?
- 2) I hvilken grad fanger intern kontroll ved NAV-kontorene opp saksbehandlingsfeil og feil ved den løpende utbetalingen av kontantstøtte?
- 3) I hvilken grad er saksbehandlingen og den interne kontrollen ved eksport av kontantstøtte tilfredsstillende?
- 4) Hvordan ivaretar Arbeids- og velferdsdirektoratet forvaltningen og oppfølgingen av kontantstøtteordningen?

4) Sluttrapport for prosjektet EØS i Trygdeetaten, 2006.

5) Mål og prioriteringer, 2006.

2 Metode og gjennomføring

Problemstillingene er belyst ved hjelp av data fra analyse av dokumenter, spørreundersøkelse, intervju, saksmappegjennomgang og statistikk.

Sentrale dokumenter for kontantstøtteordningen er blitt gjennomgått i forbindelse med utarbeidelsen av revisjonskriteriene og arbeidet med de fire problemstillingene. Dette gjelder i hovedsak kontantstøtteleven med tilhørende forskrift og rundskriv⁶, og stortingsdokumenter i form av relevante innstillinger, proposisjoner og meldinger.

2.1 Kommunenes registerføring og samarbeid med NAV-kontorene

For å finne ut hvordan kommunene arbeider med rapporteringen av barnehagebarn, ble det benyttet et elektronisk spørreskjema. Spørreskjemaet omhandlet blant annet kommunenes rutiner for å registrere og eventuelt kontrollere opplysningene de mottar fra barnehagene.

Etter en pilottest ble spørreskjemaet sendt på e-post til 129 kommuner og tre bydeler i Oslo kommune i august 2006. Utvalget var basert på geografisk spredning og innbyggertall.⁷ 103 respondenter besvarte undersøkelsen, og dette utgjør en svarprosent på 78.

I tillegg til spørreundersøkelsen er denne problemstillingen besvart med intervjudata. Åtte NAV-kontor⁸ og seks kommuneadministrasjoner ble intervjuet i perioden fra september til novem-

ber 2006.⁹ Intervjuutvalget ble valgt ut fra blant annet innbyggertall og geografisk beliggenhet.

I intervjuene med kommunene deltok den/de som arbeidet med å føre kontantstøtteregistret, og i enkelte tilfeller den ansvarlige for barnehagene i kommuneadministrasjonen. Ved NAV-kontorene ble saksbehandlere på kontantstøtteområdet intervjuet. I noen intervjuer deltok i tillegg avdelingsleder og trygdesjef.

2.2 Intern kontroll ved NAV-kontorene

For å belyse problemstillingen om intern kontroll ble Arbeids- og velferdsdirektoratet intervjuet i januar 2007 om hvilke rutiner som er gjeldende for kontroll av saksbehandling og utbetaling. For å vurdere kvaliteten på den interne kontrollen som gjennomføres, ble det gjennomført intervjuer og saksmappegjennomganger ved de utvalgte NAV-kontorene. I intervjuene redegjorde NAV-kontorene for hvilke rutiner de har for kontroll og feilutbetalinger på kontantstøtteområdet.

Ved de lokale NAV-kontorene er i det tillegg gjennomgått til sammen 114 saksmapper for å undersøke hvordan saksbehandlingen, og eventuell intern kontroll, er dokumentert i sakene. Det ble gjennomgått både ordinære norske saker og saker som er innvilget ut fra EØS-avtalens trygdereregler, og flertallet av de gjennomgåtte sakene ble innvilget i 2006.¹⁰ I etterkant av saksmappegjennomgangen er det undersøkt hvordan sakene er registrert i NAVs saksbehandlingssystem Infotrygd. Målet har vært å undersøke om det er samsvar mellom registreringene i Infotrygd og opplysningene i saksmappene.

For å få kunnskap om omfanget av feilutbetalinger, ble det innhentet statistikk fra Arbeids- og velferdsdirektoratet.

6) Lov om kontantstøtte til småbarnsforeldre, forskrift om føring av register til bruk i forbindelse med kontroll av beregning og utbetaling av kontantstøtte, rundskriv om henholdsvis kontantstøtteleven og EØS-avtalens trygdedel.

7) Kommunene ble delt inn i grupper, basert på Statistisk Sentralbyrås definisjoner av små, mellomstore og store kommuner. I utvalget utgjorde de store kommunene ca. 20 prosent, de mellomstore ca. 35 prosent og de små ca. 45 prosent. Små kommuner tilsvarer kommuner med 0-4999 innbyggere, mellomstore 5000-19 999 og store tilsvarer kommuner med minst 20 000 innbyggere (www.ssb.no).

8) Kontorene som inngår i undersøkelsen benevnes formelt "NAV lokalt trygd", siden disse kontorene ennå ikke er samlokaliserte med NAV arbeid og den kommunale sosialtjenesten. I denne rapporten brukes kortformen NAV-kontor.

9) Totalt sett ble det valgt ut åtte kommuneadministrasjoner, men to av disse ble ikke intervjuet da de allerede hadde besvart den elektroniske spørreundersøkelsen.

10) De resterende sakene ble saksbehandlet i 2005.

2.3 Eksport av kontantstøtte

I hvilken grad saksbehandlingen og den interne kontrollen ved eksport av kontantstøtte er tilfredsstillende, er belyst hovedsakelig gjennom intervjuer og saksmappegjennomgang. Det er gjennomført intervjuer med NAV Utland i november 2006 og med utvalget av NAV-kontor (de samme kontorene som er omtalt i 2.1). Intervjuene tok for seg rutinene for saksbehandlingen, med vekt på innhenting av dokumentasjon og de ulike aktørenes ansvar i forvaltningen av eksportsaker. For å få utdypet styringssignalene på dette området, ble Arbeids- og velferdsdirektoratet og Barne- og likestillingsdepartementet intervjuet.

Fem av de utvalgte NAV-kontorene hadde eksportsaker, og alle sakene ved disse NAV-kontorene ble gjennomgått. I tillegg ble det gjort et utvalg av tolv tilfeldige saker ved NAV Utland. Til sammen ble det gjennomgått 34 eksportsaker. I etterkant av saksmappegjennomgangen er det undersøkt hvordan sakene er registrert i NAVs saksbehandlingssystem Infotrygd. Målet har blant annet vært å undersøke om opplysningene i saken er i overensstemmelse med vedtaket, og å se hvilke registreringskoder som er brukt. I tillegg til at kontantstøttemappene ble gjennomgått, ble også barnetrygdmapper undersøkt ved enkelte NAV-kontor. Dette ble gjort i de tilfellene der det ble opplyst om at relevant dokumentasjon for kontantstøttesaken også kunne ligge i barnetrygdsaken.

For å belyse omfanget av eksportsaker ble det innhentet statistikk over antall stønadsmottakere og de totale utbetalingssummene fra Arbeids- og velferdsetaten.

2.4 Arbeids- og velferdsdirektoratets forvaltning og oppfølging

Arbeids- og velferdsdirektoratets rolle i kontantstøtteordningen er kartlagt gjennom dokumentanalyse og intervju. Dokumentanalyse er gjennomført for å kartlegge i hvilken grad den formelle styringsdialogen mellom departementet og direktoratet retter oppmerksomhet mot kontantstøtten. Analysen omfatter publikasjoner som tildelingsbrev og årsrapporter.

Det ble gjennomført et intervju med Arbeids- og velferdsdirektoratet for å få kunnskap om blant annet de rutiner som NAV-kontorene skal følge, og hvilke tilbakemeldinger Arbeids- og velferdsdirektoratet har fått fra ytre etat om kontantstøtteordningen. For å få en utdyping av de skriftlige styringssignalene som er gitt, og hvilke utfordringer departementet ser ved kontroll av kontantstøtteordningen, ble Barne- og likestillingsdepartementet intervjuet i januar 2007.

Det ble sendt brev til NAVs fylkesledd i september 2006 der de ble bedt om å gi en kort redegjørelse for hvordan de bistår de lokale NAV-kontorene i saksbehandlingen av krav om kontantstøtte. Fylkesleddenes svarbrev er analysert og brukt i rapporten.

3 Revisjonskriterier

3.1 Krav til registrering av opplysninger om barnehagebarn

Ifølge lov om barnehager § 7 har barnehageeier ansvar for å drive virksomheten i samsvar med gjeldende lover og regelverk. Barnehageeieren plikter blant annet å gi barnets bostedskommune de opplysninger som er nødvendige for å kunne føre et register over barnehagebarn i kontantstøtealder.

Barnehageloven § 8 hjemler at kommunen er lokal barnehagemyndighet. Kommunen skal gi veiledning og påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk. Hver kommune skal opprette og føre register til bruk for NAV-kontorene i forbindelse med kontroll av beregning og utbetaling av kontantstøtte etter kontantstøtte-loven. Registret kan samkjøres mot NAV-kontorets register over mottakere av kontantstøtte. Kontantstøtte-lovens § 19 fastslår at overføring av informasjon fra kommunale registre til arbeids- og velferdsetaten skal skje hver måned.

Forskrift om føring av register til bruk i forbindelse med kontroll av beregning og utbetaling av kontantstøtte¹¹ § 2, angir at de kommunale registrene skal inneholde opplysninger om blant annet:

- navn, fødselsnummer og adresse til barn i alderen 1 til 3 år som har barnehageplass med offentlig driftstilskudd
- avtalt ukentlig oppholdstid i barnehagen
- tidspunktet for når barnet begynte i barnehagen, når det eventuelt fikk endret oppholdstiden eller sluttet i barnehagen

Den kommunale registerføringen skal skje på bakgrunn av innsamlede opplysninger fra barnehageeierne. Ifølge forskriften § 3 skal kommunen ajourføre registret månedlig og føre kontroll med opplysninger gitt av barnehageeierne.

Ifølge barnehageloven § 8 gir kommunen rett til innsyn i dokumenter og adgang til barnehageløskaler i den utstrekning dette anses nødvendig for å ivareta kommunens oppgaver.

I Ot.prp. nr. 56 (1997–98) *Om lov om kontantstøtte til småbarnsforeldre*, går det fram av merknadene til de enkelte bestemmelsene at det er NAV-kontoret som skal føre kontroll med alle opplysninger som er gitt av stønadsmottaker. Kommunene skal føre kontroll med opplysningene gitt av barnehagene. For å sikre en effektiv og ensartet rapportering og registrering, skal det innarbeides standardiserte rutiner for innhenting av opplysninger fra barnehagene. Kommunene skal ifølge merknadene kunne gjennomføre stikkprøver i den enkelte barnehage for å kontrollere opplysningene som er gitt.

Flertallet i familie-, kultur- og administrasjonskomiteen hadde en merknad til de økonomiske og administrative konsekvensene av kontantstøtteordningen ved behandlingen av Ot.prp. nr. 56 (1997–98) og St.prp. nr. 53 (1997–98). I Innst. S. nr. 200 (1997–98) understreker flertallet i komiteen at administreringen av kontantstøtten må holdes på et lavest mulig nivå, aller helst reduseres.¹²

3.2 Regler ved eksport av kontantstøtte

EUs Rådsforordning nr. 1408/71 av 14. juni 1971 gir regler om bruk av trygdeordninger for arbeidstakere, selvstendig næringsdrivende og deres familiemedlemmer som flytter innenfor EØS-området. Artikkel 4 slår fast at forordningen gjelder for familieytelser, og artikkel 73 slår fast at det skal ytes familieytelser fra arbeidslandet som om barna var bosatt der. Dette betyr at barnets bosted innenfor EØS-området ikke er relevant for retten til familieytelser så lenge en av foreldrene jobber i Norge.

Ved søknad om kontantstøtte hjemlet i EØS-regelverket, er det egne regler for utveksling av informasjon over landegrensene. Rettskilder for Arbeids- og velferdsetaten¹³ angir at denne informasjonsutvekslingen skal foregå ved bruk av standardiserte blanketter. Norge og de øvrige

11) Av 16. desember 2005 nr. 1510.

12) Innst. S. nr. 200 (1997-1998).

13) Hovednummer 40, EØS-avtalens tryggedel, Kapittel 34 Kontantstøtte, punkt 34.13.

EØS-landene er gjensidig forpliktet til å bruke blankettene i informasjonsutvekslingen.

3.3 Krav til intern kontroll og forvaltning av stønader

Reglementet for økonomistyring i staten med tilhørende bestemmelser slår fast at alle virksomheter skal etablere intern kontroll.

Virksomhetens ledelse har ansvaret for å påse at den interne kontrollen er tilpasset risiko og vesentlighet, at den fungerer på en tilfredsstillende måte og at den kan dokumenteres.¹⁴

Den interne kontrollen skal forhindre styringsvikt, feil og mangler. For å kunne utøve nødvendig intern kontroll, skal virksomhetens ledelse etablere systemer, rutiner og tiltak med fokus på blant annet de tilsattes kompetanse. Ved etablering av kontrolltiltak, skal virksomhetens ledelse vurdere hvilke kostnader tiltaket medfører, målt opp mot den nytte og de fordeler som kan oppnås.¹⁵

Departementet skal påse at forvaltningen av stønadsordninger er organisert på en effektiv og hensiktsmessig måte.¹⁶ Videre skal departementet sørge for at det blir fastsatt regler om nødvendig

kontroll med opplysninger som legges til grunn for tildeling og som inngår i den etterfølgende rapporteringen.¹⁷ Departementet skal dessuten sikre seg at alle virksomheter har tilfredsstillende intern kontroll slik at fastsatte mål og resultatkrav følges opp, ressursbruken er effektiv og virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler.¹⁸ Ifølge reglementet for økonomistyring i staten skal departementet, for hver enkelt stønadsordning til privatpersoner, beskrive mål, kriterier for måloppnåelse og tildelingskriterier samt fastsette bestemmelser om oppfølging og kontroll.¹⁹

For å sikre korrekt saksbehandling ved tildeling og utbetaling av stønad, skal stønadsforvalter ha etablert systemer, rutiner og tiltak som blant annet har til oppgave å forebygge, avdekke og korrigere feil og mangler.²⁰

For ordninger der stønad gis direkte til privatpersoner etter søknad, skal krav til dokumentasjon og selvdeklarasjoner være utformet på en slik måte at det kan foretas en rimelig grad av kontroll av opplysningene som gis. Så langt som mulig skal kontrollen utføres før stønad godkjennes for utbetaling.²¹ Gjennomførte kontrolltiltak skal dokumenteres på en tilfredsstillende måte.²²

14) Bestemmelse 2.4.

15) Bestemmelse 2.4.

16) Bestemmelse 7.2.2.

17) Bestemmelse 7.2.1.1.

18) Bestemmelse 1.5.2.

19) Reglementet § 8.

20) Bestemmelse 7.3.9.1.

21) I de tilfellene hvor det kreves innsendt rapport om at visse betingelser skal oppfylles etterskuddsvis, skal denne rapporten kontrolleres (jf. pkt 7.3.7).

22) Bestemmelse 7.3.9.3.

4 Er arbeidet med registreringen av kontantstøtteopplysninger tilfredsstillende for NAVs saksbehandling?

4.1 Utgifter, mottakere og organisering

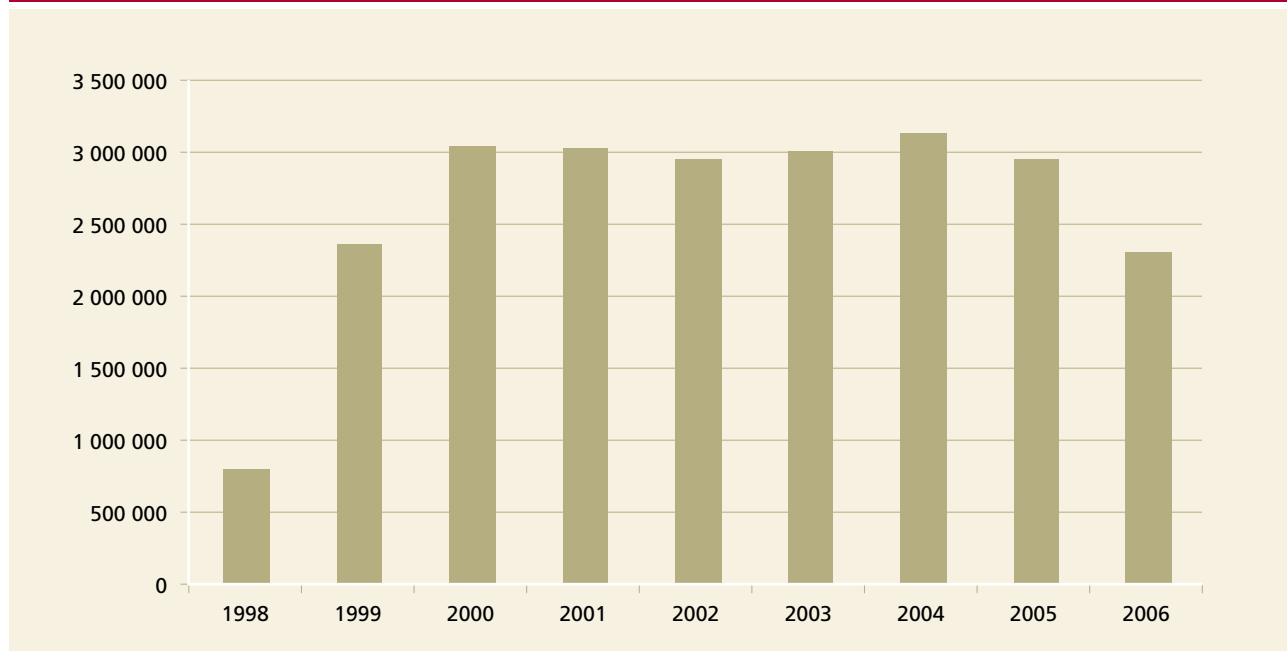
Kontantstøtteordningen ble innført 1. august 1998. Siden 1999 har utgiftene til ytelsen ligget mellom to og tre milliarder kroner. Figur 1 viser utviklingen i de regnskapsførte utgiftene for kapittel 844 *Kontantstøtte*, post 70 *Tilskudd* og post 21 *Spesielle driftsutgifter* i statsbudsjettet.

Figuren viser at utgiftene til kontantstøtteordningen økte betydelig de to første årene etter at den ble innført. I perioden fra og med 2000 til og med 2005 har utgiftene ligget relativt stabilt omkring tre milliarder kroner årlig. Fra utgangen av 2005 til utgangen av 2006 har utgiftene blitt redusert med over 650 millioner kroner. Nedgangen fra 2005 til 2006 skyldes hovedsakelig at utbetalingsperioden av kontantstøtte ble kortet ned, at satsene ble noe redusert og at antall mottakere har gått ned.

Antallet mottakere av kontantstøtte har hatt en litt annen utvikling enn utgiftene. Figur 2 viser at det i flere år har vært nedgang i antall mottakere av kontantstøtte. Figuren viser at det har vært en nedgang i antall mottakere av kontantstøtte siden 1999.²³ Dette året mottok flere enn 86 000 denne ytelsen. I årene etter 1999 har utviklingen i antall mottakere vist en relativt jevn nedgang fram til i 2006, da det var i underkant av 53 500 som mottok kontantstøtte.

Mottakerne av kontantstøtte kan motta hel eller delvis kontantstøtte. Det gis full kontantstøtte dersom barnet ikke gjør bruk av barnehageplass det ytes offentlig driftstilskudd for. Dersom det er inngått en skriftlig avtale om redusert oppholdstid i barnehage, får familien gradert kontantstøtte. Figur 3 viser i hvilken grad mottakerne får utbetalt hel eller delvis kontantstøtte, og at et stort flertall, 78 prosent, mottar full kontantstøtte. De resterende mottar delvis kontantstøtte.

Figur 1 Regnskapsførte utgifter for kontantstøtte, i tusen kroner



Kilde: St.prp. nr. 1 for Barne- og likestillingsdepartementet i perioden 1999–2007

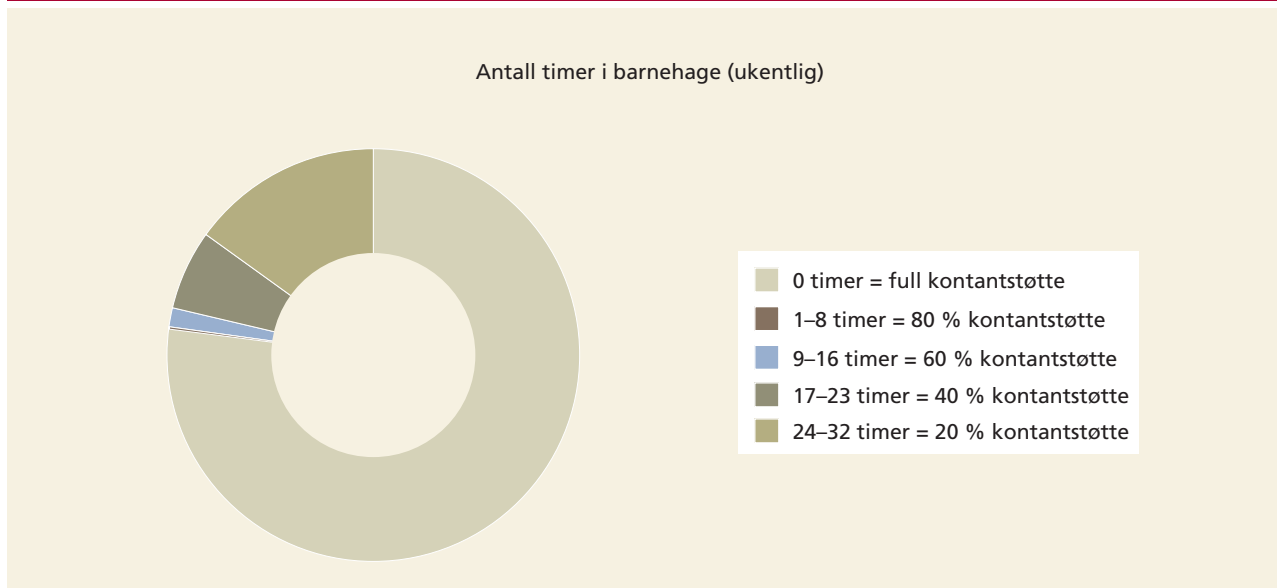
23) Antall barn med kontantstøtte er noe høyere enn antallet mottakere, siden én mottaker kan motta støtte for flere barn.

Figur 2 Antall mottakere av kontantstøtte fra 1998 til 2006, per 31. desember



Kilde: Trygdestatistisk årbok 2005 og www.nav.no

Figur 3 Avtalt ukentlig oppholdstid i barnehage blant barn som mottar kontantstøtte, per 31. desember 2006



Kilde: www.nav.no

fordi barnet har oppholdstid på inntil 32 timer ukentlig i barnehage med offentlig driftstilskudd. Blant de som mottar delvis kontantstøtte, mottar den største gruppen 20 prosent kontantstøtte.²⁴ Det er svært få som mottar 80 prosent kontantstøtte, og denne gruppen er derfor nesten ikke synlig i figuren.

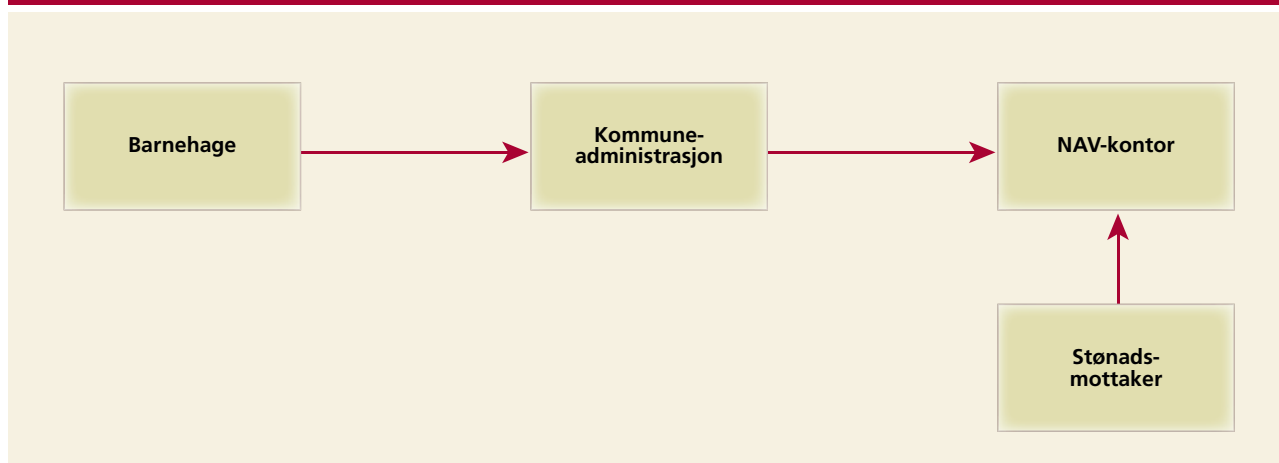
NAV-kontorene saksbehandler krav om kontantstøtte og har ansvaret for utbetalingen av stønaden. NAV-kontorene skal føre kontroll med utbetalingen av kontantstøtte med utgangspunkt i

rapporter fra kommunene. Kommunene er pålagt å føre et oppdatert register med opplysninger over alle barnehagebarn i kontantstøttealder. Registret skal basere seg på opplysninger gitt av barnehagene, og skal blant annet innholde opplysninger om når et barn starter, slutter og eventuelt endrer oppholdstid i barnehagen. Endringer av et barns oppholdstid i barnehage skal registreres fordi avtalt oppholdstid som tidligere nevnt avgjør hvilken kontantstøttesats man har rett til.

Kommunene sammenstiller opplysningene gitt av barnehagene og lager rapporter som leveres til NAV-kontorene. Rapportene benyttes av

24) Disse utgjør 14 prosent av alle som mottar kontantstøtte.

Figur 4 Rapporteringsordninger for kontantstøtteopplysninger til NAV-kontoret



saksbehandlerne ved NAV-kontoret til å kontrollere om søkerne og mottakerne av kontantstøtte oppfyller vilkåret som er knyttet til bruk av barnehage.²⁵

I tillegg til kommunenes rapportering, har stønadsmottakerne (foreldrene) en selvstendig meldeplikt ovenfor NAV-kontoret. Meldeplikten innebærer at stønadsmottakeren må melde fra til NAV-kontoret dersom barnet begynner i barnehage, eller dersom oppholdstiden i barnehagen endres.

4.2 Foreldrenes overholdelse av meldeplikten

Alle de åtte NAV-kontorene som er intervjuet har erfaring med at foreldrene ikke følger opp meldeplikten. Anslagene for hvor stor andel av foreldrene som varsler når relevante endringer inntreffer, varierer mellom 30 og 70 prosent. Flertallet av de intervjuede kontorene mener at under halvparten av foreldrene følger opp meldeplikten. NAV-kontorene som er intervjuet i undersøkelsen understreker derfor at rapportene fra kommunen utgjør det viktigste verktøyet for å kunne føre kontroll med kontantstøtten.

4.3 Kvaliteten i kommunenes rapportering til NAV-kontorene

Kvaliteten i kommunenes rapportering av barnehagebarn i kontantstøttealder til NAV-kontorene er avhengig av flere faktorer. Kvaliteten påvirkes blant annet av hvilke rapporteringsrutiner som er valgt når barnehagene rapporterer til kommunen. Kommunens mulighet til kontrollere de innrap-

porterte opplysningene fra barnehagene avhenger av hvilket IKT-system som benyttes i kommunen, og hvordan saksbehandlere vurderer risikoen for feil i de innrapporterte opplysningene. Grad av samarbeid mellom barnehage og kommune, og mellom kommune og NAV-kontor, kan også påvirke kvaliteten på rapporteringen.

Hvordan rapporterer barnehagene til kommunene?

Undersøkelsen viser at det er store variasjoner i rutineene for hvordan kommunene organiserer sitt arbeid med kontantstøttere registret. Variasjonene gjelder både hvordan kommunene samler inn opplysningene til registret, og hvor ofte opplysningene rapporteres inn.

Kommunene kan selv velge hvilken rapporteringsrutine som velges, men det er satt krav til hvilke opplysninger som skal rapporteres og at registret skal oppdateres hver måned.

I oversikten nedenfor vises eksempler på variasjonen i rapporteringsordninger:

- barnehagene sender inn rapporter til kommunen én gang i måneden
- barnehagene rapporterer fortløpende til kommunen når det skjer endringer
- kommunen sender hver måned ut rapporter til barnehagene med de registrerte opplysningene over barnehagebarna hentet fra kommunens barnehageregister (ajourholdsrapporter). Barnehagene skal verifisere om opplysningene i rapporten stemmer, registrere eventuelle endringer og deretter returnere rapporten til kommunen
- kommunen sender ut ajourholdsrapporter noen ganger i løpet av året, i tillegg til at barnehagene selv sender inn rapporter hver måned

25) I følge kontantstøtteleven ytes kontantstøtte til barn som ikke, eller bare delvis, gjør bruk av barnehageplass som det ytes offentlig driftstilskudd for (§ 2).

- kommunen tar seg av all registrering selv, ved at foreldrene må søke kommunen direkte når de vil endre barnets oppholdstid eller si opp barnehageplassen
- barnehagene registrer fortløpende endringene i en elektronisk database som de deler med kommunen

Det kan også være ulike måter å rapportere på innad i en kommune, avhengig av om barnehagene er kommunale eller private.

Valgt rapporteringsrutine påvirker hvor ofte kommunen mottar opplysninger fra barnehagene. Det vanligste er at kommunen mottar rapporter fra barnehagene en gang i måneden. Den gjennomførte spørreundersøkelsen viser at dette gjelder for over 60 prosent av kommunene. I de tilfellene det er valgt en ordning der barnehagene rapporterer fortløpende ved endringer, vil hyppigheten påvirkes av antall barn i kontantstøttealder og i hvilken grad rutinen følges.

I den gjennomførte spørreundersøkelsen er kommunene også bedt om å angi omfanget av endringer utenom hovedopptaket til barnehagene. I underkant av halvparten av kommunene (45 prosent) anslår at det skjer endringer blant 1–5 prosent av barnehagebarna i en vanlig måned. 32 prosent av kommunene angir andelen til å være 6–10 prosent, mens de resterende kommunene (23 prosent) anslår at dette gjelder over 11 prosent av barna.

Hvilke erfaringer har kommunene med bruk av IKT-systemer i registerføringen?

Valgt rapporteringsrutine og bruk av IKT-system henger ofte sammen, og disse valgene påvirker i hvilken grad opplysningene i kontantstøttere-gistret blir kontrollert.

De aller fleste kommunene bruker et IKT-system i arbeidet med føringen av kontantstøttere-gistret. I den gjennomførte spørreundersøkelsen oppgir 8 prosent av kommunene at de ikke benytter dataverktøy i dette arbeidet. 13 prosent av kommunene har selv laget enkle systemer for å føre registret, for eksempel i Word eller Excel. Det vanligste er imidlertid å bruke ”Kommunalt kontrollregister for kontantstøtte” eller et fagsystem utviklet av private leverandører.

Da kontantstøtten ble innført i 1998, ble ”Kommunalt kontrollregister for kontantstøtte” utviklet på oppdrag av Barne- og familiedepartementet. Dette datasystemet ble den gang bestilt

av de aller fleste kommuner og bydeler, og er et system som bare omfatter opplysninger som skal inngå i kontantstøttere-gistret.²⁶ Den gjennomførte spørreundersøkelsen viser at 42 prosent av kommunene oppgir å bruke ”Kommunalt kontrollregister for kontantstøtte” høsten 2006.

En relativt stor andel av kommunene bruker fagsystemer utarbeidet av private leverandører (35 prosent). Disse systemene skiller seg fra ”Kommunalt kontrollregister for kontantstøtte” ved at de også er et verktøy for andre deler av kommunens barnehageadministrasjon, for eksempel barnehageopptak og fakturering.

Enkelte av de intervjuede kommuneadministrasjonene har erfaring med både ”Kommunalt kontrollregister for kontantstøtte” og fagsystemer. De påpeker at arbeidet med registreringen av opplysningene ble effektivisert da de gikk over til et fagsystem. Kommuneadministrasjonene som har valgt å gå bort fra ”Kommunalt kontrollregister for kontantstøtte”, argumenterer for at dette også henger sammen med departementets manglende oppfølging av systemet. Fram til 1. september 1999 dekket departementet kostnadene til leverandørens brukerstøtte for kommunene/bydelene. Deretter var det opp til den enkelte kommune/bydel å inngå egne brukerstøtteavtaler.

Departementets vedlikeholdsavtale med leverandøren ble også sagt opp med virkning fra 1. september 1999. En kommuneadministrasjon opplyser at IT-avdelingen i kommunen vurderte dette som en for stor risiko, og anbefalte at kommunen byttet IKT-system til føringen av kontantstøttere-gistret. Et kontor som fortsatt bruker ”Kommunalt kontrollregister for kontantstøtte” har erfart at manglende oppdateringer har medført tekniske problemer. Departementet opplyser om at det, etter at vedlikeholdsavtalen ble sagt opp, har mottatt noen få telefoner fra kommuner som ønsker ny versjon av programmet. Disse kommunene blir bedt om å ta kontakt med andre kommuner som bruker systemet, og høre om disse kan hjelpe.

Følges regelverket når det rapporteres om barn som går i barnehage i en annen kommune enn der de er bosatt?

Utgangspunktet for kontantstøttere-gistringen er at kommunen rapporterer til NAV-kontoret i samme kommune. Enkelte barn bor i en annen kommune enn den de går i barnehage i. Dette

²⁶ St.prp. nr. 1 (1999–2000).

skaper utfordringer for rapporteringen av barn i kontantstøttealder.

Ifølge barnehageloven og rundskriv til kontantstøtteleven²⁷ plikter barnehageeierne å gi opplysninger til kontantstøttere registret i bostedskommunen. Det understrekes at opplysningene skal sendes barnets bostedskommune og ikke nødvendigvis den kommunen der barnehagen ligger.

Undersøkelsen viser imidlertid at det er stor variasjon i hvilken praksis som er etablert på dette området. Dette gjelder både hvem det rapporteres fra og hvem det rapporteres til. Gjennom spørreundersøkelse og intervju har kommunene og NAV-kontorene beskrevet erfaring med følgende praksis²⁸:

- barnehagen rapporterer til bostedskommunen
- barnehagen rapporterer til NAV-kontoret i bostedskommunen
- barnehagekommunen rapporterer til bostedskommunen
- barnehagekommunen rapporterer til NAV-kontoret i bostedskommunen
- NAV-kontoret rapporterer til bostedskommunen
- NAV-kontoret rapporterer til NAV-kontoret i bostedskommunen

Det viser at det ikke er en enhetlig praksis når det gjelder rapportering om barn som er bosatt i en annen kommune enn den de går i barnehage i. Intervjuene som er gjennomført viser at regelverket på dette området er lite kjent.

Hvordan vurderer kommunene samarbeidet med barnehagene?

Kommunene betegner samarbeidet med barnehagene i forbindelse med kontantstøtten som godt. I den gjennomførte spørreundersøkelsen oppgir 81 prosent av kommunene at de er svært fornøyd eller fornøyd med kontakten de har med barnehagene om kontantstøttere registret. 15 prosent av kommunene er verken fornøyd eller misfornøyd. De 4 siste prosentene oppgir at de er misfornøyd med kontakten.²⁹

Noen kommuner oppgir i intervju at de har erfart

27) Barnehageloven §§ 7 og 8, og i rundskrivets kommentarer til § 19 i kontantstøtteleven.

28) Ordningene kan være overlappende i den forstand at flere aktører kan varsle om det samme barnet.

29) Ingen har svart at de er svært misfornøyd med kontakten med barnehagene.

at rapportering av kontantstøtteopplysningene ikke nødvendigvis er en høyt prioritert arbeidsoppgave i barnehagene. Dette kan gi seg utslag i at opplysningene fra barnehagene kan komme senere enn avtalt.

Flere av kommunene oppgir at det har vært en utfordring å få barnehagene til å følge formkravene i rapporteringen. For eksempel har kommunene måttet presisere at det er viktig at barnehagene rapporterer avtalt oppholdstid i antall timer, og ikke som prosentandel av barnehageplassen. Dette henger sammen med at barnehagene har ulik åpningstid, og at for eksempel en halvdagsplass dermed kan innebære ulikt timeantall, og dermed også ulik kontantstøttesats.

To kommuner i intervjuutvalget peker på at de kommunale barnehagene er flinkere til å rapportere enn de private. Dette forklares med at de kommunale i større grad er avhengig av å sende ajourførte opplysninger til kommunen for å få inntektene sine i form av foreldrebetaling.

Kommer rapportene fra barnehagene til avtalt tid?

I den gjennomførte spørreundersøkelsen oppgir 72 prosent av kommunene at rapportene fra barnehagene alltid eller i stor grad kommer til avtalt tid. Omtrent en fjerdedel av kommunene (24 prosent) har svart at dette skjer i middels grad. 3 prosent av kommunene oppgir at de i liten grad eller aldri mottar rapportene til avtalt tid.

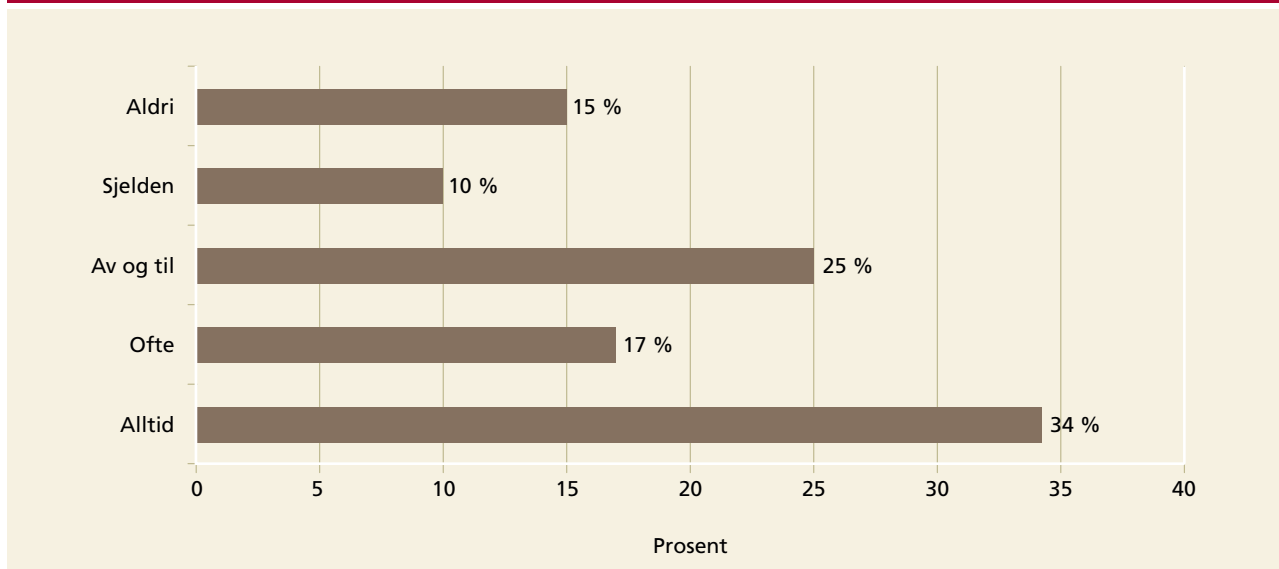
I den samme spørreundersøkelsen er kommunene spurt om hvorvidt de purrer på barnehagene dersom opplysningene ikke har kommet til avtalt tid. Halvparten av kommunene (51 prosent) svarer at de aldri eller i liten grad purrer på barnehagene dersom rapportene er forsinket.

De intervjuede kommunene bekrefter at de i liten grad purrer på barnehagene dersom de ikke har mottatt opplysninger. Dersom kommunen ikke får informasjon, forutsettes det at det ikke har skjedd endringer.

Kontrollerer kommunene opplysningene som inngår i kontantstøttere registret?

Barne- og likestillingsdepartementet vurderer risikoen for feil i innholdet i barnehagens kontantstøttere rapportering som liten ettersom barnehagene på grunn av tildeling av det statlige driftstilskuddet ikke har noen interesse i å rapportere for lavt antall barn/timetall.

Figur 5 Hyppighet av kommunenes kontroll med barnehagenes rapportering³¹ (N=89)



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse

I forskriften om kontantstøttereregistre³⁰ heter det at kommunene har som oppgave å føre kontroll med opplysningene fra barnehagene. Hvor ofte, og hvilke tiltak/aktiviteter som skal inngå i kontrollen, er imidlertid ikke definert i regelverket. Den gjennomførte spørreundersøkelsen og intervjuene tyder på at det er ulik forståelse av hvilke aktiviteter som betraktes som kontrollhandlinger.

Spørreundersøkelsen viser at kommunene i varierende grad kontrollerer opplysningene som kommer fra barnehagene. En fjerdedel av kommunene oppgir at de aldri eller sjelden kontrollerer rapportene de mottar fra barnehagene (se figur 5).

Figuren viser at 51 prosent av kommunene i spørreundersøkelsen oppgir at de ofte eller alltid kontrollerer barnehagenes rapportering. Kontrolltiltakene som kommunene rapporterer, er å sammenligne opplysningene med andre registre (foreldrebetaling, statsstøtte), å sammenligne opplysningene med barnehagenes årsrapporter og gjennomføring av stikkprøver. Enkelte kommuner oppgir også at de bruker utsending av ajourholdsrapporter som et kontrolltiltak. Kommunen ber da barnehagene sjekke at opplysningene som er registrert hos kommunen stemmer overens med barnehagenes registre.

Enkelte rapporteringssystemer har elementer av kontroll innebygd, mens andre systemer tilsier at

kommunen må følge opp rapporteringen i større grad. For eksempel legger ”Kommunalt kontrollregister for kontantstøtte” opp til at barnehagene skal sende inn rapporteringsskjema selv om det ikke er skjedd endringer siden forrige rapportering. Denne rutinen gjør at barnehagene må gjennomføre en sjekk hver måned, noe som reduserer risikoen for manglende rapportering fra barnehage til kommuneadministrasjon. Fagsystemene har et annet potensial for kontroll ved at de inneholder andre opplysninger som inngår i kommunenes administrasjon av barnehageområdet. Dette tilsier at fagsystemene automatisk sammenstiller opplysninger, og disse systemene har dermed en innebygd kontrollmekanisme.

Hvordan rapporterer kommunene til NAV-kontorene?

I rapporteringen fra kommunene til NAV-kontorene, kan man skille mellom totalrapporter og endringsrapporter. En totalrapport vil gi informasjon om alle barna i kontantstøttealder som går i barnehage, mens en endringsrapport gir informasjon om hvilke endringer som har skjedd siden sist rapportering.

Undersøkelsen viser at kommunene har ulike ordninger for å rapportere til NAV-kontorene. Flertallet av de intervjuede kommunene sender både endringsrapport og totalrapport til NAV-kontoret hver måned. Det er imidlertid noen kommuner som har som praksis å bare sende endringsrapporter. I tillegg er det noen kommuner som vanligvis sender bare endringsrapporter, men som sender totalrapport måneden etter bar-

30) § 3 i Forskrift om føring av register til bruk i forbindelse med kontroll av beregning og utbetaling av kontantstøtte.

31) Avrunding av verdiene gjør at totalsummen overstiger 100.

nehageopptak. Et NAV-kontor begrunner denne praksisen med at totalrapportene er svært omfangsrike, og at det derfor ikke vurderes som hensiktsmessig å skrive den ut hver måned.

Hvordan prioriterer kommunene arbeidet med registerføringen?

Arbeidet med kontantstøtten utgjør ikke en stor arbeidsoppgave for de ansatte i kommuneadministrasjonene. Det er ofte en liten andel av én saksbehandlers stilling. Hvor stor arbeidsoppgave registerføringen utgjør, avhenger av antall barn i kontantstøttealder i kommunen.

I kommunene som ble intervjuet, er det gjerne én ansatt som har hovedansvaret for føringen av kontantstøttere registret, mens andre bistår i arbeidet i perioder med mange endringer i registret (ved hovedopptak til barnehagene). En saksbehandler påpeker at det kan gå lang tid mellom hver gang disse jobber med registreringen, og at det dermed er en fare for at man kan glemme hvordan oppgaven utføres. 62 prosent av kommunene som deltok i spørreundersøkelsen oppgir at det ikke er andre som tar over arbeidet med kontantstøttere registret dersom den som vanligvis har denne oppgaven er fraværende.

Flere lokale NAV-kontor har erfaring med at kommunen har organisert arbeidet med kontantstøttere registret på en måte som er sårbar for fravær. For eksempel oppgir et NAV-kontor i intervju at rapportene fra kommunen kom for sent en måned på grunn av at saksbehandleren med ansvar for kontantstøttere registret var på ferie. Dette førte til at NAV-kontoret fikk problemer med å registrere alle endringene før utbetaling av kontantstøtte skulle iverksettes. Som en konsekvens av dette ble det feilaktige utbetalinger i anslagsvis 30 saker i den aktuelle måneden. Et annet NAV-kontor har hatt lignende erfaringer i forbindelse med at saksbehandleren i kommunen ble sykemeldt, og vikaren ikke hadde fått opplæring i føring av kontantstøttere registret. I dette tilfellet fikk NAV-kontoret rapporter tilsendt direkte fra barnehagene, noe som skapte merarbeid for saksbehandlerne ved NAV-kontoret.

4.4 Samarbeidet mellom kommune og NAV-kontor

Undersøkelsen viser at kommunene og NAV-kontorene i stor grad beskriver samarbeidet seg i mellom som godt. I den gjennomførte spørreundersøkelsen svarer det store flertallet av kommu-

nene (80 prosent) at de er fornøyd eller svært fornøyd med kontakten de har med NAV-kontoret. 16 prosent av kommunene er verken fornøyd eller misfornøyd. De fire siste prosentene oppgir at de er misfornøyd eller svært misfornøyd med kontakten.

De intervjuede NAV-kontorene betegner også gjennomgående samarbeidet med kommunene som godt. Kommuner og NAV-kontor som har et svært godt samarbeid, etablerte gjerne en tett dialog da kontantstøtten ble innført, og dette har lagt grunnlaget for det videre samarbeidet. NAV-kontorene mener at de gode rutinene for dialog har bidratt til en pålitelig rapporteringsordning.

I de tilfellene samarbeidet ikke fungerer like godt, er det i liten grad rutiner for dialog. For eksempel framhever en kommune som er intervjuet at det hadde vært ønskelig med en fast kontaktperson å henvende seg til ved NAV-kontoret.

Intervjuede kommuner mener det er problematisk dersom NAV-kontorene ikke gir beskjed om mangler i kontantstøttere registret. NAV-kontorene har ulike praksis for hvordan de behandler uoverensstemmelser mellom opplysningene foreldrene melder fra om og rapportene fra kommunene. Flertallet av de intervjuede NAV-kontorene tar i en slik situasjon kontakt med kommunen og ber om at kommunen undersøker med barnehagen om de rapporterte opplysninger stemmer. Dersom det er vanskelig å få kontakt med saksbehandler i kommunen, tar noen NAV-kontor direkte kontakt med barnehagen. Ett NAV-kontor i utvalget tar direkte kontakt med barnehagen uten å forhøre seg med, eller gi tilbakemelding til, kommunen.

Hvilke tilbakemeldinger gis fra NAV-kontoret til kommunen om rapporteringen?

I spørreundersøkelsen som ble gjennomført blant kommunene, ble det spurt om hvilke tilbakemeldinger NAV-kontoret har gitt om rapporteringen det siste året. Et stort flertall (72 prosent) av kommunene har fått tilbakemeldinger fra NAV-kontoret. 28 prosent av kommunene har ikke mottatt tilbakemeldinger om sin rapportering.

Blant de tilbakemeldingene som karakteriseres som negative, dreier det seg om at det er mangler eller feil i rapporteringen eller at rapporteringen er sen.

4.5 Vurderinger

Store variasjoner i rapporteringsordningene

Undersøkelsen viser at det er store variasjoner i rapporteringsordningene fra barnehage til kommune. De ulike rapporteringsordningene tilsier at kommunene har ulike forutsetninger for å kunne ha oppdaterte kontantstøttereregistre, og å føre kontroll med at opplysningene i registret er korrekte. Dette vil igjen ha konsekvenser for NAV-kontorenes muligheter til å utbetale korrekt stønad.

Barn kan falle ut av rapporteringen

En særlig utfordring er knyttet til rapporteringen av barn som bor i annen kommune enn den de går i barnehage i. Regelverket på dette området er lite kjent, og undersøkelsen viser at det er svært store variasjoner i måten det meldes fra om slike tilfeller på. Manglende ensartet praksis innebærer en stor risiko for at disse barna kan falle utenfor rapporteringen, og at foreldrene dermed kan motta kontantstøtte de ikke har krav på.

Kommunene kontrollerer i varierende grad opplysningene fra barnehagene

Over en fjerdedel av kommunene har erfaring med at barnehagene ikke sender rapportene til avtalt tid. Til tross for at opplysningene ikke kommer, er det mange kommuner som ikke følger dette opp nærmere. Halvparten av alle kom-

munene i spørreundersøkelsen har svart at de aldri, sjelden eller av og til purrer på barnehagene dersom rapportene ikke har kommet til avtalt tid.

Kommunene er pålagt å utføre kontroll, men det er ikke signalisert fra departement eller direktorat hva som skal kontrolleres og hvor omfattende kontrollen skal være. Undersøkelsen viser at det derfor blir opp til den enkelte saksbehandler å vurdere risikoen for feil i rapportene, og at denne risikoen vurderes svært ulikt. En fjerdedel av kommunene oppgir at de aldri eller sjelden fører noen form for kontroll med opplysningene de mottar fra barnehagene.

Lite prioritert oppgave i mange kommuner

Mange kommuner prioriterer i liten grad arbeidet med kontantstøttere registret. 62 prosent av kommunene i spørreundersøkelsen oppgir at det ikke er noen som kan ta over arbeidet dersom den som vanligvis har denne oppgaven er fraværende. Undersøkelsen viser at både uforutsett fravær ved sykdom og planlagt fravær i form av ferieavvikling kan skape problemer for rapporteringen. En organisering der bare én saksbehandler kan utføre arbeidet innebærer betydelig risiko for at rapporteringen til NAV-kontoret svikter, og at vilkåret om bruk av barnehage dermed ikke kan kontrolleres før stønaden utbetales. Resultatet av den sårbare organiseringen vil kunne bli mange feilutbetalinger.

5 I hvilken grad fanger intern kontroll ved de lokale NAV-kontorene opp saksbehandlingsfeil og feil ved den løpende utbetalingen av kontantstøtte?

Det er først og fremst økonomireglementet med tilhørende bestemmelser som formulerer krav til intern kontroll. Her heter det at det skal være etablert systemer, rutiner og tiltak som blant annet har til oppgave å forebygge, avdekke og korrigerer feil og mangler³², og at den interne kontrollen skal dokumenteres.³³

I denne undersøkelsen brukes begrepet intern kontroll om kvalitetskontroll av saksbehandling og utbetalingskontroll.

5.1 Kontroll av saksbehandling og utbetaling

Hvordan organiseres saksbehandlingen ved NAV-kontorene?

Ved de intervjuede NAV-kontorene er det mellom én og fem saksbehandlere som har ansvaret for å behandle kontantstøttesaker. To av åtte kontor i utvalget har en person som tar seg av saksbehandlingen alene. Kontorene som har valgt en løsning med flere saksbehandlere på dette området, argumenterer for at dette gjør kontoret mindre sårbart i forhold til fravær og øker mulighetene for kontroll av hverandres saker.

Dokumenteres saksbehandlingen?

Riksrevisjonen har tidligere påpekt at det har vært manglende dokumentasjon i form av manglende utfylling av saksbehandlingsfeltene på kravblanketten når krav om kontantstøtte saksbehandles.³⁴ I etterkant av dette opplyste Rikstrygdeverket at det forutsatte at disse ble brukt, og at direktoratet ville innskjerpe praksisen.³⁵

Saksmappegjennomgangen viser at NAV-kontorene i undersøkelsen har ulike rutiner for å dokumentere saksbehandlingen av kontantstøttesaker. Variasjonene er store på dette området. Ved enkelte kontor er saksbehandlingen dokumentert i så liten grad at det er vanskelig å se bakgrun-



Foto: Ingvild Aasen Tryggestad

nen for vedtakene som fattes. Ved andre NAV-kontor er det gjennomgående grundig dokumentasjon og lett å følge gangen i saken.

De ulike rutinene for dokumentasjon illustreres blant annet når NAV-kontorene skal sjekke nye søknader om kontantstøtte opp mot kontantstøtterapportene som mottas fra kommunen. På søknadsskjemaet er det flere rubrikker som skal fungere som en sjekklister for saksbehandler, deriblant en rubrikk for ”kontrollert mot barnehage-registret”. Ved enkelte av NAV-kontorene mangler det utfylling av denne rubrikken i flertallet av sakene. Dette står i kontrast til andre kontor der denne rubrikken alltid fylles ut, gjerne med saksbehandlers signatur og dato.

I hvilken grad følges rutinene for intern kontroll? Arbeids- og velferdsdirektoratet anser kontantstøtte for å være en enkel ytelse der det ikke er

32) Økonomibestemmelse 7.3.9.1.

33) Økonomibestemmelse 2.4.

34) Brev fra Riksrevisjonen til Rikstrygdeverket av 18. januar 2005.

35) Brev fra Rikstrygdeverket til Riksrevisjonen av 18. februar 2005.

behov for dobbelkontroll, og det er dermed ikke krav til medunderskriver på vedtaksbrevne. Direktoratet opplyser om at det enkelte NAV-kontor bestemmer hvilke rutiner som er nødvendig ut fra en vurdering av saksbehandlerens erfaring.

Direktoratet har imidlertid satt et minimumskrav til kontroll. Det skal tas stikkprøver av saksbehandlingen og det skal skje en utbetalingskontroll. Ingen av NAV-kontorene i utvalget gjennomfører begge kontrollaktivitetene.

Ved fem av kontorene oppgis det at det gjennomføres utbetalingskontroll. Utbetalingskontrollen gjennomføres ved at vedtakene sjekkes opp mot daglige kvitteringslister for ajourhold (C 51). Det kontrolleres at utbetalingen er registrert med korrekt beløp og kontonummer, ved å sammenligne vedtaket med opplysningene i saken.

NAV-kontorene som gjennomfører utbetalingskontroll, oppgir at feil sjelden avdekkes. Et kontor forteller at det har vært noen tilfeller der start- eller sluttidspunkt på utbetalinger har vært feil, men at det ellers har vært lite å utsette på saksbehandlingen. Et annet kontor oppgir at utbetalingskontrollen avdekker så få feil at man har valgt å nedprioritere kontrollen på kontantstøtteområdet.

I utvalget er det ett kontor som ikke har utbetalingskontroll, men som har en kontrollrutine med stikkprøver av saksbehandlingen. Ved dette NAV-kontoret blir det to-tre ganger i året tatt ut et utvalg av saker som blir gjenstand for kontroll. I kontrollen benyttes et fast kontrollskjema som sakene sjekkes opp mot.

To av de åtte intervjuede NAV-kontorene oppgir at saksbehandlingen av kontantstøtten ikke utsettes for kontroll. Kontorene begrunner dette med at saksbehandlerne som jobber med kontantstøttesakene er erfarne, og at kontroll derfor ikke er nødvendig. Ett av disse kontorene oppgir at saksbehandlerne kontrollerer seg selv.

I de saksmappene som er gjennomgått finnes ingen dokumentasjon på at saksbehandlingen kontrolleres. Dette gjør det vanskelig å etterprøve rutinene for kontroll i de sakene som er gjennomgått.

5.2 Hvordan følges endringsmeldinger opp?

Undersøkelsen viser at NAV-kontorene har ulike rutiner for å følge opp endringsmeldinger gitt av foreldre og kommune. Ved enkelte kontor er det eksempler på at det er gjort vedtak om redusert eller økt kontantstøttesats uten at det er noen dokumentasjon i saken som underbygger vedtaket. Andre NAV-kontor har derimot etablert en praksis der de tar kopi av den delen av kommunens rapport som angår det aktuelle barnet, og legger denne i saksmappen.

Det er også variasjon i hvordan opplysninger fra foreldre registreres ved de lokale NAV-kontorene. Blant kontorene i utvalget er det bare ett kontor som har en formalisert rutine for dette. Kontoret har utarbeidet et eget skjema der de aktuelle opplysningene fylles inn. Ved de andre kontorene er det mer vilkårlig hvordan opplysninger fra foreldrene dokumenteres. Det vanligste er å føre på opplysningene på dokumenter som allerede finnes i saken, for eksempel kravskjemaet.

I tillegg har NAV-kontorene ulik praksis i tilfeller der kommunen rapporterer at et barn har gått ned i oppholdstid, og dermed har krav på økt kontantstøtte. Noen av de intervjuede NAV-kontorene vil, ut fra kommunens rapportering, fatte et vedtak om økt kontantstøtte uten at foreldrene gjør krav på dette. De andre NAV-kontorene har en praksis der foreldrene må sette fram et krav om økt kontantstøtte før det gjøres et slikt vedtak.

Ifølge Arbeids- og velferdsdirektoratet skal det ikke være nok at kommunen varsler fra om endringen i barnehagevilkåret. Foreldrene må sette fram et nytt krav, men direktoratet opplyser i møte om at dette ikke nødvendigvis må skje ved bruk av kravskjema.

5.3 Feilutbetalinger av kontantstøtte på de lokale NAV-kontorene

I hvor stor grad forekommer det feilutbetalinger av kontantstøtte?

I 1999 ba Barne- og familiedepartementet Rikstrygdeverket om å foreta en evaluering av de administrative konsekvensene av kontantstøtteordningen. I rapporten som beskriver funnene fra denne evalueringen omtaler Rikstrygdeverket feilutbetalinger på følgende måte:

”Det burde ikke forekomme feilutbetalinger i noe særlig omfang i og med at det er et meldingssystem fra barnehagene/kommunene i tillegg til at mottakerne er pålagt å melde fra om alle endringer. Når begge deler svikter, blir det feilutbetalinger (...). Det er klart at antall feilutbetalingssaker er høyt på kontantstøtteområdet.”³⁶

I tidsrommet som denne rapporten henviser til (1999), var det gjennomsnittlig 87 600 mottakere av kontantstøtte hver måned, og det ble totalt registrert 2342 feilutbetalingssaker.³⁷ Dette ble av Rikstrygdeverket vurdert som et høyt tall. Andelen feilutbetalinger utgjorde 2,7 prosent av det gjennomsnittlige antallet mottakere av kontantstøtte hver måned.

De intervjuede NAV-kontorene oppgir at det er liten grad av feilutbetalinger i kontantstøttesaker. De feilutbetalingene som skjer, har gjerne sammenheng med at rapporteringen fra kommunen ikke har kommet i tide, og at det dermed kan bli utbetalt kontantstøtte en måned for mye. Det er særlig ved hovedopptaket til barnehagene om høsten at det kan forekomme flere, små feilutbetalinger.

En del av NAV-kontorene legger vekt på at ordningen med rapportering fra kommunen bidrar til at man faktisk kan oppdage feilutbetalinger. I så måte kan det være lettere å fange opp feilutbetalinger knyttet til kontantstøtteordningen enn andre ytelser.

Undersøkelsen viser imidlertid at andelen feilutbetalinger fortsatt må vurderes som høy. Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser at det i 2006 ble oppdaget 1762 feilutbetalingssaker og at det i gjennomsnitt var 62 000 mottakere av kontantstøtte hver måned.³⁸ Andelen feilutbetalinger utgjør dermed 2,8 prosent av det gjennomsnittlige antallet mottakere av kontantstøtte hver måned. Det vil si at andelen feilutbetalinger ligger på samme nivå som i 1999.

36) Basisrapporten 1999 – De administrative konsekvensene av kontantstøtteordningen, oversendt fra Rikstrygdeverket til Barne- og likestillingsdepartementet 17. februar 2000.

37) Tallene er hentet fra Basisrapporten, men er også presentert for Stortinget i St.meld. nr. 43 (2000–2001) og Innst. S. nr. 94 (2001–2002).

38) Brev fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til Riksrevisjonen av 9. februar 2007.

Hva er gjeldende praksis når det oppdages en feilutbetaling?

Sju av de åtte intervjuede NAV-kontorene har lik praksis for behandling av feilutbetalingssaker. Når saksbehandlerne oppdager feilutbetalingen, sendes det et varsel til mottakeren om at tilbakekreving av feilutbetalt kontantstøtte skal vurderes, og det opplyses om at vedkommende har anledning til å uttale seg. Deretter legges saken fram for en jurist ved NAV-kontoret, som behandler saken videre. I de fleste tilfeller fastholder NAV-kontoret at mottaker skal betale tilbake det utestående. Det blir da gjort et vedtak om dette, og saken blir overført til Arbeids- og velferdsetatens innkrevingsssentral som krever inn beløpet.

Ett NAV-kontor i utvalget skiller seg ut ved å ha en annen praksis. Dette kontoret gir mottakerne tilbud om å betale det utestående beløpet direkte tilbake til det lokale NAV-kontoret. Saken sendes over til Arbeids- og velferdsetatens innkrevingsssentral bare i de tilfellene mottakerne ikke gjør opp for seg. Denne praksisen strider mot rutinen på feltet, som ifølge meldinger og rundskriv fra Arbeids- og velferdsdirektoratet er at Arbeids- og velferdsetatens innkrevingsssentral skal foreta innkrevingen.³⁹

5.4 Vurderinger

Mangelfull intern kontroll

Undersøkelsen viser at det er mange, men små, feilutbetalinger på kontantstøtteområdet. NAV-kontorene oppgir at årsaken til disse ligger i sen eller mangelfull rapportering fra kommunene. Risiko for feil i selve saksbehandlingen vurderes som lav. Undersøkelsen viser imidlertid at NAV-kontorene ikke gjennomfører det minimum av kontrollaktiviteter som Arbeids- og velferdsdirektoratet oppgir skal utføres. Ingen av NAV-kontorene i utvalget utfører både utbetalingskontroll og stikkprøvekontroll av saksbehandlingen. Den interne kontrollen som eventuelt utføres er ikke dokumentert i de saksmappene som er gjennomgått.

Den gjennomførte undersøkelsen gir også grunnlag for å hevde at det er et relativt stort omfang av feilutbetalinger på kontantstøtteområdet. Etaten selv slo fast at antallet feilutbetalinger måtte vurderes som høyt i 1999. På dette tids-

39) Brev fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til Riksrevisjonen av 9. februar 2007.

punktet var ordningen nylig innført. Etter en innkjøringsperiode bør det imidlertid forventes at kontrollrutinene fanger opp en større andel feil, og at andelen feilutbetalinger går ned. Undersøkelsen viser imidlertid at feilutbetalingene av kontantstøtten er på det samme høye nivået over åtte år etter innføringen av kontantstøtteordningen.

Svakheter i statistikken over feilutbetalinger

Undersøkelsen gir videre grunnlag for å reise tvil

ved om feilutbetalingsstatistikken fra Arbeids- og velferdsetatens innkrevingsentral gir et dekkende bilde av omfanget av feilutbetalinger. Arbeids- og velferdsetatens innkrevingsentral skal i følge rutinen foreta all innkreving, men undersøkelsen viser at det er ulik praksis ved NAV-kontorene i utvalget i forhold til tilbakekreving. Ett av kontorene i undersøkelsen krever selv inn penger som er feilutbetalt, og disse inngår dermed ikke i den sentrale statistikken over feilutbetalinger.

6 I hvilken grad er saksbehandlingen og den interne kontrollen ved eksport av kontantstøtte tilfredsstillende?

Kontantstøtte faller inn under definisjonen av familieytelser i Rådsforordning 1408/71. Rådsforordningen gir regler for hvordan man skal bruke trygdeordninger for arbeidstakere, selvstendig næringsdrivende og deres familiedlemmer som flytter innenfor EØS-området.

Når det innvilges krav om kontantstøtte hjemlet i Rådsforordningen 1408/71 kalles dette gjerne EØS-saker eller eksport av kontantstøtte. Arbeids- og velferdsetaten opplyser om at det i 2006 ble utbetalt 9,5 millioner til eksport av kontantstøtte.

Det er de lokale NAV-kontorene som skal saksbehandle krav om eksport av kontantstøtte. NAV Utland saksbehandler krav om eksport av kontantstøtte bare i de tilfellene der forsørgeren er medlem av den norske folketrygden uten å oppholde seg i Norge, for eksempel jobber på norsk kontinentalsokkel.

Tekstboks 1: Hvem har rett til eksport av kontantstøtte?

A) Utsendte norske medarbeidere

Arbeidstakere som sendes ut fra sin arbeidsgiver i Norge for å arbeide for denne arbeidsgiveren i et annet EØS-land, og som dermed fortsatt har medlemskap i den norske folketrygden.

B) EØS-borgere fra andre land

EØS-borgere som gjennom arbeid i Norge har medlemskap i den norske folketrygden.

6.1 Saksbehandling av krav om eksport av kontantstøtte

Innehar saksbehandlerne tilstrekkelig kompetanse om gjeldende regelverk?

Identifisering og saksbehandling av saker der søkeren har rettigheter som utløses av EØS-regelverket har vært en utfordring for trygdeetaten helt fra EØS-avtalen trådte i kraft i 1994.⁴⁰

40) Sluttrapport for prosjektet EØS i Trygdeetaten, 2006.

Etatens egne undersøkelser har vist at eksportsakene ikke håndteres på en tilstrekkelig god måte. Dette er også bekreftet av en tidligere undersøkelse gjennomført av Riksrevisjonen.⁴¹

Det har vært fokus på forvaltningen av utenlandsområdet i de årlige tildelingsbrevene fra 2003 og fram til i dag.⁴² Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser at fylkesleddene i 2006 har hatt ansvaret for å lære opp de lokale NAV-kontorene i EØS-regelverket, og at det har blitt utviklet et støtteverktøy i saksbehandlingen (såkalte los-tjenester).

De fleste intervjuede NAV-kontorene har deltatt, eller skulle i nær fremtid, delta på EØS-kurs. De lokale NAV-kontorene opplyser om at det varierer i hvilken grad kursene omhandler EØS-regelverket generelt eller om det gis anledning til å fordype seg i enkelte saksområder, blant annet familieytelser.

Til tross for de gjennomførte kompetansetiltakene, opplyser flere av de lokale NAV-kontorene at de i enkelte tilfeller er i tvil om hvorvidt det er de eller NAV Utland som skal saksbehandle mottatt krav om eksport av kontantstøtte. NAV Utland opplyser i intervju at nær halvparten av sakene de mottar blir returnert til lokale NAV-kontor fordi kravene er sendt feil.

De lokale NAV-kontorene opplyser også at de vurderer saksbehandlingen av krav om eksport av kontantstøtte som vanskelig. Det er en generell tendens til at de lokale NAV-kontorene behandler få søknader om eksport av kontantstøtte i løpet av et år, og den lave saksmengden ved det enkelte kontor fører ofte til at saksbehandlerne må sette seg inn i regelverket på nytt hver gang de mottar en søknad.

Flere lokale NAV-kontor opplyser at det gis for lite opplæring i EØS-regelverket. Dette gjør at de blir usikre når de mottar krav om kontantstøtte.

41) Dokument nr. 1 (2005–2006).

42) Sluttrapport for prosjektet EØS i Trygdeetaten, 2006. I forbindelse med tildelingsbrevet for 2. halvår 2006 ble Arbeids- og velferdsdirektoratet bedt om å utarbeide en plan for å forbedre forvaltningen av utenlandsområdet.

te. En del av de henvendelsene NAV Utland mottar fra de lokale NAV-kontorene tilsier at kompetansenivået om EØS-regelverket er varierende. NAV Utland stiller derfor spørsmål ved om det kunne vært gitt mer grunnleggende opplæring og foretatt bedre tilrettelegging fra sentralt hold.

I tillegg til at regelverket oppleves som komplekst, kan språk utgjøre en barriere ved saksbehandlingen av EØS-saker. Det har vært en utvikling der kravene om eksport av kontantstøtte har gått fra å hovedsakelig bli satt fram av svenske arbeidstakere til arbeidstakere fra Øst-Europa.

Er det utarbeidet egne rutiner på området?

Det varierer om NAV-kontorene har utarbeidet egne lokale rutiner for saksbehandling av krav om eksport av kontantstøtte. NAV Utland har utarbeidet en egen rutine som omhandler kontantstøtte, og av de fem lokale NAV-kontorene som har behandlet søknader om eksport av kontantstøtte er det to som har utarbeidet egne rutiner.

Registreres sakene korrekt inn i Infotrygd?

Et vanlig krav om kontantstøtte skal registreres inn i saksbehandlingssystemet Infotrygd med koden for innenlandssaker, mens krav som saksbehandles etter eksportbestemmelsene skal registreres med koden for utenlandssaker.⁴³

Undersøkelsen viser at flere eksportsaker på de lokale NAV-kontorene er feilregistrert med den vanlige innenlandske koden.⁴⁴ De feilregistrerte sakene vil dermed ikke inngå i statistikken over eksportsaker.

Dokumenteres saksbehandlingen?

Saksmappegjennomgangen viser at saksbehandlerne på de lokale NAV-kontorene i ulik grad dokumenterer om vilkårene er oppfylt når krav om eksport av kontantstøtte saksbehandles. På kravblanketten er det rubrikker utviklet for saksbehandlerne der de blant annet kan dokumentere om vilkårene for kontantstøtte er oppfylt. Det er i følge Arbeids- og velferdsdirektoratet en stor fordel om rubrikkene benyttes, da dette gjør det mulig for andre å se hvilke vurderinger som er gjort i saken. Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser i møte at dokumentering av saksbe-

handlingen gjennom for eksempel nedtegning av et notat er tilstrekkelig dersom ikke rubrikkene er fylt ut.

Ingen av de gjennomgåtte sakene på de lokale NAV-kontorene inneholder egne notat som dokumenterer saksbehandlingen, og bruken av saksbehandlerrubrikkene varierer mellom de ulike NAV-kontorene. Mens noen av de lokale NAV-kontorene benytter rubrikkene aktivt i saksbehandlingen, er det andre kontor som i liten grad benytter dem. Også innad på ett og samme kontor kan det være store variasjoner mellom saksbehandlere om de dokumenterer oppfyllelse av vilkårene eller ikke.

Ved saksbehandlingen av krav mottatt på NAV Utland fylles det ut et eget standardisert saksbehandlingsnotat i hver sak. Skjemaet inneholder en saksframstilling og en vurdering av saken.

Det er en generell oppfatning hos alle som er intervjuet at det ikke er mulig å kontrollere om barnehagevilkåret er oppfylt når det søkes om eksport av kontantstøtte. I praksis er det derfor bare søkers egenerklæring som legges til grunn når barnehagevilkåret vurderes. Til tross for dette er det i to av de tolv gjennomgåtte sakene på NAV Utland ikke opplyst av søker om det blir benyttet barnehageplass med offentlig driftstilskudd eller ikke. Selv om søkers egenerklæring ikke foreligger i saken, er det innvilget kontantstøtte.

Innhenter NAV-kontorene påkrevd dokumentasjon?

Det er krav til mer dokumentasjon når det søkes om eksport av kontantstøtte sammenlignet med et ordinært krav om kontantstøtte. Når et lokalt NAV-kontor mottar et krav om eksport av kontantstøtte må det kontrollere at oppgitt arbeidsforhold stemmer og at søker har medlemskap i den norske folketrygd.

Det kan søkes om eksport av kontantstøtte av utsendte norske medarbeidere og av EØS-borgere (se tekstboks 2). Det er ulike krav til hvilken dokumentasjon som skal foreligge i de ulike sakstypene, men arbeidsforhold og medlemskap i den norske folketrygden skal kontrolleres i enhver sak. I tillegg skal det utveksles såkalte E-blanketter med barnets bostedsland hvis søker er fra EØS-området. Hvis søker er fra Norden skal et nordisk vedlegg også legges ved E-blankettene.

43) Koden KS KS benyttes i ordinære kontantstøttesaker som behandles etter hovedreglene i nasjonal lovgivning. Krav om kontantstøtte som innvilges med hjemmel i Rådsforordningen skal registreres med koden KS EU.

44) I fire av de ti undersøkte sakene som ble gjennomgått på de lokale NAV-kontorene var det benyttet feil kode.

Dokumentasjon på medlemskap i den norske folketrygd
Må innhentes i alle saker. For utsendte norske medarbeidere skal medlemskapet dokumenteres ved blankett E 101 (utstedes av NAV Utland). For utenlandske statsborgere som arbeider i Norge, dokumenteres medlemskapet gjennom NAV Aa-registeret eller ved særskilt erklæring fra arbeidsgiver.

D-nummer

D-nummer er en erstatning for norsk personnummer, og må innhentes i de sakene det søkes om eksport av kontantstøtte av utenlandske statsborgere. Det må innhentes også for barnet det søkes kontantstøtte for (utstedes av Sentralkontoret for folkeregisteret).

E 401 Attest om familieforhold til bruk for tilståelse av familieytelser

Skal være vedlagt søknad om kontantstøtte av utenlandske statsborgere og dokumenterer blant annet antall familiemedlemmer, familiemedlemmenes alder og bosted. Skal fornyes årlig, og utstedes av folkeregisteret eller en tilsvarende myndighet i familiemedlemmenes bostedsland.

E 411 Anmodning om opplysninger i forbindelse med rett til familieytelser i familiemedlemmenes bostedsland

Blanketten skal sørge for informasjonsflyt mellom de to involverte landenes trygdemyndigheter når kontantstøtte søkes av utenlandske statsborgere, og blant annet slå fast om det er aktuelt med differanseutbetaling av ytelsen. Første del av blanketten skal fylles ut av det lokale NAV-kontoret i Norge. Blanketten skal deretter sendes til trygdekantoret i EØS-landet der barnet oppholder seg. Dette trygdekantoret skal besvare andre del av blanketten og sende denne tilbake til NAV-kantoret i Norge. E 411 skal sendes årlig.

Nordisk vedlegg til E 401/ E 411

Blanketten er bilag til E 401 og E 411 og skal benyttes når det søkes om eksport av kontantstøtte av nordiske statsborgere.

Den pålagte bruken av E-blanketter i informasjonsutvekslingen går klart fram av rundskrivet om EØS-avtalens trygdedel.⁴⁵ EØS-landene er gjensidig forpliktet til å benytte E-blankettene i informasjonsutvekslingen når det søkes om kontantstøtte hjemlet i Rådsforordningen. E 401 vil blant annet dokumentere barnets eksistens, og E 411 gir svar på om barnets bostedsland utbetaler

familieytelser som er sammenlignbare med den norske kontantstøtten.⁴⁶

Riksrevisjonen har tidligere kritisert trygdeetaten for rutinene på dette feltet. Det går fram av Dokument nr. 1 (2005–2006) at kravet om årlig utveksling av blanketter ikke synes å være etterlevd når kontantstøtte eksporteres. Det ble opplyst i brev fra Rikstrygdeverket om at praksisen på dette området skulle innskjerpes.⁴⁷

De lokale NAV-kontorene velger selv om de vil benytte NAV Utland i arbeidet med å formidle E-blankettene til rett mottakerinstans eller om de vil utføre dette arbeidet selv. Hvis NAV Utland benyttes, vil NAV Utland kvalitetssikre at blankettene er rett utfylt og sende dem til rett utenlandsk trygdemyndighet. Ved bruk av NAV Utland må det påregnes ekstra saksbehandlingstid.⁴⁸

Når NAV Utland formidler forespørsler er det de lokale NAV-kontorene som mottar svaret direkte. Dersom bostedslandet ikke besvarer forespørselen, skal de lokale NAV-kontorene kontakte NAV Utland som igjen purrer på bostedslandet. Det går fram av de gjennomførte intervjuene at dette er en rutine som ikke er tilstrekkelig kjent på de lokale NAV-kontorene.⁴⁹

Saksmappegjennomgangen viser at det kun i fem av 22 saker var innhentet tilstrekkelig dokumentasjon ved de lokale NAV-kontorene. Det er særlig E-blankettene som mangler, men også vedlegg for nordiske statsborgere og dokumentasjon på arbeidsforhold mangler i flere saker. På NAV Utland viser saksmappegjennomgangen at det var innhentet all påkrevd dokumentasjon kun i fire av de tolv tilfeldig utvalgte kontantstøttesakene innvilget i 2006. NAV Utland informerer i brev til Riksrevisjonen⁵⁰ om at de ser at de fortsatt har utfordringer med hensyn til komplett

46) Hvis det foreligger rett til sammenlignbare ytelser fra et annet land enn der barnet bor, kan det utbetales differansebeløp (Hovednummer 40, Kapittel 34 Kontantstøtte). Formålet med differanseberegningen er at mottakerne skal sikres det høyeste beløpet av de ytelsene som vedkommende har rett til.

47) Brev fra Rikstrygdeverket til Riksrevisjonen av 18. februar 2005.

48) NAV Utland opplyser om at de av og til mottar negative tilbakemeldinger fra de lokale NAV-kontorene om at det tar lang tid å utveksle informasjon med bostedslandene. Det tar ofte flere måneder før svar mottas.

49) Ett kontor sendte for eksempel i februar 2006 noen E-blanketter til NAV Utland for formidling, og det hadde i midten av november 2006 ennå ikke purret på blankettene.

50) Brev av 8. februar 2007.

45) Punkt 34.13 i Hovednummer 40, Kapittel 34 Kontantstøtte.



Foto: H. Benser/Corbis

dokumentasjon i sakene, og at rutinene vil inn-
skjerpes.

6.2 Intern kontroll av saksbehandlingen i uten- landssaker

Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser at i
kontantstøttesaker med mer komplekse problem-
stillinger skal hele vurderingen som ligger til
grunn for vedtaket kontrolleres.

Saksmappegjennomgangen viser at det ikke er
dokumentert noen form for kontroll i de gjen-
nomgåtte eksportsakene. Dette gjelder både
sakene fra de lokale NAV-kontorene og fra
NAV Utland.

Et lokalt NAV-kontor har utarbeidet en sjekkliste
for kontroll av kontantstøtte. Ved dette lokale
NAV-kontoret ble det opplyst at det var gjen-
nomført flere kontroller av blant annet saker der

kontantstøtte blir eksportert, og at det ikke var
noen merknader ved disse kontrollene. Saks-
mappegjennomgangen av kontorets løpende
EØS-saker viste at fem av syv saker manglet
påkrevd dokumentasjon, og at eventuelt gjen-
nomførte kontroller ikke var dokumentert i
sakene.

NAV Utland opplyser at seksjonssjef leser
gjennom og medunderskriver vedtaket før det
sendes til søker. Halvparten av sakene sendes
deretter til kontroll av kvitteringsliste hos NAV
Utland Stønadsregnskap. Her kontrolleres det
om det er riktig beløp som utbetales og om kon-
tonummeret er riktig. Som tidligere nevnt viste
saksmappegjennomgangen av kontorets løpende
kontantstøtte at åtte av tolv saker manglet
påkrevd dokumentasjon. Saksmappegjennom-
gangen viste også at eventuelt gjennomførte kon-
troller ikke var dokumentert i sakene.

6.3 Kontroll av løpende utenlandssaker

Det er ifølge Barne- og likestillingsdepartemen-
tet og Arbeids- og velferdsdirektoratet liten
mulighet til å utføre kontroll i de sakene der
kontantstøttestøtønden eksporteres. Det er særlig
vanskelig å kontrollere vilkåret om det benyttes
barnehage med offentlig driftstilskudd.⁵¹ Da det
ble besluttet at kontantstøtten skulle eksporteres,
kommuniserte ESA⁵² at det kunne bli ansett som
stridende mot EØS-retten hvis det ble stilt krav
som i praksis ville hindre eksport av ytelsen.
Dette synspunktet oppgir departementet at det
må forholde seg til.

I rundskrivet om kontantstøtte er det åpnet for at
det kan foretas stikkprøver for å kontrollere om
barnet benytter barnehageplass. Bruken av stikk-
prøver vurderes av de lokale NAV-kontorene,
NAV Utland og direktoratet som vanskelig å
gjennomføre. Ingen av de intervjuede NAV-
kontorene eller NAV Utland har utført slike stikk-
prøver. Barne- og likestillingsdepartementet og
Arbeids- og velferdsdirektoratet kjenner ikke til
konkrete eksempler på at det er gjennomført stikk-
prøver i saker der kontantstøtte blir eksportert.

Siden vilkåret om bruk av barnehage i liten grad
kan kontrolleres, er det ifølge departementet vik-

51) Ifølge Arbeids- og velferdsdirektoratet vil det kanskje være mulig å gjennomføre stikkprøver i grensekommuner der det er etablert god kontakt med NAV-kontorene i bostedslandet, men dette vil være svært ressurskrevende.

52) EFTA Surveillance Authority.

ting at etaten følger opp at det er tilstrekkelig dokumentasjon innhentet i hver enkelt sak. Den viktigste kontrollen i eksportsaker blir ifølge Arbeids- og velferdsdirektoratet å undersøke om stønadsmottakers medlemskapsstatus i folketrygden er i orden.

Ifølge rundskrivet om kontantstøtte skal NAV-kontorene innhente E-blankettene hvert år for å fange opp eventuelle endringer med hensyn til blant annet bostedsland og mottak av sammenlignbare ytelser som kontantstøtten i bostedslandet. Undersøkelsen viser at de lokale NAV-kontorene har ulik praksis for om E 401 blir fornyet og for om E 411 blir sendt ut på nytt etter ett år. Ett lokalt NAV-kontor opplyser om at de skal starte med å innhente E-blankettene årlig, mens de andre NAV-kontorene ikke sier noe om at dette er en rutine de følger.

En faktor som indikerer om E-blankettene blir fornyet etter ett år, er bruken av framleggsfunksjonen i Infotrygd og notering av framleggsdato i kravskjema når saken blir saksbehandlet. Framleggsdatoer som saksbehandler registrerer i kravskjemaet må saksbehandler selv følge opp, mens framleggsfunksjonen i Infotrygd automatisk gir saksbehandler beskjed ved registrert framleggsdato. Registrering av framlegg er dermed virkemidler saksbehandlerne har for å huske på når dokumentasjonen i den enkelte sak må fornyes.

Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser i møte at det i EØS-saker bør registreres framlegg slik at det kan innhentes oppdatert informasjon. Saksmappegjennomgangen viser at framleggsfeltet i kravskjemaet og framleggsfunksjonen i Infotrygd benyttes i liten grad. Det var registrert framlegg i kravskjemaet i fem av de 34 gjennomgåtte sakene.⁵³ Det er undersøkt om framleggsfunksjonen i Infotrygd er benyttet i 20 av sakene. Kun i én av disse sakene er det registrert framlegg.⁵⁴

53) 22 saker fra de lokale NAV-kontorene og 12 saker fra NAV Utland.

54) Det ble forsøkt å søke fram alle de 34 sakene ut fra søkers D-nummer, men det lyktes kun å få fram informasjon om 20 av de 34 sakene. Se kapittel 7 for nærmere omtale av registreringspraksis og statistikkens pålitelighet.

6.4 Vurderinger

Få resultater av iverksatte tiltak

Utenlandsområdet er et kjent risikoområde, og de lokale NAV-kontorene saksbehandler i gjennomsnitt få krav om eksport av kontantstøtte i året. Undersøkelsen viser at når de lokale NAV-kontorene mottar et krav om eksport av kontantstøtte, er det usikkerhet knyttet til om det er det lokale kontoret eller NAV Utland som skal saksbehandle kravet. Flere av de lokale NAV-kontorene føler seg også usikre når de skal saksbehandle selve kravet om eksport av kontantstøtte, og de etterspør mer opplæring og veiledning på området.

Saksmappegjennomgangen viser at over halvparten av de gjennomgåtte sakene ikke inneholder tilstrekkelig dokumentasjon. Etaten har tidligere opplyst at praksisen på dette området skulle innskjerpes.⁵⁵ Saksmappegjennomgangen viser at regelverket fortsatt ikke følges når flertallet av krav om eksport av kontantstøtte innvilges. Dette innebærer en stor risiko for feilutbetalinger.

Saksmappegjennomgangen viser også at de lokale NAV-kontorene i ulik grad dokumenterer oppfyllelse av vilkårene ved saksbehandlingen. Flere saker er mangelfullt dokumentert, og fraværet av dokumentasjon gjør det umulig for andre enn opprinnelig saksbehandler å forstå hvilke vurderinger som ligger til grunn ved saksbehandlingen. Dette forholdet er også tidligere påpekt som kritikkverdig av Riksrevisjonen.⁵⁶

Mangelfull kontroll

Den kontrollen som opplyses gjennomført ved de lokale NAV-kontorene og ved NAV Utland har ikke fanget opp at det mangler dokumentasjon i flertallet av sakene, og at det for eksempel ikke er etterspurt mer informasjon hvis søker har glemt å fylle ut om det benyttes barnehageplass med offentlig driftstilskudd. Det kan dermed stilles spørsmål ved kvaliteten på de kontrollene som opplyses gjennomført. Det er ikke dokumentert kontroll i noen av de gjennomgåtte sakene.

55) Brev fra Rikstrygdeverket til Riksrevisjonen av 18. februar 2005.

56) Brev fra Riksrevisjonen til Rikstrygdeverket av 18. januar 2005.

7 Hvordan ivaretar Arbeids- og velferdsdirektoratet forvaltningen og oppfølgingen av kontantstøtteordningen?

7.1 Styring og oppfølging

Barne- og likestillingsdepartementet er ansvarlig departement for forvaltningen av kontantstøtteordningen. Arbeids- og velferdsdirektoratet, som er underlagt Arbeids- og inkluderingsdepartementet, administrerer ordningen. Det er etablert rutiner for samhandling mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Barne- og likestillingsdepartementet om etatsstyringen. Styringsdialogen mellom departementene og Arbeids- og

velferdsdirektoratet skjer gjennom statsbudsjettet, tildelingsbrev, direktoratets årlige rapportering og etatsstyringsmøter. Styringssignalene fra Arbeids- og velferdsdirektoratet går videre via NAV fylke til de lokale NAV-kontorene. Rapportering av resultater fra ytre etat til departementene skjer langs den samme linjen.

Det er få resultatmål som er fastsatt for kontantstøtteordningen gjennom statsbudsjettet. I St.prp. nr. 1 (2005–2006) for Barne- og likestillingsdepartementet er følgende resultatmål formulert for kontantstøtteordningen: ”en god kontantstøtteordning som supplement og alternativ til barnehager” og gjennomføring av ”prosjekter som belyser småbarnsfamiliers tilpasning til yrkesliv og omsorgsoppgaver”. I budsjettproposisjonen for 2006–2007 er resultatmålet begrenset til å ”videreføre kontantstøtteordningen”.

I tildelingsbrevene til det tidligere Rikstrygdeverket og nåværende Arbeids- og velferdsdirektoratet er ikke kontantstøtten omtalt eksplisitt. Generelt blir det imidlertid understreket at rapportering skal være avviks- og problemorientert. Det oppgis i tildelingsbrev for 2005 og 2006 at alle saker skal saksbehandles innen akseptabel tid, og at det skal rapporteres hvis dette ikke skjer.

Resultatkravene til kontantstøtte er knyttet til saksbehandlingstid. Det er fastsatt et normtidskrav for saksbehandlingen, og denne angir hvor lang tid det maksimalt skal ta å behandle de 75 % av sakene som behandles raskest. Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser i møte om at normtidskravet i kontantstøttesaker er satt til en måned.

I årsrapporten for 2005 og i referat fra etatsstyringsmøte mellom departement og direktorat våren 2006⁵⁷, går det fram at det er avvik fra normtidskravet på kontantstøtteområdet. I referatet fra etatsstyringsmøtet opplyses det at kontantstøtte er den sakstypen etter uføreytelser som har størst avvik fra normtidskravet. I årsrapporten for 2006 rapporteres det ikke om brudd på norm-



Foto: Nils-Erik Kjellman/Scanpix

57) Referat fra etatsstyringsmøte mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Rikstrygdeverket 6. april 2006.

tidskravet for kontantstøtte. Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser imidlertid i møte at normtidskravet på 1 måned fortsatt ikke nås. Den reelle saksbehandlingstiden er på 1,4 måned.

Direktoratet opplyser at den viktigste grunnen til at normtidskravet ikke oppfylles er knyttet til registreringer i Infotrygd. Det er ifølge direktoratet ikke mulig å legge inn framtidig virkningstidspunkt på vedtak i Infotrygd, og dette fører til saksbehandlingstiden framstår som lang når søker leverer søknad i god tid.⁵⁸ Dette var kjent allerede i 2000, og det opplyses i den administrative evalueringen om kontantstøtteordningen at Rikstrygdeverket arbeider ”med endringer i EDB-systemet slik at ventetiden før barnet fyller ett år ikke blir regnet med i saksbehandlingstiden”.⁵⁹ Undersøkelsen viser at dette forholdet ikke er utbedret i løpet av seks år, og flere av de lokale NAV-kontorene bekrefter i intervju at det fortsatt er et problem at registreringsrutinen i Infotrygd fører til at normtidskravet blir brutt.

Barne- og likestillingsdepartementet krever rapportering på området hvis normtidskravet brytes. I tillegg kan departementet etterspørre ytterligere informasjon om kontantstøtteordningen i etatsstyringsmøtene som avholdes med Arbeids- og velferdsdirektoratet. Barne- og likestillingsdepartementet opplyser i møte at kontantstøtte ikke har blitt tatt opp som selvstendig tema i etatsstyringsmøtene de siste årene.

Feilutbetalinger

I Rikstrygdeverkets evaluering ”De administrative konsekvensene av kontantstøtteordningen” fra 1999 vurderes som tidligere nevnt antallet feilutbetalinger som høyt. Andelen feilutbetalinger lå da på 2,7 prosent av det gjennomsnittlige antallet stønadsmottakere.⁶⁰ Det tilsvarende tallet for 2006 er 2,8 prosent.⁶¹ Dette tilsier at andelen feilutbetalinger fortsatt er høy.

I tildelingsbrevet for 2005 ble direktoratet bedt om å rapportere om hvilke kontrolltiltak som var

gjort for å hindre feilutbetalinger generelt. Direktoratet skulle også rapportere om hva resultatene av dette var, særlig i forhold til EØS-saker, og om risikoutsatte områder når det gjelder feilutbetalinger. I den påfølgende årsrapporten fra direktoratet ble dette ikke fulgt opp.

I hvilken grad er kommunenes rapportering fulgt opp?

Ot.prp. nr. 56 (1997–98) *Om lov om kontantstøtte til småbarnsforeldre (kontantstøtteleven)* står det at kontrollaspektet skal inngå som en del av evalueringen av kontantstøtteordningen.

Kontrollaspektet blir imidlertid omtalt i liten grad i St.meld. nr. 43 (2000–2001) *Om evaluering av kontantstøtten*. Barne- og likestillingsdepartementet opplyser i møte at dette henger sammen med at den omfattende politiske oppmerksomheten om ordningen var knyttet til måloppnåelsen med hensyn til formålene med ordningen. De administrative sidene ved ordningen hadde på tidspunktet for evalueringen mindre fokus både hos Storting og regjering.

Omtalen av de administrative erfaringene av kontantstøtteordningen i St.meld. nr. 43 (2000–2001) baserer seg på en rapport fra Rikstrygdeverket om de administrative konsekvensene av kontantstøtteordningen.⁶² Rikstrygdeverket oppgir i rapporten at hovedinntrykket er at meldingsrutinene stort sett fungerte etter hensikten. Det oppgis imidlertid at noen kommuner ikke rapporterer om alle endringer i tide til trygdekontoret, og at dette resulterer i merarbeid for trygdeetaten og fare for feilutbetalinger. Det oppgis at mange foreldre ikke overholder meldepikten, og at dette var en økende tendens. Antallet feilutbetalingssaker på kontantstøtteområdet vurderes i rapporten som høyt.

Det ble iverksatt to tiltak som følge av de rapporterte svakhetene. For det første ble det besluttet å endre noe i teksten i kravblanketten slik at det kom klarere fram hva som ligger i begrepet ”avtalt oppholdstid i barnehage”. For det andre ble det sendt ut et brev fra Barne- og familiedepartementet til alle kommuner, bydeler og private barnehageeiere der rapporteringsplikten som ligger i kontantstøtteordningen ble presisert.⁶³

58) Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser om at det er planlagt å endre resultatkravet fra normtid til gjennomsnittlig saksbehandlingstid, men det vil ikke endre det ovennevnte forhold.

59) Basisrapporten 1999– De administrative konsekvensene av kontantstøtteordningen.

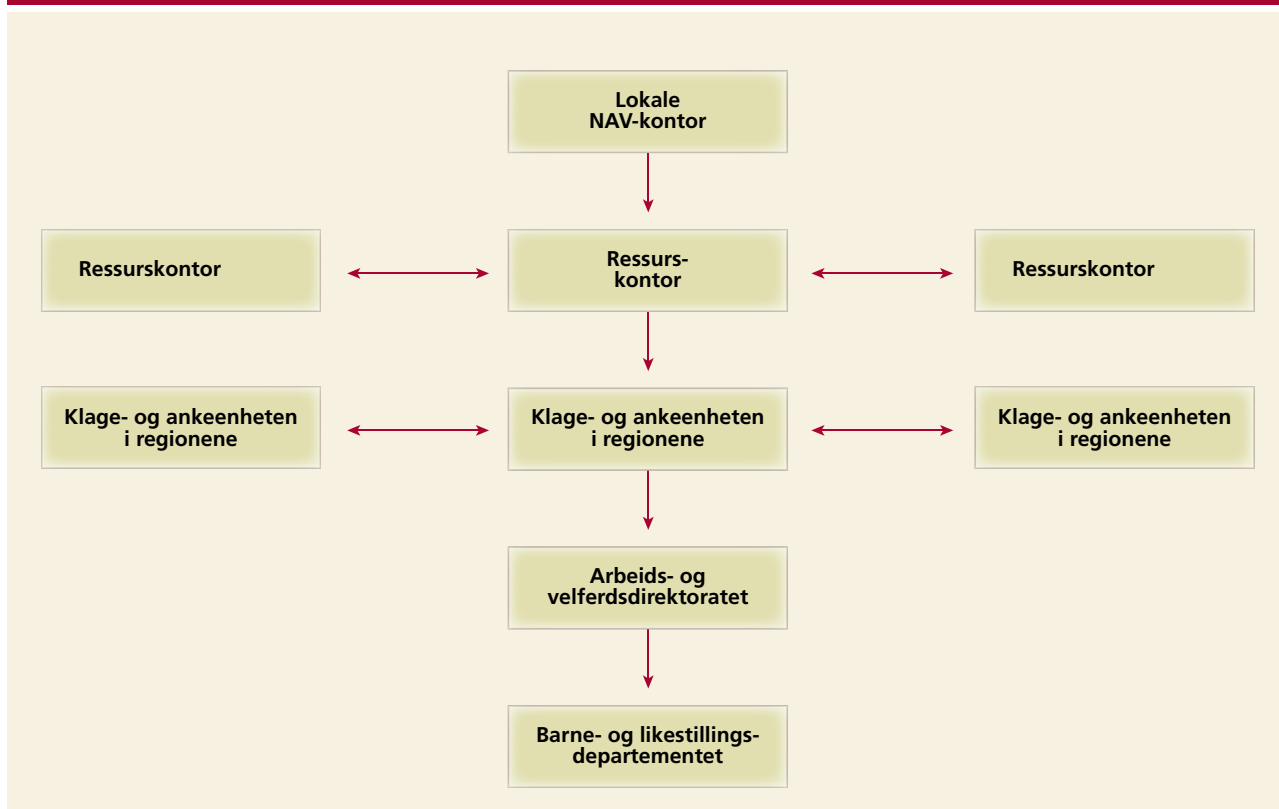
60) I 1999 var det gjennomsnittlig 87 600 mottakere av kontantstøtte hver måned, og det ble totalt registrert 2342 feilutbetalingssaker.

61) I 2006 var det gjennomsnittlig 62 000 mottakere av kontantstøtte hver måned, og det ble totalt registrert 1762 feilutbetalingssaker.

62) ”Basisrapporten 1999 – De administrative konsekvensene av kontantstøtteordningen”. Oversendt fra Rikstrygdeverket til Barne- og familiedepartementet 17. februar 2000.

63) Brev av 15. juni 2000 fra Barne- og familiedepartementet til alle kommuner, bydeler og private barnehageeiere.

Figur 6 Linjen for faglig bistand



Departementet opplyser i møte at det har forutsett at forvaltningen av ordningen er tilfredsstillende, og at funnene fra 1999 ikke gjelder for dagens praktisering av rapporteringsordningen. Barne- og likestillingsdepartementet opplyser i møte om at det ikke har mottatt signaler som skulle tilsi at det fortsatt er problemer med mangelfull/for sen rapportering.

ressurskontoret ta kontakt med klage- og ankeenheten i sin region.⁶⁵ Klage- og ankeenheten vil eventuelt drøfte problemstillingen seg i mellom, og deretter henvende seg til seksjon for pensjon og ytelser i Arbeids- og velferdsdirektoratet dersom det er behov for ytterligere faglig vurdering.

NAV Fylke skal bistå med oppfølging og opplæring, og har det overordnede ansvaret for kvalitetsutviklingen i fylket. NAV fylke har på vegne av Riksrevisjonen samlet inn opplysninger om hvor mange henvendelser som mottas fra de lokale NAV-kontorene vedrørende kontantstøtteordningen og hva disse henvendelsene omhandler. Det varierer i hvilken grad det blir ført logg over de faglige spørsmålene som stilles til ressurskontorene, men det opplyses at de fleste ressurskontor mottar svært få spørsmål om kontantstøtte.

Ifølge rundskrivet om saksbehandling av EØS-saker skal NAV Utland fungere som en hjelpeinstitusjon for de lokale NAV-kontorene.⁶⁶ Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser i møte at NAV Utland ligger utenfor linjen for faglig

7.2 Styling og oppfølging av utenlandssaker

I hvilken grad benytter de lokale NAV-kontorene linjen for faglig bistand?

Når de lokale NAV-kontorene ønsker faglig bistand, skal de i følge Arbeids- og velferdsdirektoratet benytte den faglige linjen for bistand. Figur 6 illustrerer linjen for faglig bistand med hensyn til saksbehandlingen av krav om eksport av kontantstøtte.

Figuren illustrerer hvordan Arbeids- og velferdsdirektoratet beskriver linjen for faglig bistand. Det lokale NAV-kontoret skal først henvende seg til sitt ressurskontor.⁶⁴ Dersom ressurskontoret ikke kan besvare henvendelsen, vil dette ressurskontoret ta kontakt med andre ressurskontor. Hvis disse henvendelsene ikke fører fram, vil

65) Det faglige ansvaret som tidligere lå ved fylket er i dag i stor grad overført til klage- og ankeenheten. Det er seks regionale klage- og ankeenheter som behandler klage- og ankesaker på områder som tidligere lå under trygdeetaten.

66) Hovednummer 40, EØS-avtalens tryggedel. Kapittel 21, Saksbehandling.

64) Ressurskontorene er lokale NAV-kontor som har en veiledningsoppgave på ulike saksområder.

bistand, men at kontoret bistår i den grad det har kapasitet til å svare på spørsmål. NAV Utland opplyser i møte om at de ikke har en formell rådgivningsoppgave, men at kontoret daglig mottar henvendelser fra lokale NAV-kontor som omhandler eksport av kontantstøtte. Henvendelsene dreier seg gjerne om spørsmål knyttet til tolkning av regelverk og utfylling av E-blanketter.

De lokale NAV-kontorene opplyser om at det er uklarhet i hvilken grad de skal benytte NAV Utland, og hva de skal benytte NAV Utland til. NAV Utland opplyser i møte om at det i rundskrivet om saksbehandling er feil i hvordan fordelingen av oppgaver mellom NAV Utland og lokale NAV-kontor er omtalt, og at de ønsker en klarere oppgavefordeling på dette feltet.

Det har ikke kommet meldinger til Barne- og likestillingsdepartementet om at det er en uklar oppgavefordeling på utenlandsområdet når det gjelder hvem som har ansvaret for å gi de lokale NAV-kontorene faglig bistand. Departementet opplyser om at det generelt sett legger seg lite opp i slike forhold, da det er opp til etaten selv å bestemme hvordan den skal være organisert.

Hvem har kompetanse om lignende ytelser i andre EØS-land?

Hvis det foreligger rett til sammenlignbare ytelser fra et annet land enn der barnet bor, kan det utbetales differansebeløp mellom landene.⁶⁷ Formålet med differanseberegningen er at mottakerne skal sikres det høyeste beløpet av de ytelsene som vedkommende har rett til.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har ikke full oversikt over hvilke land som har ytelser som er sammenlignbare med den norske kontantstøtten. Direktoratet kjenner til at Finland, Tyskland og Danmark har sammenlignbare ytelser. NAV Utland opplyser om at også andre EØS-land har ytelser som muligens kan sammenlignes med kontantstøtten, og kontoret har meldt fra til Arbeids- og velferdsdirektoratet om at det ønsker en avklaring av prinsipiell art med hensyn til hvilke ytelser som er relevante for differanseutbetaling.

Det vil ifølge Arbeids- og velferdsdirektoratet være svært krevende å holde oversikt over alle trygdeytelser i EØS-området, og i konkrete saker der differanseutbetaling er relevant vil aktuelle ytelser framkomme gjennom bruk av E-blankettene. Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser i

møte om at dette må de lokale NAV-kontorene ta stilling til når de mottar E-blanketter.

Hvilken status har NAV Aa-registeret som kilde i saksbehandlingen?

NAV Aa-register skal ha oversikt over alle arbeidsforhold i Norge, og det er et viktig verktøy for å få en effektiv saksbehandling av krav om eksport av ytelser.⁶⁸ Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser i møte at det tidligere har vært utfordringer knyttet til påliteligheten i NAV Aa-register, men at dette nå er utbedret. Registeret har ifølge Arbeids- og velferdsdirektoratet status som en pålitelig kilde for å dokumentere arbeidsforhold. Riksrevisjonen har tidligere påpekt at lokale NAV-kontor har hatt ulike syn på hvilken status registeret har i saksbehandlingen.⁶⁹

På de lokale NAV-kontorene varierer det i hvilken grad NAV Aa-registeret benyttes som eneste kilde for arbeidsforhold i saksbehandlingen. Et NAV-kontor opplyser i møte om at det på en fagdag ble informert om at informasjonen som er tilgjengelig via Aa-registeret ikke er pålitelig nok til at det kan benyttes som grunnlag for saksbehandlingen av EØS-saker. Dette er årsaken til at det ved dette lokale NAV-kontoret innhentes dokumentasjon på arbeidsforhold selv om arbeidsforholdet er registrert i Aa-registeret.

Er statistikken fra Infotrygd pålitelig?

Som tidligere nevnt, skal vanlige, norske krav om kontantstøtte registreres i Infotrygd med koden for innenlandske saker (KS KS), mens krav om eksport av kontantstøtte skal registreres med koden for utenlandssaker (KS EU). Ved de lokale NAV-kontorene blir flere eksportsaker registrert med den innenlandske koden, og de vil dermed ikke inngå i statistikken over saker der kontantstøtte blir eksportert. Av de 10 sakene som er undersøkt på dette området er det 4 som er registrert med feil kode.

Ifølge Arbeids- og velferdsdirektoratet er det viktigste tiltaket for å sikre like registreringsrutiner i Infotrygd utviklingen av selve kontantstøtterutinen. Det er lagt inn hjelpetekster i programmet, og saksbehandler vil få feilmeldinger dersom det registreres vedtak som ikke stemmer over ens med kodene som er brukt. I tillegg er det utviklet brukerhåndbøker.

68) NAV Aa-registeret forvaltes av NAV, og det er et grunddataregister som viser knytningen mellom arbeidstakere og arbeidsgivere (www.nav.no).

69) Brev av 18. januar 2005 fra Riksrevisjonen til Rikstrygdeverket om revisjon av eksport av kontantstøtte for regnskapsåret 2004.

67) Hovednummer 40, EØS-avtalens trygdedel, Kapittel 34. Kontantstøtte.

Det er ikke gitt ut en ny brukerhåndbok i Infotrygd etter 28. september 2001. Da det ble besluttet at kontantstøtten skulle innvilges med hjemmel i EØS-regelverket ble det sendt ut et brev/notat med en registreringsinstruks og med eksempler til bruk for registrering av kontantstøttesakene i EØS-tilfeller.⁷⁰

7.3 Vurderinger

Manglende oppfølging av rapporterte mangler

Undersøkelsen viser at Barne- og likestillingsdepartementet i liten grad etterspør og mottar informasjon om resultatene for kontantstøtteområdet. Selv om den registrerte saksbehandlingstiden på kontantstøtteområdet overskrider kravet som etaten selv har satt, ble dette ikke rapportert fra Arbeids- og velferdsdirektoratet i 2006.

Området skiller seg negativt ut i forhold til andre ytelser når det gjelder manglende overholdelse av de normtidskravene etaten selv har satt til saksbehandlingstid. Arbeids- og velferdsdirektoratet oppgir at dette primært skyldes tekniske forhold i Infotrygd. Direktoratet rapporterte i 2000 til Barne- og likestillingsdepartementet at arbeidet med å rette opp de tekniske manglene var påbegynt. Undersøkelsen viser at de nødvendige endringene ikke er utført etter seks år.

Arbeids- og velferdsdirektoratet ble i tildelingsbrevet for 2005 bedt om å rapportere om kontrolltiltak for å hindre feilutbetalinger. Dette ble ikke gjort i den etterfølgende årsrapporten fra direktoratet. Til tross for manglende rapportering på området ble ikke saken fulgt opp i senere tildelingsbrev.

Undersøkelsen viser at det fortsatt er manglende kompetanse i utenlandsforvaltningen. Rutinene som gjelder for saksbehandling av eksport av kontantstøtte er ikke tilstrekkelig kommunisert til de lokale NAV-kontorene. Det er også usikkerhet knyttet til hvilken rolle NAV Utland har i saksbehandlingen, og til hvilken status NAV Aa-registret har i saksbehandlingen.

Ulik registreringspraksis

Sakene som er gjennomgått ved de lokale NAV-kontorene viser at det ikke er en enhetlig praksis for hvordan sakene registreres inn i Infotrygd. Flere av sakene der ytelsen eksporteres er feilaktig registrert som ordinære norske saker. Dette innebærer at statistikken over antall stønadsmottakere i eksportsaker ikke blir pålitelig. Det stilles spørsmål ved om direktoratet kunne informert de lokale NAV-kontorene bedre om gjeldende registreringspraksis, ved for eksempel å oppdatere Brukerhåndbok Infotrygd for kontantstøtte fra 2001.

70) E-post fra NAV Drift og Utvikling, 30. januar 2007.

8 Samlete vurderinger

Kontantstøtteordningen er en ytelse for barn mellom ett og tre år. Ytelsen gis hvis det ikke, eller bare delvis, blir benyttet barnehageplass som det ytes offentlig driftstilskudd for.

Kontantstøtteordningen skal bidra til at familiene får mer tid til selv å ta omsorgen for egne barn, at familiene gis reell valgfrihet når det gjelder omsorgsform for barn og at det blir mer likhet i overføringene den enkelte familie mottar til barneomsorg fra staten, uavhengig av hvordan tilsynet ordnes.⁷¹ I 2006 var det om lag 53 500 mottakere av kontantstøtte, og for 2006 er ordningen regnskapsført med 2,3 milliarder kroner.

Siden 2003 har det blitt utbetalt kontantstøtte for barn utenfor Norge. Barn som er bosatt i EØS-området kan ha rett til kontantstøtte når en forsørger arbeider i Norge, eller på annen måte er omfattet av norsk trygdelovgivning i henhold til EØS-avtalens regler. Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser at det i 2006 ble utbetalt 9,5 millioner til eksport av kontantstøtte.

8.1 Svakheter i kommunenes rapportering bidrar til feilutbetalinger

Undersøkelsen viser at kommunenes rapportering til NAV-kontorene er det viktigste redskapet for å føre kontroll med kontantstøttesaker. Mottakerne har plikt til å melde fra til NAV-kontoret hvis vilkårene for å motta kontantstøtte endres, men dette overholdes i varierende grad. De lokale NAV-kontorene er dermed avhengige av de kommunale rapportene for å fange opp endringer i vilkårene for rett til å motta kontantstøtte. Hvis den kommunale rapporteringen uteblir eller kommer for sent, er det stor risiko for at det blir feilutbetalinger i saker der det har vært endringer.

Den gjennomførte spørreundersøkelsen viser at mange kommuner i liten grad prioriterer arbeidet med registrering av barnehagebarn i kontantstøttealder. Over 60 % av kommunene oppgir at det ikke er andre som tar over arbeidet med kontantstøttere registret, dersom den som vanligvis har

denne oppgaven er fraværende. Ved fravær er det dermed stor risiko for at rapportene ikke blir oversendt det lokale NAV-kontoret til avtalt tid, og at det derfor kan bli feilutbetalinger. Et NAV-kontor fikk ikke oversendt kommunens rapportering som følge av at kommunenes saksbehandler med ansvar for kontantstøttere registret var fraværende. Resultatet ble i dette tilfellet over 30 feilutbetalingsaker samme måned.

Det er videre krav til at kommunene skal føre kontroll med de opplysningene som gis fra barnehagene. Hvor ofte, og hvilke tiltak/aktiviteter som skal inngå i kontrollen, er imidlertid ikke definert i regelverket. Undersøkelsen viser at det derfor blir opp til den enkelte saksbehandler å vurdere risikoen for feil, og at denne risikoen vurderes ulikt. En fjerdedel av kommunene opplyser om at de aldri eller sjelden kontrollerer rapportene som de mottar fra barnehagene. Ytterligere en fjerdedel av kommunene oppgir at de kontrollerer av og til. Det er dermed risiko for at opplysningene kommunene sender de lokale NAV-kontorene ikke er oppdaterte og dermed inneholder feil.

8.2 Andelen feilutbetalinger vurderes som høy

Den tilgjengelige statistikken viser at det er et relativt stort omfang av feilutbetalinger på kontantstøtteområdet. Det er mange små feilutbetalinger, og disse skyldes i de fleste tilfeller at kommunenes rapporter sendes inn for sent til NAV-kontorene og ikke er tilstrekkelig oppdatert.

Rikstrygdeverket vurderte antallet feilutbetalingsaker som høyt i 1999, og denne undersøkelsen viser at andelen feilutbetalinger fortsatt er på samme høye nivå i 2006.

Undersøkelsen viser at rutinen for tilbakekreving av feilutbetalinger ikke følges ved alle lokale NAV-kontor. I de tilfellene rutinen ikke følges, vil ikke feilutbetalingssakene inngå i statistikken over feilutbetalinger. Det reelle antallet feilutbetalinger vil dermed være høyere enn det statistikken tilsier.

71) § 1 i kontantstøtteloven.

8.3 Manglende kompetanse om eksport av kontantstøtte

Undersøkelsen viser at det er manglende kompetanse på utenlandsregelverket. Det er blant annet usikkerhet knyttet til hvem som har saksbehandlingsansvar for enkeltsaker, hvilken dokumentasjon som skal innhentes, hvordan dette skal gjøres og rollen NAV Utland skal ha når det gjelder faglig bistand for de lokale NAV-kontorene. For å bedre forvaltningen av utenlandssakene bør direktoratet sørge for mer veiledning og oppfølging på området.

Undersøkelsen viser videre at de lokale NAV-kontorene ikke har tilstrekkelig kompetanse om NAV Aa-registrets kildestatus og om hvordan EØS-sakene skal registreres i Infotrygd. Dette kan medføre lengre saksbehandlingstid enn nødvendig, og feilregistreringen fører til at direktoratet ikke kan utarbeide pålitelig statistikk på området.

8.4 Manglende kontroll av eksportsaker

Det er færre kontrollmuligheter når kontantstøtte eksporteres, sammenlignet med krav som innvilges og utbetales hjemmet i den nasjonale lovgivningen. Det er derfor svært viktig at de kontrollmulighetene som er tilgjengelig, følges opp. Det viktigste kontrolltiltaket er at all nødvendig dokumentasjon innhentes, både ved behandling av nye saker og i oppfølgingen av løpende saker.

Riksrevisjonen har tidligere pekt på at det er svakheter i behandlingen av utenlandssaker, både ved NAV Utland og ved de lokale NAV-kontorene.⁷² I etterkant av dette opplyste Arbeids- og inkluderingsdepartementet at det har blitt implementert nye rutiner på området, blant annet ville rutinen om bruk av E-blanketter bli innskjerpet.

Undersøkelsen viser imidlertid at det fortsatt er utfordringer på dette feltet. I flertallet av sakene som er gjennomgått er det mangler i saksbehandlingen. Dette gjelder også NAV Utland som er en spesialenhet for utenlandsforvaltning. De tiltakene som har vært iverksatt for å bedre utenlandsforvaltningen har dermed ikke hatt tilfredsstillende effekt.

72) Dokument nr. 1 (2005–2006).

8.5 Svakheter i etterlevelsen av rutinene for kontroll

Det er få krav til kontroll av saksbehandlingen av kontantstøttesaker. Kontroll skal ifølge direktoratet skje gjennom stikkprøver og utbetalingskontroll. Undersøkelsen viser at ingen av de lokale NAV-kontorene i utvalget gjennomfører begge disse kontrollaktivitetene. Undersøkelsen viser også at det ikke er dokumentert kontroll i noen av de 114 gjennomgåtte saksmappene.

Det varierer om NAV-kontorene dokumenterer i saksmappene når det gis endringsmeldinger fra foreldre eller kommune. Manglete dokumentering i saksmappen resulterer i at det ikke er mulig å gjennomføre en etterprøving av saksbehandlingen ut fra den informasjonen som er tilgjengelig i saksmappen.

8.6 Manglende styring og oppfølging

Undersøkelsen viser at mange av de manglene som ble rapportert i en evaluering fra trygdeetatens i 1999, fortsatt gjelder. Det er fortsatt mange mottakere av kontantstøtte som ikke overholder meldeplikten, flere kommuner sender inn rapportene for sent til NAV-kontorene, saksbehandlingstiden er lengre enn fastsatt krav og det er en fortsatt høy andel feilutbetalingsaker. Dette er i liten grad fulgt opp av Barne- og likestillingsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Videre viser undersøkelsen at Barne- og likestillingsdepartementet i liten grad etterspør og mottar informasjon om resultatene for kontantstøtteordningen. Departementet mottar hovedsakelig rapportering på saksbehandlingstid, og i årsrapporten for 2005 rapporteres det at normtidskravet ikke nås. I årsrapporten for 2006 blir det ikke rapportert om brudd på normtidskravet. Direktoratet opplyste imidlertid i møte 12. januar 2007 om at normtidskravet på området fortsatt ikke nås.

Undersøkelsen viser at forvaltningen av kontantstøtteordningen er viet lite oppmerksomhet. Barne- og likestillingsdepartementet følger i liten grad opp ordningen, og Arbeids- og velferdsdirektoratet rapporterer i liten utstrekning om resultatene på området. Dette gir grunnlag for å reise spørsmål ved om departementet har et tilstrekkelig styringsgrunnlag i sin forvaltning av ordningen. En konsekvens av den manglende styringen og oppfølgingen synes å være at kjente svakheter ved forvaltningen av kontantstøtten ikke er utbedret.

Litteraturliste

Lover, regelverk og retningslinjer

Forordning (EØF) nr. 1408/71 av 14. juni 1971 om bruk av trygdeordninger for arbeidstakere, selvstendig næringsdrivende og deres familie-medlemmer som flytter innenfor Fellesskapet

FOR 2005-12-16 nr 1510: *Forskrift om føring av register til bruk i forbindelse med kontroll av beregning og utbetaling av kontantstøtte*

Hovednummer 40, EØS-avtalens trygdedel / Rundskriv til Hovednr. 40 - Kapittel 21, Saksbehandling. Utarbeidet av Rikstrygdeverket, Internasjonalt kontor 15. februar 2001

Hovednummer 40, EØS-avtalens trygdedel / Rundskriv til Hovednummer 40: Hovednr. 40 – Kapittel 34. Kontantstøtte. Utarbeidet av Rikstrygdeverket, Familiekontoret 15. august 2003

LOV 1998-06-26 nr 41: *Lov om kontantstøtte til småbarnsforeldre (kontantstøtteleven)*

LOV 2005-06-17 nr 64: *Lov om barnehager (barnehageloven)*

Reglementet for økonomistyring i staten. Bestemmelser om økonomistyring i staten. Fastsatt 12. desember 2003 med endringer, senest 14. november 2006

Styringsdokumenter og rapporter

Basisrapporten 1999 - De administrative konsekvensene av kontantstøtteordningen, oversendt fra Rikstrygdeverket til Barne- og familie-departementet 17. februar 2000

Kvalitet i saksbehandlingen av EØS-saker, Rikstrygdeverket, Trygdedirektørens intern-revisjon, 2001

Mål og prioriteringer, Trygdeetaten 24. august 2006

Referat fra etatsstyringsmøte mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Rikstrygdeverket 6. april 2006

Sluttrapport for prosjektet EØS i Trygdeetaten, 2006

Trygdestatistisk årbok 2005, 21 årgang, Rikstrygdeverket, Utredningsavdelingen

Tildelingsbrev 2005 fra Arbeids- og sosial-departementet Rikstrygdeverket

Tildelingsbrev 1. halvår 2006 fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Rikstrygdeverket

Tildelingsbrevet for 2. halvår 2006 fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Arbeids- og velferdsdirektoratet

Årsrapport 2005 for Trygdeetaten

Årsrapport 2006 for Arbeids- og velferdsetaten

Stortingsdokumenter

Innst. S. nr. 200 (1997–98) *Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om innføring av kontantstøtte til småbarnsforeldre*

Innst. S. nr. 94 (2001–2002) *Innstilling fra familie-, kultur og administrasjonskomiteen om evaluering av kontantstøtten*

Ot.prp. nr. 56 (1997–98) *Om lov om kontantstøtte til småbarnsforeldre (kontantstøtteleven)*

Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll av budsjetterminen 2004, Dokument nr. 1 (2005–2006), Riksrevisjonen

St.prp. nr. 53 (1997–98) *Innføring av kontantstøtte til småbarnsforeldre*

St.meld. nr. 43 (2000–2001) *Om evaluering av kontantstøtten.*

St.prp. nr. 1 for Barne- og likestillingsdepartementet i perioden 1999–2007

Brev og e-poster

Brev fra Barne- og familiedepartementet til alle kommuner, bydeler og private barnehageeiere av 15. juni 2000

Brev fra Riksrevisjonen til Rikstrygdeverket av 18. januar 2005

Brev fra Rikstrygdeverket til Riksrevisjonen av 18. februar 2005

E-post fra NAV Drift og Utvikling til Riksrevisjonen 30. januar 2007

Brev fra NAV Utland til Riksrevisjonen 8. februar 2007

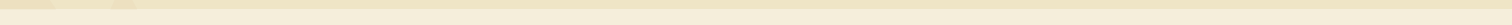
Brev fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til Riksrevisjonen av 9. februar 2007

Annet

Brukerhåndbok Infotrygd, 17 Kontantstøtte, Familiekontoret 28. september 2001


NAVs hjemmeside, www.nav.no

SSBs hjemmeside, www.ssb.no



285 18 4 588 3 6 554 735 394 216 2 577 634 492






Riksrevisjonen
Pilestredet 42
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

sentralbord 22 24 10 00
telefaks 22 24 10 01
riksrevisjonen@riksrevisjonen.no

www.riksrevisjonen.no



23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 781 329 781