



Riksrevisjonen

Riksrevisjonens rapport om revisjonen av Arbeids- og velferdsetaten for budsjettåret 2008

Tillegg 2 til Dokument 1 (2009–2010)



2 905 74 019 18 130 720 30 647 215 420 -71 254 5 884 713 726 336

118 192 -1 057 54 384 183 301 26 120 372 -330 692 40 177 107 227

Denne publikasjonen finnes på Internett:
www.riksrevisjonen.no

Offentlige institusjoner kan bestille publikasjonen fra
Departementenes servicesenter
Telefon: 22 24 20 00
Telefaks: 22 24 27 86
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
www.publikasjoner.dep.no

Andre kan bestille fra
Bestillinger offentlige publikasjoner
Telefon: 55 38 66 00
Telefaks: 55 38 66 01
E-post: offpub@fagbokforlaget.no
Fagbokforlaget AS
Postboks 6050 Postterminalen
5892 Bergen

ISBN 978-82-8229-055-5

Forsideillustrasjon: 07 Lobo Media AS



Riksrevisjonens rapport om revisjonen av Arbeids- og velferdsetaten for budsjettåret 2008

Tillegg 2 til Dokument 1 (2009–2010)

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram *Riksrevisjonens rapport om revisjonen av Arbeids- og velferdsetaten for budsjettåret 2008 – Tillegg 2 til Dokument 1 (2009–2010)*.

Formålet med rapporten er å gi en utvidet rapportering om resultatene av revisjonen av Arbeids- og velferdsetatens regnskap og gjennomføring av budsjettet for 2008. Det pekes også på sammenhenger med revisjonsresultatene fra regnskapsårene 2006 og 2007 der dette er relevant.

Riksrevisjonen, 22. oktober 2009.

For riksrevisorkollegiet

Jørgen Kosmo
riksrevisor

Innhold

1	Innledning	7
2	Oppsummering av revisjonen	8
2.1	Manglende kvalitet i oppfølgings-tjenester og ytelsesforvaltning	8
2.2	Manglende kvalitet i støttefunksjoner og administrative oppgaver	11
2.3	Mangelfull tilrettelegging for gjennomføring av NAV-reformen	11
2.4	Arbeids- og velferdsetatens virksomhetsstyring	13
2.5	Arbeids- og inkluderings-departementets etatsstyring	14
3	Riksrevisjonens bemerkninger	16
3.1	Generelt	16
3.2	Manglende kvalitet i oppfølgings-tjenester og ytelsesforvaltning	17
3.3	Manglende kvalitet i støttefunksjoner og administrative oppgaver	17
3.4	Mangelfull tilrettelegging for gjennomføring av NAV-reformen	18
3.5	Arbeids- og velferdsetatens virksomhetsstyring	18
3.6	Arbeids- og inkluderings-departementets etatsstyring	19
4	Arbeids- og inkluderings-departementets svar	20
5	Riksrevisjonen uttaler	23
5.1	Generelt	23
5.2	Manglende kvalitet i oppfølgings-tjenester og ytelsesforvaltning	24
5.3	Manglende kvalitet i støttefunksjoner og administrative oppgaver	24
5.4	Mangelfull tilrettelegging for gjennomføring av NAV-reformen	25
5.5	Arbeids- og velferdsetatens virksomhetsstyring	25
5.6	Arbeids- og inkluderings-departementets etatsstyring	26

Vedlegg: Rapport

1	Innledning	31
2	Etableringen av Arbeids- og velferdsetaten	34
3	Revisjonskriterier	39
4	Kvalitet i avklarings- og oppfølgingstjenester	44
5	Saksbehandlingstid og restanser	46
6	Kvalitet i ytelsesforvaltningen	48
7	Regnskapskvalitet	54
8	Anskaffelser	58
9	Etableringen av forvaltningsenheter	60
10	Kompetanseutvikling	62
11	Etatens ikt-virksomhet	64
12	Intern styring i Arbeids- og velferdsetaten	66
13	Departementets etatsstyring	70
14	Samlet vurdering	76
	Vedlegg	79

Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Riksrevisjonens rapport om revisjonen av Arbeids- og velferdsetaten for budsjettåret 2008

1 Innledning

Arbeids- og velferdsetaten forvalter velferdsordninger med utgifter på om lag 300 mrd. kroner, nærmere en tredjedel av statsbudsjettet. Etaten har om lag 2,8 mill. brukere. Den løpende driften i etaten består av komplekse arbeidsoppgaver i et stort omfang og volum som skal utføres parallelt med tre krevende reformprosesser over flere år; NAV-reformen, pensjonsreformen og helserefusjonsreformen.

NAV-reformen, som er en av de største forvaltningsreformene i nyere tid, stiller store krav til Arbeids- og velferdsetatens omstillingsevne og oppgaveløsning. Hovedmålene med NAV-reformen er å:

- få flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad
- gjøre det enklere for brukerne og tilpasse tjenestene etter brukernes behov
- skape en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning

En viktig forutsetning for å nå målene er at det etableres en felles førstelinje med lokale arbeids- og velferdskontor (NAV-kontor) i alle kommuner, blant annet for å sikre at brukerne skal ha ett sted å henvende seg. NAV-kontorene etableres i et likeverdig partnerskap mellom stat og kommune, og skal sikre at det ytes tjenester på en måte som gjør at brukerne opplever kontoret som én tjenesteleverandør. Partnerskapet kan innebære utfordringer når det gjelder styring, måloppnåelse, resultatrapportering og revisjon. Dette forholdet har ikke vært gjenstand for spesiell kontroll ved revisjonen av 2008-regnskapet, men vil bli fulgt opp i Riksrevisjonens videre arbeid.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen har pekt på viktigheten av at Riksrevisjonen fokuserer på slike endringsprosesser som finner sted i forvaltningen, og særlig etableringen av den nye arbeids- og velferdsforvaltningen.

Målet med regnskapsrevisjon er å bekrefte at regnskapene ikke inneholder vesentlige feil og mangler, og kontrollere om disposisjonene som ligger til grunn for regnskapet er i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger, gjeldende

regelverk, og normer og standarder for statlig økonomiforvaltning.

Det gjøres rede for vurderinger som ligger til grunn for konklusjonen om at Arbeids- og velferdsdirektoratet har mottatt avsluttende revisjonsbrev med merknader for 2008. Merknadene til regnskapet knytter seg til svakheter i etatens internkontroll, som medfører stor sannsynlighet for at regnskapet inneholder vesentlige feil og mangler. Mangelfull internkontroll og manglende etterlevelse av rutiner fører til vesentlige merknader også til disposisjonene som ligger til grunn for regnskapet. På flere områder kan det i tillegg reises tvil om disposisjonene er i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger, gjeldende regelverk og standarder for statlig økonomiforvaltning.

Gjennom revisjonen er det vurdert om etaten underveis i reformene gjennomfører sine hovedoppgaver i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og gjeldende regelverk. Videre er henholdsvis kvaliteten i etatens støttefunksjoner og administrative oppgaver kontrollert gjennom revisjon av regnskapet, anskaffelser av varer og tjenester og ikt-systemer. Det er også vurdert hvorvidt Arbeids- og velferdsdirektoratets virksomhetsstyring og Arbeids- og inkluderingsdepartementets etatsstyring legger til rette for god kvalitet i oppgaveløsningen.

Formålet med dette dokumentet og den vedlagte rapporten er å gi en utvidet rapportering om resultater fra revisjonen av Arbeids- og velferdsetatens regnskap og gjennomføring av budsjettet for 2008. Det pekes også på sammenhenger med revisjonsresultatene fra regnskapsårene 2006 og 2007 der dette er relevant. Resultatene ses i sammenheng med etatens arbeid med gjennomføringen av NAV-reformen. Den årlige revisjonen som er gjennomført i perioden 2006 til og med 2008 er ingen evaluering av NAV-reformen som sådan, eller av de langsiktige, faglige resultatene av endringer som gjennomføres.

Rapporten, som følger som trykt vedlegg, ble ved Riksrevisjonens brev av 15. mai 2009 forelagt Arbeids- og inkluderingsdepartementet til uttalelse. Departementet har i brev av 5. juni 2009

gitt sine kommentarer til de forhold som er omtalt i rapporten. Departementet viser til St. prp. nr. 51 (2008–2009) der det gis en rede-gjørelse om situasjonen i arbeids- og velferdsforvaltningen, og der det framsettes forslag om tilførsel av ressurser til Arbeids- og velferds-etaten og tiltak for å styrke etaten i 2009. Departementets kommentarer er i det vesentlige tatt inn i kapittel 2 nedenfor.

2 Oppsummering av revisjonen

Riksrevisjonen har merket seg at 2008 har vært et krevende år for Arbeids- og velferdsetaten. Etaten er fortsatt under etablering, og har i samarbeid med kommunene opprettet 147 nye NAV-kontor i 2008. Selv om etableringsarbeidet går etter planen, viser revisjonen at etaten foreløpig har store utfordringer i sentrale deler av oppgaveløsningen når det gjelder oppfølging av brukere, utbetaling av rett ytelse til rett tid, internkontroll og regnskapskvalitet.

Grunnlaget for Riksrevisjonens merknader til Arbeids- og velferdsetatens regnskap og forvaltning er omtalt i punkt 2.1 og 2.2.

2.1 Manglende kvalitet i oppfølgingstjenester og ytelsesforvaltning

Mangelfull oppfølging av brukere

Tettere oppfølging av brukerne er et av de sentrale målene med NAV-reformen, og skal bidra til at flere kommer i arbeid og aktivitet og forebygge at personer utstøtes fra arbeidslivet. Som en del av NAV-reformen ble det i 2007 innført nye regler for oppfølging av sykmeldte. Nytt kvalifiseringsprogram med tilhørende kvalifiseringsstønad ble innført i november 2007. Arbeids- og velferdsforvaltningen har foreløpig vanskeligheter med å gjennomføre oppfølgingstjenestene og tilby den tette oppfølgingen som er en av intensjonene i NAV-reformen. I tillegg har etaten utfordringer knyttet til å dokumentere den oppfølgingen som gjennomføres.

Revisjonen i 2007 og etatens virksomhetsrapport for 2008 vedrørende oppfølging av sykmeldte, viser at etaten i liten grad har hentet inn oppfølgingsplaner og gjennomført dialogmøter i samsvar med det nye regelverket. Etaten følger blant annet ikke opp at arbeidsgiver og sykmeldte utarbeider planer for å få den sykmeldte tilbake i arbeid. Revisjonen viste i 2007 at etaten ikke hadde utarbeidet oppfølgingsplaner i 72 prosent

av de kontrollerte sakene for tidsbegrenset uførestønad. Videre hadde flere kontor bevisst nedprioritert oppfølging av brukere som mottar slik stønad.

Departementet uttalte i etterkant av 2007-revisjonen at det skulle gjennomføres en rekke tiltak i 2008 for å bedre oppfølgingsarbeidet på sykepengeområdet. I etatens virksomhetsrapport for 2008 framgår det imidlertid at for innhenting av oppfølgingsplaner og gjennomføring av dialogmøter, ligger resultatene fortsatt langt under politiske forventninger og etatens målsettinger. Blant annet ble det gjennomført dialogmøter i regi av NAV for bare 30 prosent av den aktuelle målgruppen i 2008.

Revisjonen av innføringen av kvalifiseringsprogrammet viser at arbeids- og velferdsforvaltningen foreløpig har vanskeligheter med å tilby oppfølging i tråd med intensjonene og nytt regelverk. Halvparten av de besøkte NAV-kontorene har ikke gjennomført arbeidsevnevurderinger før deltakerne fikk vedtak om kvalifiseringsprogram, slik kravet er i sosialtjenesteloven. Seks av åtte NAV-kontor har lite eller ingen dokumentasjon på oppfølging av deltakere, og ingen av kontorene kan dokumentere at valgte tiltak er tilpasset deltakernes individuelle behov. Å dokumentere vurderinger og valg av tiltak er viktig for sikre målrettet oppfølgingsarbeid og bidra til at brukere raskere kommer tilbake i arbeid og aktivitet. Manglende dokumentasjon av vurderinger og oppfølging kan også føre til sårbarhet ved skifte av saksbehandler og dermed lite kontinuitet i oppfølgingsarbeidet.

Departementet har i sine kommentarer til rapporten i brev av 5. juni 2009 pekt på at det har lagt stor vekt på å komme raskt i gang med kvalifiseringsprogrammet, blant annet ut fra en vurdering av at dette på sikt vil bidra til økt kvalitet gjennom at en raskere får erfaring.

Departementet framhever også at både kvalifiseringsprogrammet og nye regler for oppfølging av sykmeldte er nye virkemidler. Begge ordningene har bidratt til økt og bedre oppfølging av personer som tidligere ikke ble fulgt opp på en god nok måte. Departementet understreker imidlertid at det er for tidlig å trekke konklusjoner om virkningene av de nye virkemidlene.

Økning i saksbehandlingstid

Arbeids- og velferdsetatens rapportering viser at saksbehandlingstiden i løpet av 2008 har økt for flere sentrale ytelser. Inngangen av nye saker i 2007 og 2008 har vært høyere enn antall behandlede saker, slik at restansene fra våren 2007 til august 2008 økte med 70.000 saker, til om lag 193.000 saker. Restansene har særlig økt for ytelsene uførepensjon, barnebidrag, barne-trygd, foreldrepenger og sykepenger. Økningen i saksbehandlingstid og restanser medfører at brukere i perioder kan bli stående uten den ytelsen de har rett til.

Saksbehandlingstiden og restansene økte parallelt med etableringen av NAV-kontorene i 2007, og økte ytterligere ved etableringen av forvaltnings-enhetene i 2008.¹ Økningen kan også ha flere årsaker, men indikerer at gjennomføring av NAV-reformen medfører uheldige konsekvenser for brukerne.

Manglende etterlevelse av internkontrollrutiner som skal sikre utbetaling av rett ytelse

Det er et viktig mål for etaten å utbetale rett ytelse til den enkelte bruker i samsvar med folketrygdloven. Etaten har etablert internkontrollrutiner som skal sikre rett utbetaling.

Etaten benytter ikt-systemer som gir begrenset støtte til saksbehandlingen på mange områder. Manuelle kontrollrutiner er derfor viktige for å sikre kvaliteten. Revisjonen viser at etaten ikke etterlever manuelle kontrollrutiner som skal sikre at ytelser fastsettes og utbetales korrekt. En viktig kontroll som ikke gjennomføres, er gjennomgang av kvitteringslister. I forbindelse med saksbehandling av ytelser, skrives alle registreringer i saksbehandlingssystemet ut på kvitteringslister neste dag. Listene skal kontrolleres daglig mot sakspapirene av en annen person enn den som har behandlet saken, slik at både feilregistreringer og bevisste feil kan forhindres.

Revisjonen viser at kontrollen av kvitteringslistene i liten grad gjennomføres. Mangelfull etterlevelse av kontrollen gjelder alle ytelser hvor kvitteringslister anvendes og nesten alle reviderte enheter. Ingen av de besøkte kontorene kontrollerer for eksempel kvitteringslistene for rehabiliteringspenger, og kun én enhet kontrollerer kvitteringslistene for sykepenger.

Mangelfull kontroll av kvitteringslister er tatt opp av Riksrevisjonen gjennom flere år. Revisjonen

viser at etterlevelsen av internkontrollen med bruk av kvitteringslister har blitt ytterligere svekket i 2008 sammenlignet med tidligere år.

Videre viser revisjonen av fastsettelse og utbetaling av sykepenger, overgangsstonad og barnebidrag at etterlevelsen av andre viktige kontrollrutiner også er svak:

- I mange saker er det ikke innhentet tilstrekkelig dokumentasjon av inntektsopplysninger som skal ligge til grunn for fastsettelse av ytelsene. For eksempel blir barnebidrag i mange tilfeller fastsatt uten at oppdaterte inntektsopplysninger er innhentet.
- Meldinger fra saksbehandlingssystemene om avvikende informasjon om arbeids- eller inntektsforhold, følges i mange tilfeller ikke opp. For eksempel saksbehandles ikke alle varsler om at oppgitt inntektsgrunnlag for sykepenger avviker mer enn 25 prosent fra tidligere inntekt, slik rutinene tilsier. Endringer i arbeidsforhold for mottakere av overgangsstonad skrives ut på egne rapporter, men blir i mange tilfeller ikke behandlet.
- Opplysninger som brukere gir i søknader er i mange tilfeller ikke kontrollert mot informasjon i etatens dataregistre. I saksbehandlingen anvendes for eksempel i liten grad Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret. Informasjon om andre ytelser fra folketrygden blir ikke systematisk gjennomgått.
- Saksbehandlers vurderinger av innhentede opplysninger i forhold til vilkårene for ytelsen, er mangelfullt dokumentert. Det mangler rutiner som sikrer dokumentasjon for kontroller som saksbehandler skal foreta.

Revisjonen av inntektskontroll på pensjonsområdet viser også manglende etterlevelse av rutiner som skal sikre at pensjoner som avkortes mot arbeidsinntekt blir utbetalt korrekt.² For å sikre utbetaling av rett ytelse, gjennomfører Arbeids- og velferdsetaten etterkontroller av inntekt mot opplysninger fra Skatteetaten. Revisjonen viste at 46 prosent av inntektsavvikene som etaten identifiserte høsten 2007, ikke var gjennomgått mer enn et halvt år senere. I tillegg er det mange eksempler på at avviksaker som er gjennomgått, ikke er fulgt opp med korrekt justering av pensjonen. Riksrevisjonen har også tidligere pekt på tilsvarende forhold ved revisjon av pensjoner til gjenlevende, hvor

1) St.prp. nr. 87 (2007–2008).

2) Forventet arbeidsinntekt har betydning for fastsettelsen av alderspensjon der mottakeren er 68 eller 69 år gammel, uførepensjoner, pensjon til gjenlevende, samt for forsørgingstillegg til pensjoner.

konsekvensen er at pensjonister har fått for mye eller for lite utbetalt.³

Revisjonen av utenlandsområdet i 2007 viste at det var vesentlige svakheter i etterlevelsen av internkontrollrutiner. Behandling av ytelser med utlandstilsnitt setter store krav til saksbehandlingen, da det i tillegg til norsk regelverk også må tas hensyn til internasjonale avtaler, som blant annet EØS-regelverket. Saksbehandlingen på dette området er spesielt avhengig av manuelle rutiner på grunn av mangelfull ikt-støtte. Revisjonen viste videre at etaten manglet vesentlig kompetanse på utenlandsområdet.

Etaten har i 2008 hatt stor oppmerksomhet på å redusere restanser og saksbehandlingstid. Internkontrollrutiner som skal sikre utbetaling av rett ytelse, er nedprioritert. Revisjonen viser at beslutninger om å nedprioritere kontrollene blir tatt på lokalt nivå og ikke er formalisert. Det rapporteres om manglende kompetanse om og forståelse for formålet med internkontrollrutinene.

Departementet understreker i sine kommentarer til rapporten⁴ at det er et mål å forenkle og målrette eksisterende rutiner for å gjøre dem enklere å etterleve, samtidig som behovet for kontroll og sporbarhet ivaretas. Dette er tiltak som vil være rettet mot å møte en del av de manglene som er avdekket i Riksrevisjonens rapport, knyttet til blant annet manglende tilgang til dokumentasjon, mangelfull dokumentasjon og mangelfulle rutiner. Departementet vil følge opp etatens arbeid med å bedre kvaliteten i ytelsesforvaltningen gjennom styringsdialogen.

Feil i utbetaling av ytelser

Revisjonen viser at svakhetene i etterlevelsen av internkontrollen får konsekvenser i form av feil i utbetalinger. Det er påvist nærmere 500 konkrete saker hvor det er feil i utbetalte sykepenges eller overgangsstonad. Feilene har ført til at brukere har fått utbetalt vesentlig mer enn hva som følger av regelverket. Det er for eksempel påvist 61 saker der brukeren har fått utbetalt sykepenges selv om retten til ytelsen ikke forelå på grunn av manglende arbeidsinntekt. Disse brukerne har fått utbetalt ca. 9,8 mill. kroner i sykepenges som de ikke hadde rett til.

Revisjonen viser videre at viktige kontroller ikke er gjennomført i en stor andel av de sakene hvor

det er funnet feil. Hvis kontrollene hadde vært gjennomført, kunne mange av feilene vært forhindre. Sentrale kontroller er ikke gjennomført som forutsatt i 66 prosent av sykepengesakene hvor feilutbetaling er påvist. I 64 prosent av de feilutbetalte overgangsstonadssakene er det informasjon i sakene som tilsier at feilutbetalingene kunne vært unngått ved rutinemessig etterkontroll av sakene.

Revisjon av barnebidrag viser at i mer enn halvparten av sakene kunne ikke inntekt lagt til grunn ved fastsettelse av bidraget verifiseres ut fra den informasjon som var innhentet av Arbeids- og velferdsetaten. Barnebidrag er ofte fastsatt basert på foreldede inntektsstørrelser som en følge av den mangelfulle informasjonsinnhentingen. Sammenligning av inntektsgrunnlaget med inntektsopplysninger fra Skatteetaten påviste feil i grunnlaget for fastsettelse av bidragene i 75 saker.

Svakheter i rutinene medfører videre at etaten ikke sikrer enhetlig behandling av ytelser. Brukere med like saker kan bli behandlet forskjellig og få utbetalt forskjellig beløp. For overgangsstonad er det påvist ulik praktisering av regelverket vedrørende virkningstidspunktet for endringer. For eksempel stoppes stonaden umiddelbart i noen tilfeller når stonadmottakeren ikke framlegger dokumentasjonen etaten ber om, mens den i andre tilfeller fortsetter å løpe uendret. På barnebidragsområdet er det påvist ulik praktisering av når reglene for skjønnsfastsettelse skal anvendes, når mottatt inntektsdokumentasjon er mangelfull.⁵

Mangelfulle rutiner for oppbevaring og arkivering av dokumentasjon

Etaten har mangelfulle rutiner for oppbevaring og arkivering av saksdokumenter/regnskapsbilag. Etaten er blant annet ikke i stand til å legge fram saksdokumentasjon for fastsettelse av sykepenges og overgangsstonad i en fjerdedel av sakene som er kontrollert. For overgangsstonad mangler inntektsdokumentasjon i 28 prosent av sakene. To lokalkontor opplyste å ha makulert inntektsdokumentasjonen.

Manglende dokumentasjon fører til at det ikke er mulig å etterprøve at den enkelte bruker får utbetalt rett ytelse. Saksdokumentasjonen er også bilag til etatens regnskap. Svak internkontroll, påviste konsekvenser i form av feil i utbetalinger og manglende framleggelse av

3) Dokument nr. 1 (2005–2006).

4) Brev av 5. juni 2009 til Riksrevisjonen.

5) Fastsettelsesforskriften § 4, 6. ledd.

regnskapsdokumentasjon gir en betydelig usikkerhet om kvaliteten i stønadsdelen av Arbeids- og velferdsetatens regnskap.

2.2 Manglende kvalitet i støttefunksjoner og administrative oppgaver

Folketrygdens utgifter utgjør hoveddelen av etatens regnskap. Svakheter i internkontrollen knyttet til saksbehandlingen gjør at det også er grunn til å stille spørsmål ved kvaliteten i etatens regnskap. Revisjonen viser at internkontrollen er svak på tvers av stønadsstyper, og det er påvist at manglende gjennomføring av kontroller medfører feil i utbetalinger. Dette fører til at regnskapet viser et misvisende bilde i forhold til lovbestemt grunnlag for utbetalinger.

Revisjonen viser videre at etterlevelsen av internkontrollrutinene knyttet til regnskapet er mangelfulle. Det er dokumentert mangler når det gjelder rutiner for budsjett disponering, stikkprøvekontroller og perioderapporteringer i stønadsdelen av regnskapet.

I sine kommentarer til rapporten⁶ påpeker departementet at selv med ytterligere tiltak fra etatens side er det likevel grunn til å regne med betydelige utfordringer knyttet til kvaliteten i stønadsdelen av regnskapet framover, også utover selve reformperioden.

Det knytter seg utfordringer også til driftsdelen av regnskapet. Etter innføringen av nytt lønnsystem i 2007 er det fortsatt mangler og svakheter i rutinene som skal sikre korrekt utbetaling og riktig regnskapsføring. Rolletildelingene i lønnsystemet er uklare og et stort antall personer har mulighet til å gjøre endringer i faste data. I tillegg er lønnsdokumentasjonen i personal-mappene mangelfulle og av varierende kvalitet.

Regnskapsansvaret er lagt til linjeorganisasjonen. Den desentraliserte organiseringen av regnskapsarbeidet innebærer at mange konti avstemmes lokalt uten noen form for helhetlig avstemming. Dette svekker kvaliteten på det helhetlige regnskapet. Revisjonen i 2008 viser at uavklarte differanser på balansekonti er en gjentakende utfordring i etatens regnskap. Mangelfulle avstemminger øker risikoen for at uavklarte differanser ikke blir oppdaget og korrigert.

Det er også avvik mellom regnskapet og innberettede lønns- og trekkoppgaver for stønadmottakere. En tredjedel av NAV-kontorene hadde

avvik mellom regnskapsført beløp og innberettet skattetrekk. Manglende oppfølging av slike avvik kan føre til at feil i innberetningen for stønadmottakere ikke blir oppdaget og korrigert.

I sine kommentarer til rapporten⁷ opplyser departementet at sett i lys av omfang, kompleksitet og etatens kapasitet, har det ikke vært grunnlag for å prioritere et større utviklingsarbeid på økonomi- og regnskapsområdet.

Reglene om offentlige anskaffelser skal bidra til at innkjøp skjer på en samfunnstjenlig måte. Revisjon av hjelpemiddelområdet i 2006 viste brudd på regelverket. En oppfølging av denne revisjonen i 2008 viser at reglene i større grad etterleves, og at det er gjennomført kompetansehevende tiltak på området. På hjelpemiddelområdet er det imidlertid fortsatt brudd på regelverket ved at det er gjennomført anskaffelser uten konkurranse, også for anskaffelser som overstiger terskelverdiene for utlysning i EØS-området. I tillegg er det mangler knyttet til dokumentasjon for gjennomført konkurranse, beregninger av anskaffers totale verdi og rammeavtaler.

Arbeids- og velferdsetaten anskaffer konsulent-tjenester for om lag 1,4 mrd. kroner i året. Kompetanseoverføring og evaluering av konsulenter er viktig for at etaten ikke skal gjøre seg avhengig av eksterne konsulenter. Revisjonen viser manglende evaluering av kompetanseoverføring og manglende evaluering før reengasjering av konsulenter.

2.3 Mangelfull tilrettelegging for gjennomføring av NAV-reformen

Mangelfull ikt-støtte

Ikt er en avgjørende rammebetingelse for etatens evne til å løse hovedoppgavene og gjennomføre reformløpet på en effektiv måte. Flere av etatens ikt-systemer er videreført fra den tidligere Trygde-etaten og Aetat. Saksbehandlingssystemene er i liten grad integrert med hverandre, og saksbehandlere må ofte registrere og følge opp saker i flere systemer parallelt. Ett eksempel er at saksbehandlere på samme kontor dokumenterer ulike deler av saksbehandling for deltakere på kvalifiseringsprogrammet i opptil tre forskjellige systemer.

Bakgrunnen for mangelfull integrering er at etaten har flere eldre saksbehandlingssystemer som er lite fleksible. Systemene er vanskelige å

6) Brev av 5. juni 2009 til Riksrevisjonen.

7) Brev av 5. juni 2009 til Riksrevisjonen.

tilpasse til de nye oppgavene og endringene i organisasjonen. Dette gjelder særlig saksbehandlingssystemet Infotrygd. Riksrevisjonen har i flere år påpekt mangler i dette systemet. Trygdeetaten brukte systemet med særlig dispensasjon fra det statlige økonomiregelverket, og Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser at det vil søke om opprettholdelse av fritaket fram til 31. desember 2012.⁸

Revisjonen har over flere år vist at etaten ikke har klart å framskaffe tilpassede ikt-løsninger før endringer i etatens oppgaver innføres. Det var for eksempel ikke innført tilpasset systemstøtte da de nye kravene til oppfølging av sykmeldte trådte i kraft i 2007, og heller ikke systemstøtte for oppfølging og arbeidsevnevurderinger da kvalifiseringsprogrammet ble innført. Mangel på tilpassede ikt-løsninger gjør at etaten får utfordringer med effektivitet og lav kvalitet i saksbehandlingen, lengre saksbehandlingstider og mangelfull oppfølging av brukere.

Etaten har ikke hatt en tydelig og operativ ikt-strategi som kan danne grunnlag for at systemporteføljen skal kunne utvikles på en hensiktsmessig måte. Etaten utviklet i 2007 en ikt-strategi for perioden 2008–2013. Direktoratet har imidlertid hatt utfordringer med å operasjonalisere strategien i en plan, fordi strategien ikke dekker reformarbeidet i tilstrekkelig grad.⁹ Direktoratet utvikler derfor en ny versjon av ikt-strategien i løpet av 1. halvår 2009.

Departementet har i sine kommentarer til rapporten¹⁰ understreket at det ut fra en vurdering av risiko og vesentlighet så langt ikke har vært praktisk mulig eller hensiktsmessig å gjennomføre nye store omfattende ikt-prosjekter ut over ikt-pensjonsprosjektet og NAV ikt Basis, men at dette er et mer langsiktig prosjekt som vil bli drøftet i lys av direktoratets ikt-strategi. Ifølge departementet er det imidlertid nødvendig å videreutvikle etatens ikt-verktøy både for mer effektiv håndtering av stønadsområdet og for å sikre økt kontroll.

Mangelfull tilrettelegging ved etablering av forvaltningsenheter

Etatens organisering er en annen viktig rammebetingelse for et effektivt reformløp. Det er gjennomført grunnleggende endringer i stønadsforvaltningen ved å etablere forvaltningsenheter,

som skal gjennomføre oppgaver som ikke krever brukernærhet. De lokale NAV-kontorene, der stønadsforvaltningen tidligere ble utført, skulle ved etablering av forvaltningsenheter få frigjort ressurser til tjenesteyting og brukerkontakt. Organisasjonsendringen skulle gi grunnlag for økt effektivisering av saksbehandlingen og kvalitetsheving i stønadsforvaltningen. Revisjonen viser at viktige forutsetninger for en vellykket etablering av forvaltningsenheter ikke forelå på etableringstidspunktet, med den konsekvens at saksbehandlingstider og restanser økte ytterligere.¹¹

Forvaltningsenheterne har behov for egnede styringsverktøy for å holde løpende oversikt over saksproduksjon, restanser osv. Slike verktøy forelå ikke da enhetene ble etablert. Saksbehandlingen har tatt lengre tid enn nødvendig fordi saksbehandlingssystemet Infotrygd ikke enkelt kan tilpasses den nye organiseringen. Systemet gir blant annet ikke god oversikt over hvor en sak befinner seg i saksflyten mellom lokalkontoret og forvaltningsenheten. Dokumentflyten mellom forvaltningsenheterne og andre enheter i etaten har et betydelig omfang, og risikoen for at dokumenter kan komme på avveie er stor. Flere forvaltningsenheter har heller ikke hatt egnede arealer for tilfredsstillende arkivløsninger.

Det forelå ikke enhetlige rutiner for saksbehandling av de ulike ytelsene og stønadene (fagrutiner) ved etablering av forvaltningsenheterne. Revisjonen viser at den enkelte saksbehandler i stor grad gjennomfører saksbehandling på samme måte som de gjorde ved det NAV-kontoret vedkommende tidligere var ansatt. Dette resulterer i varierte saksbehandlingsrutiner internt i den enkelte forvaltningsenhet og mellom forvaltningsenheterne.

Departementet uttaler i sine kommentarer til rapporten¹² at etaten har arbeidet målrettet for å oppnå bedre og mer effektiv saksbehandling. Ved opprettelsen av forvaltningsenheterne var imidlertid beskrivelsen av grensesnittet mellom disse enhetene og lokalkontorene, ikke ferdig utviklet. Ytterligere forbedring vil finne sted gjennom etatens arbeid med definering av beste interne praksis i 2009.

De nye forvaltningsenheterne hadde fra første dag ansvaret for store restanser i saksbehandlingen.

8) Brev av 21. april 2009 fra NAV til Riksrevisjonen.

9) Brev fra Arbeids- og velferdsetaten til Arbeids- og inkluderingsdepartementet av 15. januar 2009.

10) Brev av 5. juni 2009 til Riksrevisjonen.

11) St.prp. nr. 87 (2007–2008).

12) Brev av 5. juni 2009 til Riksrevisjonen.

Dette satte effektiviteten i saksbehandlingen under press allerede før organiseringen var etablert.

I departementets kommentarer til rapporten¹³ opplyses det at etablering av forvaltningsenheter er basert på en strategisk vurdering av risiko og vesentlighet. Gitt ønsket om å etablere forvaltningsenheter, måtte det tas stilling til når det var mest hensiktsmessig å etablere disse. Samlet sett ble risikoen vurdert som mindre ved å etablere forvaltningsenheter i 2008 enn ved ikke å gjøre det.

Mangelfull kompetanse i NAV-kontor

I 2006 ble det bevilget 696,5 mill. kroner til NAV-reformen, hvorav ca. 100 mill. kroner var forutsatt benyttet til kompetanseutvikling. Riksrevisjonen påpekte¹⁴ at Arbeids- og velferdsetaten samme år hadde et netto mindreforbruk på ca. 156 mill. kroner knyttet til NAV-reformen. Ledere og ansatte ved pilotkontorene i etaten opplyste under revisjonen i 2006 at det hadde vært for lite tid til felles kulturbygging og kompetanseutvikling innenfor kjerneområdene av reformen.

Etaten har iverksatt og gjennomført flere kompetansehevede tiltak, men til tross for dette viser revisjonen i ytre etat at det fortsatt er utfordringer med hensyn til kompetanse og kompetanseutvikling. Dette gjør seg gjeldende i førstelinjen ved NAV-kontorene, men også ved etableringen av forvaltningsenheter. De nye grensesnittene mellom enhetene fordrer kompetanse om faglig oppgaveløsning på og mellom de ulike nivåene. Både NAV lokal og NAV Forvaltning opplyser at kompetansen på NAV lokal oppleves som mangelfull ved flere kontor. Trygdefaglig kompetanse er betydelig svekket, spesielt på familie- og pensjonsområdene. Svekkelsen skjedde primært ved fordeling av personale mellom nye enheter.

Departementet opplyser i sine kommentarer til rapporten at ifølge direktoratet ble kompetansebehovet grundig vurdert blant annet av fylkene ved etablering av forvaltningsenheter. Da ble det gjort vurderinger av behovet for omfanget av ulik type kompetanse. Den differensierte implementeringstakten ved opprettelse av NAV-kontor gir særskilte utfordringer med hensyn til en sentral opplæring, blant annet fordi medarbeiderne i utgangspunktet har ulikt behov for kompetanseheving og ulike muligheter for å kunne praktisere det man har lært umiddelbart

etter opplæringen. Det er også begrensede muligheter til å ta medarbeidere ut av produksjon. Sett opp mot etatens samlede utfordringer har det etter departementets vurdering neppe vært grunnlag for bruk av mer tid til opplæring.

Mangelfull kompetanse ved lokalkontorene fører til at forvaltningsenheter får veiledningsoppgaver de ikke var tiltenkt, både overfor lokalkontorene og brukerne. Telefonhenvendelser fra brukerne må i stor grad behandles av forvaltningsenheter, og de blir dermed ikke de rendyrkede produksjonsenheter som forutsatt. Dette har negativ innvirkning på hvor raskt enhetene saksbehandler krav og endringer i ytelser til brukere.

Stortinget understreket viktigheten av kompetanseheving da etaten ble etablert, og ba om at det ble utarbeidet en plan for kompetanseutvikling. Først i 2008 ble en overordnet plan for samlet kompetanseutvikling ferdigstilt, men ved utgangen av året var det fortsatt ikke etablert en struktur for oppfølging av kompetansehevede tiltak.¹⁵

2.4 Arbeids- og velferdsetatens virksomhetsstyring

Virksomhetsstyringen i Arbeids- og velferdsetaten skal sikre at etaten leverer i henhold til mål og resultatkrav fra overordnet departement, og legge til rette for at intensjonene med NAV-reformen kan realiseres.

Arbeids- og velferdsetaten har lagt ned betydelige ressurser i arbeidet med styring, og har etablert rammene for et helhetlig og integrert system for virksomhetsstyring. Revisjonen viser at det gjennomføres risikovurderinger og at det rapporteres løpende om utviklingen i disse, både internt og til departementet. Utfordringen er imidlertid at implementeringen av gode styrings tiltak på prioriterte områder er mangelfull og at tiltak som skal bidra til en positiv utvikling innenfor saksbehandlingstid, restanser og etterlevelse av internkontroll dermed ikke får den tilsiktede effekten.

Revisjonen viser at etaten mangler styringsparametre for sentrale deler av sin virksomhet. Direktoratet mangler styringsdata i forhold til målet om rett ytelse, og angir ikke styringsparametre eller konkrete resultatkrav til

13) Brev av 5. juni 2009 til Riksrevisjonen.

14) Dokument nr. 1 (2007–2008).

15) Rapport fra sær møte om NAV-reformen mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet 26. november 2008, og ifølge statusrapport om NAV-reformen av 13. november 2008.

fylkene for denne målsettingen. Det er heller ikke satt krav til hva som er akseptabel saksbehandlingstid for alle ytelser. Dette gjelder blant annet sykepenger, foreldrepenger og barnetrygd. På disse områdene har etaten kun mangelfull styringsinformasjon om saksbehandlingstid. Revisjonen viser at enhetene må foreta manuelle tellinger for å få oversikt over restanser og produksjon for sykepenger.

I direktoratets årsrapport er omgjøringsprosent i klage- og ankesaker anvendt som en indikator på kvaliteten i ytelsesforvaltningen i etaten. Direktoratet opplyser imidlertid at omgjøring også kan ha andre årsaker enn kvalitetsavvik.

Det kan stilles spørsmål ved om etatens rapportering til Arbeids- og inkluderingsdepartementet om utvikling i saksbehandlingstid og restanser ga et korrekt bilde av de faktiske forhold ved utgangen av 2007 og i begynnelsen av 2008. Etaten rapporterer¹⁶ at den jevnt over har akseptable resultater med hensyn til saksbehandlingstid innenfor de fleste ytelsene, selv om det er utfordringer med hensyn til enkelte ytelser. Sammenholdt med senere rapportering synes økningen i saksbehandlingstid og restanser ved utgangen av 2007 og i begynnelsen av 2008 å være undervurdert.

Riksrevisjonen har gjennom flere år tatt opp svakheter i etatens internkontroll. Direktoratet har opplyst at fokuset på internkontroll har vært økende siden 2004, med særlig vekt på at internkontrollen på stønadsområdet skulle forbedres i 2008.¹⁷ Direktoratet utarbeidet i 2008 en policy for internkontroll, og arbeider med å utvikle et operativt rammeverk for denne. Rammeverket skal bedre tilgjengeligheten til rutiner, risiko og nøkkelkontroller, og bidra til bedre etterlevelse av den fastlagte internkontrollen. Direktoratet har opplyst at rammeverket skulle foreligge i løpet av 2008.¹⁸ Direktoratet opplyser imidlertid ett år senere at dette er et omfattende arbeid som det vil ta år å fullføre.¹⁹

NAV Fylke og de enkelte spesialenhetene rapporterer tertiærvis til direktoratet om etterlevelse av sentrale internkontrolltiltak på stønads- og driftsområdet, i tillegg til regnskapsmessige

kontroller. Revisjonen viser at det er store avvik mellom rapportert og reell etterlevelse av internkontrollrutinene. Det har vært rapportert om en positiv utvikling når det gjelder etterlevelsen av internkontrollrutinene, mens revisjonen viser at det reelt sett har vært en negativ utvikling. 60 prosent av rapporteringen gir inntrykk av en bedre situasjon enn det som har vært tilfellet. Feilene i rapporteringen kan ha påvirket etatens prioriteringer. Tilsvarende feil i rapporteringen ble også påvist i revisjonen av 2006 og 2007.

I departementets kommentarer til rapporten²⁰ vises det til at direktoratet understreker at tertiær rapporteringen fra fylkene er et viktig tiltak for kontinuerlig oppfølging av kvaliteten på regnskapet. Direktoratets vurdering av tertiær rapporteringen som styringsgrunnlag er at den må anses å være av begrenset verdi når det gjelder etterlevelse av internkontroll. Direktoratet opplyser at de har vært klar over denne svakheten, men at det er tatt hensyn til dette i arbeidet med å følge opp rapporteringen.

2.5 Arbeids- og inkluderingsdepartementets etatsstyring

Departementet har lagt ned en betydelig innsats i styringen av Arbeids- og velferdsetaten og NAV-reformen. Departementet har også etablert en rekke instruksjer og retningslinjer for etatsstyringen. Arbeids- og inkluderingsdepartementet har imidlertid utfordringer med å etablere et system for helhetlig og risikobasert styring i departementet og for styringen av underliggende virksomheter.

Målene for arbeids- og velferdspolitikken er vanskelige å identifisere, fordi de er spredt på ulike målstrukturer i henholdsvis budsjettproposisjon, tildelingsbrev og etatens interne styringsdokumenter. Målene er i liten grad formulert som mål, og departementet har ikke i tilstrekkelig grad konkretisert Stortingets vedtak og forutsetninger for politikkområdet.

Revisjonen i 2007 påviste betydelige avvik i arbeidet med oppfølging av sykmeldte og personer med tidsbegrenset uførestønad. I den forbindelse stilte Riksrevisjonen spørsmål ved om avvikene kunne ha sammenheng med at departementet i liten grad hadde stilt konkrete krav, forventninger og prioriteringer på kort og lang sikt. Departementet uttalte at styrings-systemet for Arbeids- og velferdsetaten både har områder der det er satt konkrete krav til årlig

16) Årsrapport 2007 og 1. tertiær rapport 2008.

17) Arbeids- og velferdsdirektoratets brev til Riksrevisjonen av 29. februar 2008.

18) Arbeids- og velferdsdirektoratets brev til Riksrevisjonen av 22. april 2008.

19) Arbeids- og velferdsdirektoratets brev til Riksrevisjonen av 21. april 2009.

20) Brev av 5. juni 2009 til Riksrevisjonen.

måloppnåelse, og områder der det ikke er satt slike krav. Dette er bevisste valg.²¹

I tildelingsbrevet for 2008 er det heller ikke definert styringsparameter knyttet til oppfølging av sykmeldte. Det er kun bedt om rapportering om mottatte og innhentede oppfølgingsplaner fra arbeidsgivere og om gjennomførte dialogmøter. Arbeids- og velferdsdirektoratets virksomhetsrapport for 2008 viser at resultatene fortsatt ligger langt under politiske forventninger og etatens målsettinger.²²

Departementet understreker i sine kommentarer til rapporten²³ at oppfølging av sykmeldte har vært et sentralt tema i styringsdialogen med Arbeids- og velferdsdirektoratet. Samtidig vil departementet understreke at det vanskelig kan settes konkrete krav til måloppnåelse på oppfølging av sykmeldte, når loven klart hjemler hva etaten skal gjøre. Departementet har gjennom rapporteringskravene synliggjort at dette er viktig.

Ansvar for innføring av kvalifiseringsprogrammet ble overført fra daværende Sosial- og helsedirektoratet til Arbeids- og velferdsdirektoratet 1. mars 2008. Innføringen har hatt høy prioritet i departementet i 2008. Sosialtjenestelovens krav til kvalitet i tjenestene som skal tilbys bruker, er imidlertid ikke nevnt i departementets styringsdokumenter for innføring av kvalifiseringsprogrammet. Direktoratet ble bedt om å rapportere på antall deltakere i programmet.

Revisjonen viser at sosialtjenestelovens krav ikke er innfridd i gjennomføringen av kvalifiseringsprogrammet i 2008.²⁴ Det kan stilles spørsmål ved om manglende fokus på lovens krav ved innføringen av programmet, kan være en medvirkende faktor til dette.

I revisjonen av Arbeids- og velferdsetatens regnskap påpekte Riksrevisjonen i 2007 vesentlige mangler i internkontrollen og etatens regnskap.²⁵ Styringsdialogen tyder på at departementet var orientert om etatens utfordringer med regnskapet og internkontrollen tidlig i 2008, men at det ikke ble prioritert å iverksette tiltak før ved utgangen av året. Departementet kommuniserte tidlig at det var innstilt på en tettere oppfølging av arbeidet

med etatens økonomi og regnskapsfunksjon, men det er ikke dokumentert at dette er gjennomført.

Departementet understreker i sine kommentarer til rapporten²⁶ at det har hatt stor oppmerksomhet rundt etatens økonomi- og regnskapsfunksjon i lang tid, blant annet i form av egne møter og sær- møter om saken og presiseringer i tildelingsbrev. Departementet vil framover ha en dialog med direktoratet om hvilke tiltak og delprosjekter som skal bidra til at det etableres en intern kontroll og økonomirutiner i Arbeids- og velferdsetaten i tråd med økonomiregelverket, og at det framover kan avlegges et regnskap uten vesentlige feil. Departementet vil understreke at dette er et svært krevende arbeid som nødvendigvis må ta tid før en får definert alle nødvendige tiltak.

I tildelingsbrevet for 2008 har departementet fastsatt at etaten skal rapportere om resultater av gjennomførte kvalitetskontroller, og gi en vurdering av kvaliteten på ytelsesbehandlingen i etaten. Formålet med rapporteringskravet er å følge med på kvaliteten i vedtakene som fattes i etaten, slik at brukere får rett ytelse til rett tid, samt at etatens ressurser forvaltes på en forsvarlig måte i tråd med gjeldende lover og retningslinjer. Departementet har imidlertid ikke satt konkrete krav til kvalitetskontrollene, verken når det gjelder type kontroller eller omfang av kontrollene. Det er heller ikke konkretisert hva slags vurdering direktoratet skal gi av kvaliteten. Utydelige mål- og resultatkrav åpner for en rapportering som ikke gir et korrekt bilde av den faktiske situasjonen i etaten.

I forbindelse med revisjonen av regnskapet for 2007 påpekte Riksrevisjonen svakheter i departementets styring av utenlandsområdet.²⁷ Riksrevisjonen ser positivt på at departementet har bidratt til at Arbeids- og velferdsdirektoratet har utarbeidet en helhetlig risikovurdering på området og har oppdatert tiltaksplanen. Revisjonen viser imidlertid at Arbeids- og velferdsetaten ikke fullt ut har gjennomført planlagte tiltak i henhold til tiltaksplanen. Departementet har heller ikke synliggjort tidsperspektiv eller ambisjoner for den videre oppfølgingen av tiltaksplanen og forvaltningen på utenlandsområdet. Det er ikke dokumentert bedring i resultatene på området i 2008.

Departementet påpeker at den særskilte rapporteringen og gjennomføringen av sær- møter

21) Arbeids- og inkluderingsministerens svar til saker i Dokument nr. 1 i brev av 18. august 2008.

22) Avsnitt 5.1 Oppfølging av sykmeldte.

23) Brev av 5. juni 2009 til Riksrevisjonen.

24) Punkt 5.2.

25) Dokument nr. 1 (2008–2009).

26) Brev av 5. juni 2009 til Riksrevisjonen.

27) Dokument nr. 1 (2008–2009).

knyttet til NAV-reformen er opprettet nettopp fordi det er kritisk risiko knyttet til gjennomføringen av NAV-reformen. Departementet kan ikke se at kritisk risiko i seg selv er et grunnlag for å endre departementets prioriteringer eller formen på styringsdialogen. Det viktige er etter departementets vurdering at en i etatsstyringsdialogen fokuserer på at direktoratet iverksetter tiltak for i best mulig grad å håndtere kjent risiko.

Både eksterne kvalitetssikrere, Riksrevisjonen og direktoratet har påpekt behovet for mer strategisk fokus i etatsstyringsdialogen mellom departement og direktorat om gjennomføring av NAV-reformen. Svakheter i utformingen av mål- og styringsparametre og i departementets oppfølging av etaten, kan bidra til at viktige områder i arbeids- og velferdspolitikken ikke blir tilstrekkelig prioritert.

Resultatmål og indikatorer for NAV-kontorene er viktige, fordi dette konkretiserer Stortingets vedtak og forutsetninger for hvordan NAV-kontoret skal fungere. NAV-kontorene har i dag ikke krav fra overordnet myndighet som operasjonaliserer Stortingets forventninger om et enhetlig kontor med fokus på bruker. Kontorene blir styrt etter resultatmål og indikatorer tilpasset de tre tidligere etatene. En samlet oppfølging av arbeids- og velferdsforvaltningen vil i henhold til departementets framdriftsplan først foreligge når NAV-reformen slutføres i 2010.

Styringen av Arbeids- og velferdsetaten preges av at det totale målbildet for etaten foreløpig ikke er endelig fastsatt og at tydelige og realistiske mål ikke er tydelig definert på sentrale områder. Departementet mangler et fleksibelt system for risikostyring som gjør departementet i stand til å håndtere et komplekst endringsløp og helheten i etatens utfordringer.

I sine kommentarer til rapporten²⁸ framhever departementet at styringen er endret i tråd med de utfordringer som etaten har møtt.

Departementet vil understreke at en gjennomfører en risikobasert styring av etaten. Direktoratet utarbeider blant annet risikovurderinger knyttet til etatsstyringsmøter og særmøter som i stor grad brukes som et grunnlag for departementets styring. Departementet bruker også ekstern bistand på utvalgte områder, som har stor oppmerksomhet rundt risikovurderinger. Departementet erkjenner imidlertid at det er

utfordringer knyttet til en helhetlig risikostyring, noe som vil bli fulgt opp framover.

Departementet uttaler videre at Riksrevisjonens vurderinger ikke i tilstrekkelig grad tar utgangspunkt i realistisk oppnåelige ambisjoner, men legger ambisjonen om fullstendig oppfyllelse av alle forvaltningsmessige og faglige krav til grunn. I den spesielle situasjonen som Arbeids- og velferdsetaten har vært i siden etableringen i 2006, må det videre tas hensyn til virkningen den omfattende omstillingen har på etatens daglige arbeid.

3 Riksrevisjonens bemerkninger

3.1 Generelt

Arbeids- og velferdsetaten forvalter velferdsordninger som berører store deler av befolkningen. NAV-reformen er en stor omstillingsprosess for etaten som på sikt skal bidra til å få flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad. Reformen skal skape en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning og gjøre det enklere å tilpasse tjenestene etter brukernes behov.

2008 har vært et svært krevende år med store endringer for etaten. Arbeids- og velferdsdirektoratet har blant annet overtatt forvaltningsansvaret for økonomisk sosialhjelp og kvalifiseringsprogrammet fra daværende Sosial- og helsedirektoratet. Ansvar for helserefusjoner ble overført til Helsedirektoratet fra 1. januar 2009. Det er også utviklet en ny ikt-løsning for pensjon.

Det store endringstrykket påvirker etatens gjennomføringsevne i sentrale deler av oppgaveløsningen. Etaten har i 2008 hatt store utfordringer med oppfølging av brukere, utbetaling av rett ytelse til rett tid, internkontroll og regnskapskvalitet. Dette ligger til grunn for at Arbeids- og velferdsetaten har mottatt avsluttende revisjonsbrev med merknader for 2008, knyttet til både regnskapet og disposisjonene som ligger til grunn for regnskapet.

Riksrevisjonen er kritisk til at Arbeids- og velferdsetaten gjennom flere år har nedprioritert arbeidet med å sikre en tilfredsstillende etterlevelse av internkontrollen. Riksrevisjonen har forståelse for at etaten har hatt store utfordringer knyttet til økende restanser, men vil understreke viktigheten av å prioritere internkontrollen som et virkemiddel for å sikre god kvalitet i saksbehandlingen, rett ytelse til brukerne og god

28) Brev av 5. juni 2009 til Riksrevisjonen.

kvalitet i regnskapet. Svak internkontroll åpner også muligheten for bevisst misbruk av velferdsordningene.

Det er en forutsetning fra Stortinget at etaten skal tilby tjenester på et tilfredsstillende nivå i reformperioden. I 2008 har sentrale forutsetninger for oppgaveløsingen i etaten, som fagrutiner, ikt-verktøy og kompetanseutvikling, ikke vært til stede i tilstrekkelig grad.

Departementet uttaler at Riksrevisjonens vurderinger ikke i tilstrekkelig grad tar utgangspunkt i realistisk oppnåelige ambisjoner, men legger ambisjonen om fullstendig oppfyllelse av alle forvaltningsmessige og faglige krav til grunn.

Riksrevisjonen vil peke på at reformen er inne i sin avsluttende periode og at det er naturlig at de forventninger som ble stilt fra Stortingets side ved beslutning av reformen, nå etter hvert innfris på en tydelig måte. Reformens suksess handler om at brukerne opplever reformens intensjoner og målsettinger som oppfylt. Etter Riksrevisjonens oppfatning er det en sentral utfordring for departementet å ta stilling til hvilke forbedringer i resultatoppnåelse som må prioriteres i tiden framover for at denne store reformen fortsatt skal ha bred tillit i befolkningen.

3.2 Manglende kvalitet i oppfølgingstjenester og ytelsesforvaltning

Oppfølgingsarbeidet på NAV-kontorene er det viktigste virkemidlet for å få flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad. Riksrevisjonen har valgt å fokusere på innholdet i de nye ordningene under NAV-reformen, som oppfølging av sykmeldte og kvalifiseringsprogrammet. Ordningene skal bidra til tettere oppfølging av personer som tidligere ikke ble fulgt opp på en god nok måte. Revisjonen viser at lovpålagt oppfølging av sykmeldte i liten grad gjennomføres, og at oppfølgingsarbeidet ved innføringen av kvalifiseringsprogrammet ikke er tilstrekkelig dokumentert.

Riksrevisjonen ser alvorlig på at arbeids- og velferdsforvaltningen foreløpig har vanskeligheter med å gjennomføre oppfølging i tråd med intensjonene med NAV-reformen, og at mange brukere ikke får den kvaliteten i oppfølgingen som de etter loven har krav på.

Ivaretagelse av brukernes lovmessige krav på utbetaling av rett og riktig ytelse, er en av Arbeids- og velferdsetatens viktigste oppgaver. Riksrevisjonen ser svært alvorlig på at det er

identifisert en rekke tilfeller av feil i utbetaling av sykepenger, overgangsstønad og barnebidrag. Riksrevisjonen konstaterer at feilutbetalingene har sammenheng med generell svak etterlevelse av etablerte internkontrollrutiner.

Riksrevisjonen vil understreke internkontrollens betydning for at brukerne skal få rett og riktig ytelse til rett tid, og har gjennom flere år²⁹ pekt på sviktende internkontroll for en rekke ytelser. Riksrevisjonen er kritisk til Arbeids- og velferdsetatens prioriteringer knyttet til internkontroll, og ber opplyst hvordan det skal sikres at internkontrollen for ettertiden etterleves på et tilfredsstillende nivå.

Riksrevisjonen konstaterer at saksbehandlingstid og antall ubehandlede saker av ulike årsaker har økt i løpet av 2008. Økningen i saksbehandlingstid og restanser innebærer at målet om utbetaling av ytelser til rett tid ikke nås. Forsinkelser i utbetalinger kan føre til belastninger for brukerne fordi det kan påvirke privatøkonomi og livssituasjon.

Etatens oppmerksomhet på å redusere restansene i 2008 har ført til nedprioritering av internkontroll og kvalitet i ytelsesforvaltningen. Riksrevisjonen vil presisere at effektivisering ikke må gå på bekostning av kvalitet i ytelsesforvaltningen, og at bevisstheten om betydningen av internkontroll må økes.

3.3 Manglende kvalitet i støttefunksjoner og administrative oppgaver

Riksrevisjonen kan ikke bekrefte at Arbeids- og velferdsetatens regnskap for 2008 ikke inneholder vesentlige feil og mangler, fordi funnene i revisjonen skaper betydelig usikkerhet om den økonomiske informasjonen er fullstendig, nøyaktig og pålitelig. Stønader og ytelser utgjør beløpsmessig den største delen av regnskapet. Svakheter i internkontrollen i saksbehandlingen på stønadsområdet påvirker regnskapstransaksjonene og skaper usikkerhet om kvaliteten i regnskapet. Revisjonen viser at etterlevelsen av internkontrollen knyttet til regnskapsrutinene også er mangelfull.

Revisjonen ser alvorlig på at både saksdokumentasjon og regnskapsbilag ikke oppbevares forsvarlig og ikke har kunnet framlegges for revisjonen. Riksrevisjonen ber opplyst hvordan det for fremtiden skal sikres at slik dokumentasjon blir oppbevart forsvarlig.

29) Dokument nr. 1 (2008–2009).

Arbeids- og velferdsetatens regnskap utgjør en tredjedel av statsbudsjettet. Riksrevisjonen ser alvorlig på at internkontrollen knyttet til gamle og nye systemer har betydelige svakheter og at etatens regnskap derfor ikke kan bekreftes. Departementet bes gjøre rede for hvordan det vil sikre at etatens helhetlige regnskap skal få tilfredsstillende kvalitet.

Revisjon av hjelpemiddelområdet i 2006 viste brudd på regelverket for offentlige anskaffelser. En oppfølging av denne revisjonen i 2008 viser at reglene i større grad etterleves, og at det er gjennomført kompetansehevede tiltak på området. Riksrevisjonen konstaterer imidlertid at etaten fortsatt har utfordringer med å etterleve reglene.

3.4 Mangelfull tilrettelegging for gjennomføring av NAV-reformen

Ikt er en avgjørende rammebetingelse for etatens evne til å løse hovedoppgavene på en effektiv måte. Etaten har flere eldre saksbehandlings-systemer som er lite fleksible og som ikke er tilpasset nye oppgaver og endringer i organisasjonen. Riksrevisjonen er kritisk til at opprettelsen av NAV-kontor, innføring av nye regler for oppfølging av sykmeldte, innføring av kvalifiseringsprogrammet og etablering av forvaltningsenhetene ble gjennomført før etaten hadde tilgjengelige ikt-systemer og tilpassede rutiner for saksbehandling.

Departementet opplyser at det så langt ikke har funnet det praktisk mulig eller hensiktsmessig å gjennomføre nye store omfattende ikt-prosjekter ut over ikt-pensjonsprosjektet og NAV IKT Basis. Riksrevisjonen understreker betydningen av at en helhetlig ikt-strategi ivaretar reformløpets behov for at hensiktsmessige ikt-verktøy blir utviklet og innført.

Riksrevisjonen har merket seg at Arbeids- og velferdsetaten har etablert forvaltningsenheter for å frigjøre ressurser i NAV-kontorene til tjenesteyting og brukerkontakt, og for å bidra til økt effektivitet og kvalitet i saksbehandlingen på stønadsområdet. Revisjonen viser imidlertid at viktige forutsetninger ikke forelå ved etableringen av forvaltningsenhetene. Systemer og rutiner for saksbehandling og dokumenthåndtering var ikke tilgjengelig på etableringstidspunktet, og flere forvaltningsenheter har midlertidige arkivløsninger.

Departementet opplyser at etableringen av forvaltningsenhetene var basert på en strategisk vurdering av risiko og vesentlighet. Samlet sett

ble risikoen vurdert som mindre ved å etablere forvaltningsenheter i 2008 enn ved ikke å gjøre det. Riksrevisjonen har forståelse for betydningen av å etablere forvaltningsenhetene, men er kritisk til at det ikke ble lagt tilstrekkelig vekt på utarbeidelse av rutiner og tilrettelegging for samhandling mellom forvaltningsenhetene og lokalkontorene, som bedre kunne bidratt til den tilsktede effektivitet og kvalitetsforbedring.

Riksrevisjonen konstaterer at kompetanseheving har vært en utfordring for Arbeids- og velferdsetaten underveis i reformløpet. Etableringen av forvaltningsenhetene har fått konsekvenser for kompetansefordelingen i etaten, ved at mange ansatte har endret arbeidsoppgaver uten at det er gjennomført tilstrekkelige kompetansehevings-tiltak. Kompetansen i førstelinjen, hvor brukerkontakten skal ivaretas, er svekket.

Departementet opplyser at kompetansebehovet ble grundig vurdert blant annet ved etableringen av forvaltningsenhetene, og at det ut fra etatens samlede utfordringer neppe har vært grunnlag for bruk av mer tid til opplæring.

Stortinget understreket viktigheten av kompetanseheving³⁰ før etaten ble etablert i 2006, og ba om at det ble utarbeidet en plan for kompetanseheving. En slik plan ble først ferdigstilt i 2008. Riksrevisjonen har merket seg at det er gjennomført en rekke kompetansehevingstiltak, men stiller spørsmål ved om Arbeids- og velferdsetaten har et systematisk, helhetlig grep om kompetanseheving som et ledd i reformarbeidet.

3.5 Arbeids- og velferdsetatens virksomhetsstyring

Arbeids- og velferdsdirektoratet har ansvar for at mål og resultatkrav fastsatt i tildelingsbrev, andre vedtak og interne styringsdokumenter følges opp og gjennomføres innenfor rammen av tildelte ressurser. God virksomhetsstyring forutsetter at det er definert mål og styringsparametre, og at det produseres og rapporteres korrekt styringsinformasjon.

Revisjonen av Arbeids- og velferdsetaten, og tidligere Trygdeetaten, har over flere år vist sviktende kvalitet i ytelsesforvaltningen. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om påviste svakheter kan ses i sammenheng med mangelfull styringsinformasjon på sentrale områder, og om Arbeids- og velferdsetatens styringstiltak i 2008

30) Innst. S. nr. 198 (2004–2005).

har vært tilstrekkelige for å sikre god kvalitet i ytelsesforvaltningen.

Revisjonen viser at det har vært en negativ utvikling i saksbehandlingstiden for enkelte sentrale ytelser. Riksrevisjonen ser alvorlig på at den negative utviklingen i saksbehandlingstid og restanser er undervurdert i rapporteringen til departementet, og stiller spørsmål ved om korrekt styringsinformasjon kunne ha ledet til iverksettelse av avhjelpende tiltak på et tidligere tidspunkt.

Riksrevisjonen har gjennom flere år tatt opp svakheter i etatens internkontroll. Etaten har i 2008 utarbeidet en policy for internkontroll, men har signalisert at det vil ta tid å få på plass et helhetlig system for internkontroll for alle ytelser. Revisjonen viser at etablerte internkontrollrutiner ikke fullt ut etterleves i ytre etat. For at brukerne skal få utbetalt rett ytelse er det avgjørende at etaten etablerer og etterlever et helhetlig system for internkontroll. Riksrevisjonen ber departementet redegjøre for hvordan det vil sikre gjennomføring av dette arbeidet på kort og lang sikt.

3.6 Arbeids- og inkluderingsdepartementets etatsstyring

Etatsstyringens formål er å sikre at Stortingets vedtak og forutsetninger gjennomføres på en mest mulig hensiktsmessig og effektiv måte. Departementets styring av Arbeids- og velferdsetaten krever en kombinasjon av mål- og resultatstyring, regelstyring og oppfølging av budsjett og regnskap. Gjennomføring av NAV-reformen stiller store krav til kvalitet i etatsstyringen, og det er vesentlig at Stortingets intensjoner operasjonaliseres i form av konsistente og tydelige mål- og resultatkrav.

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementet i tilstrekkelig grad har konkretisert Stortingets vedtak og forutsetninger for NAV-reformen i operasjonaliserbare mål. Mål- og resultatkrav er spredt på henholdsvis budsjettproposisjon, tildelingsbrev og etatens interne styringsdokumenter, og er vanskelige å identifisere.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet understreker at den grunnleggende styring av Arbeids- og velferdsetaten også må baseres på regelstyring fordi svært mye av ytelsesforvaltningen i etaten er basert på et omfattende og detaljert regelverk. Departementet uttaler videre at dette regelverket verken er hensiktsmessig, regningssvarende eller praktisk mulig å oper-

asjonalisere inn i en målstyringstilnærming. Revisjonen har imidlertid vist at departementet ved innføring av nye lovbestemmelser ikke i tilstrekkelig grad har sikret at lovens krav ivaretas på en tilfredsstillende måte. Riksrevisjonen stiller derfor spørsmål ved om det ved implementering av nye lovbestemmelser er tilstrekkelig å vise til lovens krav, uten ytterligere operasjonalisering.

Departementet opplyser at det de senere årene har arbeidet for å få på plass hensiktsmessige og dokumenterbare systemer for risikostyring på departementets ansvarsområde.³¹ Departementets evaluering av prosessen knyttet til risikostyring i 2008 viser at det fortsatt har utfordringer. Videre opplyser departementet at det er en utfordring å få en god kobling mellom risikostyring som ledd i departementets etatsstyring og systemet for risikostyring internt i Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

I styringen av Arbeids- og velferdsetaten baserer departementet i hovedsak sin styring på Arbeids- og velferdsdirektoratets risikovurderinger. Riksrevisjonen stiller derfor spørsmål ved om departementet lykkes i å tydeliggjøre sine prioriteringer i styringen på kort og lang sikt. Riksrevisjonen vil understreke at en helhetlig og risikobasert styring er et viktig virkemiddel som grunnlag for prioriteringer og for fleksibel styring av en så kompleks virksomhet som Arbeids- og velferdsetaten.

Revisjonen av Arbeids- og velferdsetaten i 2008 viser at etaten på sentrale områder i sin oppgaveløsning foreløpig ikke evner å gjennomføre planlagte aktiviteter i tråd med Stortingets intensjoner. Viktige forutsetninger for en god oppgaveløsning er ennå ikke til stede. Riksrevisjonen er av den oppfatning at de svakheter som er påvist er av vesentlig betydning for måloppnåelsen med reformen og for brukernes daglige møte med etaten.

Departementet har et sektoransvar for måloppnåelsen i arbeids- og velferdspolitikken. Styringen av Arbeids- og velferdsetaten er departementets viktigste virkemiddel for å oppnå disse målene, og styringen må innbefatte tiltak både fra departement og direktorat. Eksterne kvalitetssikrere, Riksrevisjonen og direktoratet har påpekt at styringsdialogen mellom departement og direktorat bør få et mer strategisk fokus. Riksrevisjonen er av den oppfatning at revisjonen i 2008 har vist grunnleggende mangler i etatens

31) Brev til Riksrevisjonen av 10. februar 2009.

gjennomføring av sine kjerneoppgaver. Dette indikerer at departementets styring ikke er tilstrekkelig for å sikre gjennomføring av Stortingets vedtak og forutsetninger.

4 Arbeids- og inkluderingsdepartementets svar

Saken har vært forelagt Arbeids- og inkluderingsdepartementet, og statsråden har i brev av 14. august 2009 svart:

"Kommentarer til Riksrevisjonens bemerkninger (avsnitt 3) i tillegg til Dokument nr. 1 (2009–2010)

Generelt

Som Riksrevisjonen påpeker er revisjonen gjennomført i et år hvor Arbeids- og velferds-etaten var inne i en meget krevende fase med et omfattende og komplekst omstillingsløp. I tillegg til gjennomføring av NAV-reformen, som antakelig er den mest omfattende omstillingen i offentlig sektor i nyere tid, har direktoratet overtatt forvaltningsansvaret for økonomisk sosialhjelp og kvalifiseringsprogrammet mv. fra daværende Sosial- og helsedirektoratet og overdratt forvaltningsansvaret for helserefusjoner til Helsedirektoratet fra 1. januar 2009. I tillegg har det vært betydelig arbeid knyttet til pensjonsreformen, spesielt IKT-prosjekter knyttet til denne reformen. Som ledd i omorganiseringen som følge av NAV-reformen ble det våren 2008 etablert fylkesvise forvaltningsenheter for stønadsforvaltningen, mens nasjonale spesialenheter for pensjon ble etablert desember 2008.

De organisatoriske endringene knyttet til NAV-reformen og helserefusjonsreformen, samt arbeidet med IKT-prosjekter knyttet til NAV- og pensjonsreformen ble gjennomført i tråd med fastsatte mål og forventninger satt av departementet. utfordringer ved etableringen av forvaltningsenhetene bidro imidlertid til en langt kraftigere vekst i restansene enn forventet fra våren 2008. I tillegg hadde etaten store utfordringer med for dårlig tilgjengelighet på telefon. Høsten 2008 økte i tillegg arbeidsledigheten kraftig. Styringsdialogen gjennom 2008 ble raskt tilpasset denne utviklingen.

Riksrevisjonen skriver at reformen er inne i sin avsluttende periode og at det er naturlig at de forventninger Stortinget har stilt nå etter hvert innfris på en tydelig måte. Jeg er uenig i beskrivelsen av 2008 som et år der reformen er inne i sin avsluttende periode. Jeg vil understreke

at NAV-reformen er en omstillingsprosess, der den organisatoriske omstillingen i hovedsak vil være ferdig i løpet av 2009. I St.prp. nr. 46 (2004–2005) er det presisert at en organisasjonsreform alene ikke er tilstrekkelig til å møte de utfordringene vi står overfor, men må være en del av en helhetlig og mer omfattende strategi. Som et ledd i dette fremmet regjeringen St.meld. nr. 9 (2006–2007) Arbeid, velferd og inkludering der forenkling og omlegging av virkemidler ble omtalt. I St.prp. nr. 46 (2004–2005) ble det videre understreket at organisasjonsendringene skal være i fokus, samtidig som den løpende driften ivaretas på en tilfredsstillende måte. I St.prp. nr. 1 (2007–2008) for budsjettåret 2008 ble det også presisert at de to neste årene vil være en svært krevende gjennomføringsperiode for Arbeids- og velferdsetaten.

I Budsjett-innstilling S. nr. 15 (2007–2008) understrekte flertallet viktigheten av å gjennomføre NAV-reformen som planlagt, og at det tas sikte på at alle landets kommuner skal være dekket av et NAV-kontor i løpet av 2009. Ut fra dette kan en ikke forvente å nå alle de ønskede resultater samtidig som den organisatoriske omstillingen gjennomføres. Det er satt i gang evalueringer av NAV-reformen som skal pågå fram til 2013, og det er først etter 2010 at vi kan si noe mer konkret om i hvilken grad alle målene med reformen er oppnådd.

Riksrevisjonen har også dokumentert svakheter i kvaliteten på saksbehandlingen, intern kontroll og regnskapskvaliteten. Dette er vesentlige forhold som jeg tar alvorlig, da dette er svakheter som i stor grad er videreført fra de tidligere etatene og således har vært påpekt tidligere. Det vil imidlertid ta noe tid å rette opp alle de påpekte forholdene, gitt de utfordringer etaten står overfor mer generelt.

I St.prp. nr. 51 (2008–2009) fikk Stortinget en grundig beskrivelse av gjennomføringen av reformen, samt vesentlige problemområder i Arbeids- og velferdsetaten. Det ble fremmet et forslag om å styrke etaten med 710 mill. kroner, som Stortinget vedtok. Formålet med styrkingen var å gi Arbeids- og velferdsetaten et handlingsrom til å kunne:

- Sikre rett ytelse til rett tid.
- Bidra til god oppfølging av brukerne i tråd med NAV-reformens mål, herunder god tilgjengelighet for brukerne.
- Bidra til økt stabilitet i etatens IKT-systemer for å sikre jevn saksproduksjon.

– Gjøre etaten bedre i stand til å møte en situasjon med økende arbeidsledighet.

Manglende kvalitet i oppfølgingstjenester og ytelsesforvaltning

Økt og bedre oppfølging av brukerne er et sentralt formål både med NAV-reformen og med nye virkemidler som er innført eller skal innføres. Jeg er enig med Riksrevisjonen i at etaten fortsatt har utfordringer på området. Jeg vil samtidig peke på at nye regler for oppfølging av sykmeldte, ordningen raskere tilbake og kvalifiseringsprogrammet har medført at flere i målgruppen for disse ordningene får oppfølging enn tidligere.

Riksrevisjonen peker på at den lovpålagte oppfølgingen av sykmeldte i liten grad gjennomføres. Jeg er enig i at det har tatt tid fra nytt regelverk om oppfølging av sykmeldte trådte i kraft i mars 2007 til at en nå i 2009 kan registrere en positiv utvikling i oppfølgingen av sykmeldte. Det er imidlertid fortsatt betydelig rom for forbedringer, og departementet vil fortsette å følge utviklingen tett.

Riksrevisjonen peker videre på at oppfølgingsarbeidet ved innføringen av kvalifiseringsprogrammet ikke er tilstrekkelig dokumentert. For meg er det viktig at alle som er i målgruppen for kvalifiseringsprogrammet, får et tilbud så raskt som mulig. Rask implementering og opptrapping av programmet har derfor vært sentralt. Dette har også gitt grunnlag for raskere utvikling og styrking av innholdet i programmet. I den tertialvise rapporteringen fra direktoratet, der det redegjøres for ulike sider ved gjennomføringen av programmet, bekreftes svakheter i oppfølgingen av kvalifiseringsprogrammet. Det arbeides derfor med et eget fagutviklingsprogram for helhetlig oppfølging av deltakere i kvalifiseringsprogram. Jeg kan legge til at det i juni ble lagt fram et lovforslag som bl.a. pålegger kommunene å ha etablert intern kontroll for å sikre at regelverket for kvalifiseringsprogrammet blir fulgt. Det foreslås også å innføre statlig tilsyn med praktiseringen av regelverket.

Riksrevisjonen peker videre på at saksbehandlingstid og antall ubehandlede saker har økt i 2008. Her vil jeg fremheve at da dette ble rapportert våren 2008, ble dette fulgt opp både fra Arbeids- og velferdsdirektoratet og fra Arbeids- og inkluderingsdepartementets side (jf. St.prp. nr. 87 (2007–2008)). Arbeids- og velferdsetaten har satt i verk flere tiltak for å oppnå forbedringer. Departementet har videre i sine retningslinjer til etaten prioritert nedbygging av restanser,

effektivisering av saksbehandlingen og god kvalitet i ytelsesforvaltningen. Dette har gitt effekt gjennom en gradvis reduksjon av restanser for de fleste ytelser som etaten forvalter.

Riksrevisjonen har merknader til Arbeids- og velferdsetatens intern kontroll. Det pågår et arbeid for å etablere et helhetlig rammeverk for intern kontroll, jf. omtale i St.prp. nr. 51 (2008–2009). Det gjenstår imidlertid et omfattende arbeid med implementering av rammeverket i 2009 og videre fremover, og det vil derfor ta tid før etatens etterlevelse er fullt ut tilfredsstillende på området. Det arbeides videre med en handlingsplan med tiltak som vil sikre fortsatt effektiv og rask saksproduksjon på prioriterte områder, men innenfor de krav som stilles i etatens interne retningslinjer og standarder for kvalitet. Et kortsiktig tiltak vil være å fastsette tydelige minimumskrav til intern kontroll for hovedaktivitetene i ytelsesforvaltningen. Departementet vil følge dette arbeidet nøye.

Manglende kvalitet i støttestrukturer og administrative oppgaver

Riksrevisjonen ber departementet gjøre rede for hvordan det vil sikre at etatens helhetlige regnskap skal få tilfredsstillende kvalitet. Det pågår nå et arbeid i Arbeids- og velferdsetaten med å bedre regnskapskvaliteten. Det vises blant annet til sluttrapporten for regnskapskvalitetsprosjektet som Riksrevisjonen har fått kopi av. Departementet vil ha dialog med direktoratet om oppfølging av sluttrapporten. I dialogen vil det bli lagt vekt på det videre arbeidet med en helhetlig videreutvikling av regnskap, økonomiforvaltning og intern kontroll. Dette vil være et omfattende, komplisert og tidkrevende forbedrings- og utviklingsarbeid.

En stor del av etatens stønadsforvaltning skjer gjennom gamle og lite hensiktsmessige IKT-systemer, og det er derfor nødvendig å legge økt vekt på å sjekke at de manuelle rutiner som er utarbeidet også blir etterlevd på alle prioriterte områder. På lang sikt er det behov for å utvikle nye saksbehandlingssystemer for flere av de ytelsene som etaten forvalter. Departementet vurderer sammen med direktoratet hvordan den videre utviklingen av etatens systemportefølje best kan gjennomføres, innenfor rammen av en helhetlig IKT-strategi.

Riksrevisjonen ber om informasjon om hvordan det for fremtiden skal sikres at saksdokumentasjon og regnskapsbilag blir oppbevart forsvarlig. Etaten arbeider med å forberede innføring av en

ny løsning for fagpost. Dette innebærer skanning av innsendte dokumenter og elektronisk lagring/arkivering. Etaten vil også igangsette et arbeid med arkivhåndtering på kort sikt, før innføring av elektronisk arkiv, og på lang sikt, etter innføring av elektronisk arkiv.

Mangelfull tilrettelegging for gjennomføring av NAV-reformen

Riksrevisjonen er kritisk til at opprettelsen av NAV-kontor, innføring av nye regler for oppfølging av sykmeldte, innføring av kvalifiseringsprogrammet og etablering av forvaltningsenhetene ble gjennomført før etaten hadde tilgjengelige IKT-systemer. I St.prp. nr. 46 (2004-2005) Ny arbeids- og velferdsforvaltning går det fram at en ny arbeids- og velferdsforvaltning vil forutsette at det på sikt gjennomføres betydelige endringer i dagens IKT-systemer. Det ble der lagt opp til at endringene skulle gjennomføres på en mest mulig kontrollert måte i to faser: En basisplattform for IKT-løsninger som skulle være tilgjengelig ved etableringen av den nye arbeids- og velferdsforvaltningen i fase 1, mens fase 2 innebærer utvikling av en mer fullverdig og integrert IKT-løsning i form av felles saksbehandlingssystem for hele eller store deler av arbeids- og velferdsforvaltningen. Foreløpig er en i fase 1 av et slikt utviklingsløp. Fase 2 innebærer en løsning med utvikling av mer integrerte systemer. Dette vil være krevende og vil måtte gjennomføres som en trinnvis prosess hvor løsningene gradvis blir mer integrert. Dette vil være et prosjekt som må sees i lys av direktoratets langsiktige IKT-strategi.

Riksrevisjonen stiller seg kritisk til at det ikke ble lagt tilstrekkelig vekt på utarbeidelse av rutiner og tilrettelegging for samhandling mellom forvaltningsenhetene og lokalkontorene, i forkant av at de ble etablert. . Jeg erkjenner at utfordringene som har ligget i etablering av forvaltningsenheter og utfordringer knyttet til oppstart av NAV-kontor har vært store, og større enn opprinnelig forventet. Etableringstidspunkt og gjennomføring av etableringen av forvaltningsenhetene må imidlertid ses i sammenheng med etablering av NAV-kontorene. Etablering av NAV-kontorene først for så å skille ut forvaltningsoppgaver (og ansatte) på et senere tidspunkt når nødvendig systemstøtte var ferdig utviklet ble ansett å være betydelig mer risikofyllt enn den valgte strategien. Etter etableringen av forvaltningsenhetene har etaten arbeidet målrettet med sikte på forbedringer. Det har vært lagt vekt på registrering av praksis og rutiner ved de enkelte enheter for å overføre beste praksis og rutiner til andre forvaltningsenheter.

Dette er et krevende utviklingsarbeid, men vil bidra til bedre saksflyt, mer effektiv og stabil produksjon og bedre samhandling mellom forvaltningsenheter og NAV-kontor.

Riksrevisjonen hevder at kompetansen i førstelinjen er svekket. Som et generelt utsagn, er jeg ikke enig i at kompetansen i førstelinjen er svekket. Jeg vil derimot understreke at reformen har medført at oppgavene ved NAV-kontorene er vesentlig endret, og at det dermed er behov for å bruke tid på å tilføre kompetanse til de nye områdene. Det har imidlertid vært brukt betydelige ressurser på dette området. Etter mitt syn har det neppe vært grunnlag for bruk av mer tid til opplæring med de utfordringene NAV-kontorene har stått overfor - selv om dette, isolert sett, hadde vært ønskelig. Jeg vil legge til at etaten er i ferd med implementering av ny oppfølgingsmetodikk. Dette vil etter hvert sette førstelinjetjenesten bedre i stand til å drive oppfølging av brukere enn tidligere.

Arbeids- og velferdsetatens virksomhetsstyring

Riksrevisjonen stiller spørsmål om sviktende kvalitet i ytelsesforvaltningen kan ses i sammenheng med mangelfull styringsinformasjon på sentrale områder. Det hevdes videre at den negative utviklingen i saksbehandlingstid og restanser er undervurdert i rapporteringen til departementet. Jeg kan ikke se at dette er en korrekt fremstilling. Da det våren 2008 ble klart at etableringen av forvaltningsenheter førte til et betydelig produksjonstap med en kraftig økning i restansene og lengre saksbehandlingstider, tok direktoratet dette raskt opp med departementet, og det ble et sentralt tema i styringsdialogen med direktoratet. Dette ble også fulgt opp gjennom en omdisponering av midler sommeren 2008, i St.prp. nr. 87 (2007-2008), i St.prp. nr. 1 (2008-2009) og i St.prp. nr. 51 (2008-2009).

For bedre å kunne følge med på og styre utviklingen i restanser og saksbehandlingstider er det etablert rutiner for hyppigere rapportering, og det er satt kvantitative resultatkrav for restanseutviklingen. Dette følges opp gjennom styringsdialogen. På den annen side må kravene til rask og effektiv saksbehandling avveies mot tilstrekkelig god kvalitet i saksbehandlingen.

Riksrevisjonen ber departementet redegjøre for hvordan det vil sikre at etaten etablerer og etterlever et helhetlig system for intern kontroll som sikrer at brukerne får utbetalt rett ytelse, og hva

en gjør på kort og lang sikt i dette arbeidet. Jeg viser til omtalen ovenfor om dette.

Arbeids- og inkluderingsdepartementets etatsstyring

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om det ved implementering av nye lovbestemmelser er tilstrekkelig å vise til lovens krav, uten ytterligere operasjonalisering. I hvilken grad det vil være behov for operasjonalisering av lovbestemmelser vil etter min vurdering være avhengig av hvordan bestemmelsene er utformet. I tilfeller der bestemmelsene er omfattende og detaljerte, vil det neppe være behov for operasjonalisering. Det er heller et behov for å sikre gode rutiner og god kvalitet i saksbehandlingen, herunder at virksomheten har en internkontroll som gjør at den drives i samsvar med gjeldende lover og regler.

Riksrevisjonen stiller spørsmål om departementet lykkes i å tydeliggjøre sine prioriteringer på kort og lang sikt. Riksrevisjonens mener videre at departementets styring bør få et mer strategisk fokus, samtidig som de mener at departementet i større grad må operasjonalisere Stortingets vedtak i konkrete mål på enkeltområder.

Etter min mening klargjøres departementets prioriteringer i tildelingsbrevet til Arbeids- og velferdsdirektoratet og andre styringsdokumenter. NAV-reformen er både en organisatorisk reform og en reform der ny organisering og nye virkemidler sammen skal bidra til flere i arbeid og færre på stønad. Dette innebærer prosesser og omorganiseringer som skal gjennomføres over flere år, med omlegging av de arbeids- og velferdspolitiske virkemidlene. Jeg vil understreke at det ikke har vært lagt til grunn at en skal forvente en bedring i resultatene i reformperioden, men at den løpende produksjon og service skal opprettholdes på et tilfredsstillende nivå i denne perioden (jf. St.prp. nr. 46 (2004–2005)). Med dette utgangspunkt har departementet valgt en bred tilnærming i etatsstyringen, for å sikre ettilfredsstillende nivå på etatens produksjon og service parallelt med stor oppmerksomhet rettet mot reformaktivitetene. Selv om mål- og resultatstyring er det grunnleggende prinsippet for styringen av Arbeids- og velferdsetaten, har departementets styringsvirkemidler vært avpasset disse forholdene. Jeg vil videre peke på at departementets strategiske fokus i styringsdialogen er endret i tråd med de utfordringer som etaten har møtt, og når disse ble rapportert til departementet. Dette gjelder for eksempel oppmerksomheten rundt restanser, saksbehandlings-

tider og kvaliteten i ytelsesforvaltningen. Jeg vil også nevne at departementet har tatt et strategisk valg om å følge selve reformprosessen tett gjennom omfattende rapportering fra direktoratet og særskilte møter om gjennomføringen.

Riksrevisjonen viser til at etaten i 2008 har grunnleggende mangler i gjennomføring av sine kjerneoppgaver, og hevder at dette indikerer at departementets styring ikke er tilstrekkelig for å sikre gjennomføringen av Stortingets vedtak og forutsetninger. Jeg er enig i at Arbeids- og velferdsetaten har stått overfor store utfordringer i 2008, og det er heller ikke tvil om at reformaktivitetene har ført til større negative utslag enn forventet i etatens løpende produksjon. Jeg kan imidlertid ikke se at Riksrevisjonens gjennomgang gir grunnlag for å hevde at dette skyldes mangler ved departementets styring, dvs. at dette kunne vært unngått dersom departementet hadde lagt andre prioriteringer til grunn for sin styring innenfor Stortingets vedtatte rammer.

Det er likevel viktig for meg å understreke at Arbeids- og velferdsetaten er en av de største og mest komplekse virksomhetene i Norge. Etableringen av etaten har ført med seg en omfattende omstilling i organisasjonen som ennå ikke er slutført. Utviklingen i norsk og internasjonal økonomi har også gitt nye utfordringer som må håndteres.

I denne situasjonen har det vært behov for å styrke departementets kapasitet til å styre og følge opp Arbeids- og velferdsetaten, ikke minst ved økt vekt på løpende oppfølging på områder som peker seg ut som særlig viktige ut fra en vurdering av risiko og vesentlighet. En slik styrking ble vedtatt ved behandlingen av St.prp. nr 51 (2008–2009)."

5 Riksrevisjonen uttaler

5.1 Generelt

Riksrevisjonen er kritisk til at Arbeids- og velferdsetaten gjennom flere år har nedprioritert arbeidet med å sikre en tilfredsstillende etterlevelse av internkontrollen i ytelsesforvaltningen. Riksrevisjonen har forståelse for at etaten har hatt store utfordringer knyttet til økende restanser, men vil understreke viktigheten av å prioritere internkontrollen som et virkemiddel for å sikre god kvalitet i saksbehandlingen, rett ytelse til brukerne og god kvalitet i regnskapet. Svak internkontroll åpner også muligheten for bevisst misbruk av velferdsordningene.

Riksrevisjonen merker seg at departementet slutter seg til Riksrevisjonens kritikk, men at det etter departementets syn vil ta tid å rette opp alle de påpekte forholdene. Riksrevisjonen vil understreke viktigheten av at arbeidet med å etablere et rammeverk for internkontroll i etaten blir prioritert, både for å sikre at NAV-reformen fortsatt skal ha bred tillit i befolkningen og for å redusere risikoen for bevisst misbruk av velferdsordningene.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet understreker at NAV-reformen ikke vil være fullført i 2010 og at en ikke kan forvente fullt ut å nå de ønskede resultater samtidig som den organisatoriske omstillingen gjennomføres. Reformenes suksess handler imidlertid om at brukerne opplever den enkelte reformens intensjoner og målsettinger som oppfylt. Riksrevisjonen fastholder derfor viktigheten av at de forventninger som er stilt fra Stortingets side ved beslutning om reformen begynner å innfris også innenfor reformperioden. Riksrevisjonen ser alvorlig på at Stortingets forutsetning om å opprettholde løpende tjenesteproduksjon på et tilfredsstillende nivå ikke er nådd i 2008.

5.2 Manglende kvalitet i oppfølgingstjenester og ytelsesforvaltning

Oppfølgingsarbeidet på NAV-kontorene er det viktigste virkemidlet for å få flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad. Riksrevisjonen har valgt å fokusere på innholdet i de nye ordningene under NAV-reformen, som oppfølging av sykmeldte og kvalifiseringsprogrammet. Ordningene skal bidra til tettere oppfølging av personer som tidligere ikke ble fulgt opp på en god nok måte.

Riksrevisjonen ser alvorlig på at lovpålagt oppfølging av sykmeldte i liten grad gjennomføres, og at det er utfordringer med å tilby brukere på kvalifiseringsprogrammet oppfølging i tråd med intensjonene og nytt regelverk. Etatens vurderinger som ligger til grunn for valg av tiltak for brukerne er heller ikke tilstrekkelig dokumentert.

Riksrevisjonen ser videre alvorlig på at det er identifisert en rekke tilfeller av feil i utbetaling av sykepenger, overgangsstønad og barnebidrag. Feilutbetalingene skyldes i stor grad manglende etterlevelse av internkontrollrutiner. I 2008 har det også vært en økning i saksbehandlingstid og restanser.

Departementet er enig i at det har vært utfordringer med kvaliteten i oppfølgingstjenester og ytelsesforvaltningen i 2008, og opplyser at det

har vært satt i verk flere tiltak for å oppnå forbedringer. Av brukerne som er i målgruppene for "Raskere tilbake" og kvalifiseringsprogrammet får flere oppfølging nå enn tidligere. Videre registrerer departementet i 2009 en positiv utvikling i oppfølging av sykmeldte og det arbeides med et eget fagutviklingsprogram for helhetlig oppfølging av deltakere i kvalifiseringsprogrammet. I tillegg er det foreslått å innføre et statlig tilsyn med praktiseringen av regelverket.

Departementet erkjenner imidlertid at det fortsatt er betydelig rom for forbedringer, og vil følge utviklingen tett. Når det gjelder saksbehandlingstid og restanser har Riksrevisjonen merket seg at departementet har gitt retningslinjer om å prioritere nedbygging av restanser, effektivisering av saksbehandlingen og god kvalitet i ytelsesforvaltningen. Kvalitet i ytelsesforvaltningen vil bli fulgt opp i arbeidet for å etablere et helhetlig rammeverk for intern kontroll, men det gjenstår et betydelig arbeid med implementering av rammeverket i 2009 og videre framover. Departementet understreker at det derfor vil ta tid før etatens etterlevelse fullt ut vil være tilfredsstillende på området.

Riksrevisjonen ser det som alvorlig at det i 2008 har vært gjennomgående manglende kvalitet i oppfølgingstjenester og ytelsesforvaltning. Riksrevisjonen ser positivt på tiltakene som etaten iverksetter for å forbedre situasjonen, men er bekymret for etatens gjennomføringsevne tatt i betraktning det store endringstrykket. Etter Riksrevisjonens vurdering er det spesielt viktig at departementet i sin oppfølging og styringsdialog er tydelig på hvilke prioriteringer som skal gjøres i det videre arbeidet.

5.3 Manglende kvalitet i støttefunksjoner og administrative oppgaver

Riksrevisjonen kan ikke bekrefte at Arbeids- og velferdsetatens regnskap for 2008 ikke inneholder vesentlige feil og mangler. Riksrevisjonen ser alvorlig på situasjonen, tatt i betraktning at etatens regnskap utgjør en tredjedel av statsbudsjettet og at ytelser til enkeltpersoner utgjør den største delen av regnskapet. Store svakheter i internkontrollen i ytelsesforvaltningen påvirker regnskapstransaksjonene og skaper usikkerhet om regnskapskvaliteten. Etterlevelsen av internkontrollrutiner knyttet til etatens regnskapsføring er også mangelfull. Etaten har fortsatt utfordringer med å etterleve reglene for offentlige anskaffelser i hjelpemiddelforvaltningen.

Et av hovedmålene med NAV-reformen er å skape en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning. Riksrevisjonen har forståelse for at omstillingsarbeidet er krevende, men ser alvorlig på at internkontroll knyttet til et så omfattende regnskap fortsatt ikke er på plass. Riksrevisjonen merker seg at departementet i sin videre dialog med direktoratet vil legge vekt på arbeidet med en helhetlig videreutvikling av regnskap, økonomiforvaltning og internkontroll og at dette vil være et omfattende, komplisert og tidkrevende forbedrings- og utviklingsarbeid. Riksrevisjonen understreker betydningen av at arbeidet med å utforme, innføre og følge opp grunnleggende rutiner må gis høy prioritet. Dette er en forutsetning for at målet om en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning skal kunne nås.

5.4 Mangelfull tilrettelegging for gjennomføring av NAV-reformen

Utvikling av ikt-systemer

Ikt er en avgjørende rammebetingelse for etatens evne til å løse hovedoppgavene på en effektiv måte. Arbeids- og velferdsetaten har flere eldre saksbehandlingssystemer som er lite fleksible og som ikke er tilpasset nye oppgaver og endringer i organisasjonen. Opprettelsen av NAV-kontor, innføring av nye regler for oppfølging av sykmeldte, innføring av kvalifiseringsprogrammet og etablering av forvaltningsenhetene ble gjennomført før etaten hadde tilpassede rutiner for saksbehandling og tilgjengelige ikt-systemer.

Riksrevisjonen er kjent med at departementet har lagt opp til at utvikling av mer fullverdige og integrerte ikt-løsninger vil skje i en krevende trinnsvis prosess og konstaterer at arbeidet vil ta tid. Dagens saksbehandlingssystemer vil være begrensende for etatens evne til effektiv oppgaveløsning i lang tid framover. Riksrevisjonen understreker at de negative konsekvensene av manglende ikt-løsninger representerer en betydelig risiko for etatens gjennomføringsevne på kort sikt og for måloppnåelsen i NAV-reformen på lengre sikt.

Etablering av forvaltningsenheter

Arbeids- og velferdsetatens forvaltningsenheter skal frigjøre ressurser i NAV-kontorene til brukerkontakt, oppfølging og veiledning, og bidra til økt effektivitet og kvalitet i ytelsesforvaltningen. Riksrevisjonen er kritisk til at viktige forutsetninger knyttet til ikt-løsninger, rutiner for saksbehandling og dokumenthåndtering

og arkivløsninger ikke var tilstede da forvaltningsenhetene ble etablert. Saksflyten i etaten ble betydelig forsinket og dokumentasjon kom på avveie. Konsekvensen ble økt ventetid for brukerne og feil og mangler i ytelsesforvaltningen.

Departementet erkjenner at det var betydelige utfordringer knyttet til etableringen av forvaltningsenhetene, men at etableringen var basert på en strategisk vurdering av risiko og vesentlighet. Riksrevisjonen har forståelse for betydningen av å etablere forvaltningsenhetene. Riksrevisjonen er imidlertid kritisk til at det ikke synes å ha blitt lagt tilstrekkelig vekt på å gjennomføre nødvendige risikoreduserende tiltak som bedre kunne bidratt til effektivitet og kvalitetsforbedring.

Kompetanseheving

Riksrevisjonen konstaterer at kompetanseheving har vært en utfordring for Arbeids- og velferdsetaten underveis i reformløpet, og er spesielt viktig i førstelinjen hvor brukerkontakt og veiledningsoppgaver skal ivaretas. Riksrevisjonen har hatt søkelys på kompetanseutfordringene i den årlige revisjonen fra etatens etableringstidspunkt i 2006. Stortinget understreket viktigheten av kompetanseheving³² i forbindelse med etableringen av etaten, og ba om at det ble utarbeidet en plan for dette. Riksrevisjonen er kritisk til at en slik plan først ble ferdigstilt i 2008.

Etableringen av forvaltningsenheter fikk konsekvenser for kompetansefordelingen i etaten i 2008 ved at mange ansatte endret arbeidsoppgaver, uten at det ble gjennomført tilstrekkelige kompetansehevingstiltak. Riksrevisjonen ser alvorlig på konsekvensene dette har fått for kompetansen i førstelinjen.

Etter Riksrevisjonens vurdering er kompetanse en grunnleggende rammebetingelse for at NAV-kontorene skal kunne ivareta brukerkontakt og veiledningsoppgaver på en tilfredsstillende måte. Riksrevisjonen har merket seg at det er gjennomført kompetansehevende tiltak, men kan ikke se at dette har vært tilstrekkelig til å møte brukernes behov. Riksrevisjonen vil understreke betydningen av at kompetanseutvikling gis tilstrekkelig prioritet i det videre utviklingsløpet.

5.5 Arbeids- og velferdsetatens virksomhetsstyring

Arbeids- og velferdsdirektoratet har ansvar for at mål og resultatkrav fastsatt i tildelingsbrev, andre

32) Innst. S. nr. 198 (2004–2005).

vedtak og interne styringsdokumenter følges opp og gjennomføres innenfor rammen av tildelte ressurser. God virksomhetsstyring forutsetter at det er definert mål og styringsparametre, og at det produseres og rapporteres korrekt styringsinformasjon.

Riksrevisjonen er kritisk til at det er betydelige svakheter i rapportering om etterlevelse av internkontrollrutinene på stønads- og driftsområdet. I 60 prosent av tilfellene gir rapporteringen inntrykk av en bedre situasjon enn det som har vært tilfellet. Riksrevisjonen ser det videre som uheldig at etatens rapportering i årsrapporten i 2007 og første tertialrapport for 2008 undervurderer den negative utviklingen i restansesituasjonen. Riksrevisjonen vil påpeke at feilene i rapporteringen kan ha påvirket etatens prioriteringer.

Riksrevisjonen konstaterer at departementet er av den oppfatning at det ikke er sammenheng mellom mangelfull styringsinformasjon og prioriteringer i etaten. Riksrevisjonen understreker betydningen av at etatens styringssystem til enhver tid legger grunnlaget for og sikrer gyldig rapportering.

5.6 Arbeids- og inkluderingsdepartementets etatsstyring

Departementet skal sikre måloppnåelsen i arbeids- og velferdspolitikken. Styringen av Arbeids- og velferdsetaten er et viktig virkemiddel for å oppnå disse målene, og for å sikre at Stortingets vedtak og forutsetninger gjennomføres på en mest mulig hensiktsmessig og effektiv måte.

Arbeids- og velferdsetaten stod overfor omfattende oppgaver i 2008. Omstillingsaktiviteter skulle gjennomføres uten at kravene til løpende drift og tjenesteproduksjon ble redusert. Omstillingsaktivitetene har hatt negative

konsekvenser for etatens gjennomføringsevne og kvaliteten i oppfølgingstjenester, ytelsesforvaltning, internkontroll og regnskap.

Riksrevisjonen har stilt spørsmål ved om departementet i tilstrekkelig grad har konkretisert Stortingets vedtak og forutsetninger for NAV-reformen i operasjonaliserbare mål. Riksrevisjonen har merket seg departementets svar om at prioriteringer klargjøres i årlig tildelingsbrev og andre styringsdokumenter til Arbeids- og velferdsetaten. Departementet uttaler at det har valgt en bred tilnærming til etatsstyring for å sikre tilfredsstillende nivå på etatens produksjon og service parallelt med stor oppmerksomhet rettet mot reformaktivitetene.

Styringsdokumentene behandler etter Riksrevisjonens oppfatning, i liten grad Arbeids- og velferdsetatens dilemmaer når de må velge mellom departementets prioriteringer. Etter Riksrevisjonens oppfatning bør styringsdialogen i større grad omhandle strategiske valg knyttet til slike dilemmaer.

Etter Riksrevisjonens vurdering har departementet i sin styring av Arbeids- og velferdsetaten ikke etablert nødvendige rammebetingelser for etatens måloppnåelse i 2008, verken for omstilling eller løpende drift og tjenesteproduksjon. Etaten har ikke lyktes med å levere lovhjemlede tjenester og ytelser med tilfredsstillende kvalitet, og har betydelige utfordringer knyttet til internkontroll og regnskapskvalitet. Kompleksiteten og omfanget i etatsstyringen krever etter Riksrevisjonens oppfatning blant annet at departementet videreutvikler sitt system for risikostyring.

Riksrevisjonens rapport om revisjonen av Arbeids- og velferdsetaten for budsjettåret 2008 sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 23. september 2009

Jørgen Kosmo

Jan L. Stub

Finn Kristian Marthinsen

Kjellbjørg Lunde

Ranveig Frøiland

Björg Selås

Vedlegg: Rapport om Arbeids- og velferdsetatens forvaltning og regnskap for 2008

Tillegg 2 til Dokument 1 (2009–2010)

Innhold

1 Innledning	31	6.3	Sykepenger	50	
1.1	Bakgrunn for revisjonen	31	6.4	Overgangsstønad	51
1.2	Formålet med rapporten	32	6.5	Barnebidrag	51
1.3	Problemstillinger og avgrensning	32	6.6	Saksbehandling på utenlands-området	52
2 Etableringen av Arbeids- og velferdsetaten	34	6.7	Inntektskontroll på pensjonsområdet	52	
2.1	Etableringen av NAV-kontor	34	6.8	Vurderinger	53
2.2	Etableringen av forvaltningsenheter	35	7 Regnskapskvalitet	54	
2.3	Etatens styringsprinsipper	35	7.1	Svakheter i kvaliteten i stønadsdelen av regnskapet	54
2.4	Nye virkemidler under NAV-reformen	36	7.2	Svakheter i kvaliteten i driftsdelen av regnskapet	55
2.5	Etatens ikt-virksomhet	37	7.3	Regnskaps- og årsavslutning per 31. desember 2008	56
3 Revisjonskriterier	39	7.4	Vurderinger	57	
3.1	Hovedmål for NAV-reformen og krav til etableringen	39	8 Anskaffelser	58	
3.2	Krav til Arbeids- og velferdsetatens oppgaver	40	8.1	Hjelpemidler	58
3.2.1	Krav til kvalitet i avklarings- og oppfølgingstjenester	40	8.2	Konsulenttjenester	58
3.2.2	Krav til kvalitet i ytelsesforvaltningen	41	8.3	Vurderinger	59
3.3	Bevilgningsreglementet og økonomiregelverket	41	9 Etableringen av forvaltningsenheter	60	
3.3.1	Krav til styring og kontroll i staten	41	9.1	Sentrale forutsetninger er ikke oppfylt	60
3.3.2	Krav til regnskapsrapportering, dokumentasjon og oppbevaring av regnskapsmateriale	43	9.2	Vurderinger	61
3.3.3	Krav til offentlige anskaffelser	43	10 Kompetanseutvikling	62	
4 Kvalitet i avklarings- og oppfølgingstjenester	44	10.1	Mangelfull kompetanse på NAV-kontorene	62	
4.1	Oppfølging av sykmeldte og mottakere av tidsbegrenset uførestønad	44	10.2	Vurderinger	63
4.2	Oppfølging av deltakere på kvalifiseringsprogrammet	44	11 Etatens ikt-virksomhet	64	
4.3	Vurderinger	45	11.1	Lite fleksible saksbehandlings-systemer	64
5 Saksbehandlingstid og restanser	46	11.2	Personvern og informasjons-sikkerhet	65	
5.1	Utviklingen i saksbehandlingstid	46	11.3	Vurderinger	65
5.2	Restanseutviklingen	46	12 Intern styring i Arbeids- og velferdsetaten	66	
5.3	Vurderinger	47	12.1	Styringsdialogens innhold	66
6 Kvalitet i ytelsesforvaltningen	48	12.2	Utbetaling av rett ytelse	66	
6.1	Bruk av kvitteringslister	48	12.3	Utbetaling av ytelser til rett tid	67
6.2	Revisjoner av stønader og ytelser før 2008	49	12.4	Internkontroll	67
			12.4.1	Rapportering av internkontroll	67

12.4.2	Internkontroll som er omtalt i styringsdialogen	68
12.5	Oppfølging av sykmeldte	68
12.6	Vurderinger	68
13	Departementets etatsstyring	70
13.1	Ytelsesforvaltning	70
13.2	Økonomi- og regnskapsoppfølging	71
13.3	Oppfølging av utenlandsområdet	71
13.4	Oppfølging av sykmeldte og mottakere av tidsbegrenset uførestønad	71
13.5	Innføring av kvalifiseringsprogrammet	72
13.6	Resultatmål og indikatorer for NAV-kontorene	72
13.7	Styringsdialogens form og innhold	73
13.8	Vurderinger	73
14	Samlet vurdering	76
Vedlegg		
1:	Referanseliste	79

Figuroversikt

Figur 1	Organisering av Arbeids- og velferdsetaten	34
Figur 2	Ekstern og intern virksomhetsstyring	36
Figur 3	Utvikling i gjennomsnittlig saksbehandlingstid fra april 2007 til desember 2008	46
Figur 4	Restanseutvikling 2006–2008	47
Figur 5	Kontroll av kvitteringslister	49
Figur 6	Revisjonsomfang 2008	54

1 Innledning

NAV-reformen er en av de største forvaltningsreformene i nyere tid.¹ Reformen skal gjennomføres i perioden 1. juli 2006–31. desember 2010. Reformen innebærer blant annet etablering av en ny arbeids- og velferdsforvaltning fra 1. juli 2006 som består av den tidligere Trygdeetaten, tidligere Aetat og deler av sosialtjenesten i kommunene. Reformen innebærer også enkelte endringer i virkemidlene i folketryktdloven og enkelte andre lover. Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV) består av den statlige Arbeids- og velferdsetaten og sosialtjenestene i kommunen. NAV er underlagt Arbeids- og inkluderingsdepartementet og er regjeringens viktigste verktøy for operasjonalisering av arbeidsmarkeds-, trygde- og pensjenspolitikken.

Arbeids- og velferdsetaten består av Arbeids- og velferdsdirektoratet med underliggende enheter. Etaten forvalter om lag en tredjedel av statsbudsjettet gjennom ordninger som blant annet pensjoner, sykepenger, rehabiliteringspenger og dagpenger. Etaten har i tillegg ansvar for forvaltning av ytelsene² barnetrygd, foreldrepenger og kontantstøtte for Barne- og likestillingsdepartementet og har forvaltningsoppgaver på deler av helserefusjonsområdet på vegne av Helse- og omsorgsdepartementet.

Parallelt med NAV-reformen har det blitt besluttet å gjennomføre en omfattende pensjonsreform og en helserefusjonsreform.³ De tre reformene innebærer til sammen betydelige endringer for den nye arbeids- og velferdsforvaltningen. Stortinget har forutsatt at målet for organisasjonsendringene hele tiden må være i fokus, samtidig som den løpende driften skal ivaretas på en tilfredsstillende måte.⁴ Denne framstillingen begrenses til å belyse Riksrevisjonens vurderinger av Arbeids- og velferdsetatens løpende drift og enkelte sider ved NAV-reformen.

Hovedmålene med NAV-reformen er

- å få flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad

- å gjøre det enklere for brukerne og å tilpasse tjenestene etter brukernes behov
- å skape en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning

En viktig forutsetning for NAV-reformen var at det skulle etableres en felles førstelinje med lokale arbeids- og velferdskontor i alle kommuner. Dette skulle sikre at brukerne bare trenger å henvende seg ett sted.⁵

1.1 Bakgrunn for revisjonen

Målet med regnskapsrevisjon er å bekrefte at regnskapene ikke inneholder vesentlige feil og mangler, og å kontrollere om disposisjonene som ligger til grunn for regnskapet, er i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger, gjeldende regelverk, og normer og standarder for statlig økonomiforvaltning. Resultatene av regnskapsrevisjonen for departementene med underliggende virksomheter rapporteres samlet i Dokument 1 som er Riksrevisjonens rapport til Stortinget om den årlige revisjonen.

Da Riksrevisjonens årsrapport for 2005⁶ ble behandlet, uttalte kontroll- og konstitusjonskomiteen at det var viktig at Riksrevisjonen fokuserte på endringsprosessene som finner sted i forvaltningen, med spesielt henblikk på etableringen av den nye arbeids- og velferdsforvaltningen som ble vedtatt av Stortinget våren 2005.

Etter at Arbeids- og velferdsetaten ble etablert i 2006, har revisjonene av etatens årsregnskaper lagt vekt på etatens arbeid med å realisere Stortingets vedtak og forutsetninger om gjennomføringen av NAV-reformen. Det er gjennomført et omfattende regnskapsrevisjonsarbeid med en langsiktig strategi for regnskapsårene 2006–2008. Riksrevisjonen har lagt vekt på en helhetlig tilnærming i revisjonen for å kunne vurdere både etatens arbeid med reformene og kvaliteten på den løpende tjenesteproduksjonen. Revisjons-

1) St.prp. nr. 46 (2004–2005) jf. Innst. S. nr. 198 (2004–2005).

2) Begrepene *ytelse* og *stønad* blir benyttet om hverandre i kilde-materialet. I denne rapporten brukes begrepene som synonymer.

3) Iverksatt fra 1. januar 2009 ved overføring av forvaltningsansvaret til Helsedirektoratet.

4) Innst. O. nr. 55 (2005–2006) *Om lov om arbeids- og velferdsforvaltningen*.

5) Innst. S. nr. 198 (2004–2005).

6) Innst. S. nr. 195 (2005–2006), jf. Dokument nr. 2 (2005–2006).

resultatene for regnskapsårene 2006 og 2007 er tidligere presentert i Dokument nr. 1.⁷

Revisjonsresultatene er formidlet fortløpende til de berørte enhetene i Arbeids- og velferdsdirektoratet, og Arbeids- og inkluderingsdepartementet er holdt løpende orientert. Det er etablert god dialog og hensiktsmessig samhandling mellom Riksrevisjonen og NAV Internrevisjon. Arbeids- og velferdsdirektøren har videre lagt til rette for god og åpen kommunikasjon mellom Riksrevisjonen og etatens øverste ledelse.

I tråd med erklæringen om samhandling som ble inngått 14. februar 2007 mellom Kommunenes Sentralforbund (KS), Norges Kommunerevisorforbund (NKRF) og Riksrevisjonen, er de respektive kommunerevisorene orientert skriftlig i forkant av revisjonsbesøk ved lokale NAV-kontor. I erklæringen er det lagt til rette for gjensidig utveksling av revisjonsresultater mellom revisjonsinstansene.

1.2 Formålet med rapporten

Formålet med rapporten er å gi en utvidet rapportering om resultater fra kontrollen av Arbeids- og velferdsetatens regnskap og gjennomføring av budsjettet for 2008. Sammenhenger med revisjonsresultatene fra regnskapsårene 2006 og 2007 blir påpekt der det er relevant, og resultatene vil bli vurdert i lys av etatens arbeid med gjennomføringen av NAV-reformen.

I rapporten vil det bli gjort rede for vurderingene som ligger til grunn for konklusjonen om at Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2008 vil motta avsluttende revisjonsbrev med merknader. Merknadene til regnskapet knytter seg til svikt i etatens internkontroll, noe som medfører stor sannsynlighet for at regnskapet inneholder vesentlige feil og mangler. Sviktende internkontroll og manglende etterlevelse av rutiner fører til vesentlige merknader også til disposisjonene som ligger til grunn for regnskapet. På flere områder kan det reises tvil om disposisjonene er i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger, gjeldende regelverk og standarder for statlig økonomiforvaltning.

1.3 Problemstillinger og avgrensning

Arbeids- og velferdsetatens brukere står i fokus i samtlige av etatens hovedoppgaver, og et viktig mål er at brukerne skal ha rett og riktig ytelse til rett tid. Etatens gjennomføringsevne når det gjelder innføring og utvikling av gode metoder for å følge opp brukerne, er avgjørende for at NAV-reformen skal kunne gjennomføres i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger om å få flere i arbeid og færre på stønad. I revisjonen av om etaten gjennomfører hovedoppgavene sine i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og gjeldende regelverk, er kontrollen avgrenset til å omfatte vesentlige stønads- og ytelsesordninger og oppfølgings-tjenester som er innført som nye virkemidler under NAV-reformen.

På samme måte som at hovedoppgaver som er rettet mot brukerne, skal gjennomføres med tilstrekkelig kvalitet, stilles det også krav til kvalitet i støttefunksjoner og administrative oppgaver. Regnskapet skal være korrekt, anskaffelser av varer og tjenester skal gjennomføres i tråd med regelverket, og ikt-systemer skal til enhver tid være operative.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet og virksomhetsledelsen skal gjennom sin virksomhetsstyring sikre at aktiviteter gjennomføres i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger samt departementets fastsatte mål og prioriteringer.⁸ Ressursbruken skal være effektiv og virksomheten skal drives i samsvar med gjeldende lover og regler og krav til god forvaltningsskikk.⁹ Virksomhetsstyring har også blitt vurdert i forbindelse med den årlige revisjonen.

Følgende problemstillinger vil bli belyst i rapporten:

- 1 Hvordan etterleves kravene som skal sikre god kvalitet i avklarings- og oppfølgings-tjenestene?
- 2 Hvordan etterleves interne kontrollrutiner som skal sikre tilstrekkelig kvalitet i ytelsesforvaltningen?
- 3 Kan det bekreftes at etatens regnskap ikke inneholder vesentlige feil og mangler?

7) Dokument nr. 1 (2007–2008) og Dokument nr. 1 (2008–2009).

8) Bestemmelser om økonomistyring i staten, punkt 1.2 og 2.2.

9) Reglement for økonomistyring i staten § 4.

- 4 Legger Arbeids- og inkluderingsdepartementets og Arbeids- og velferdsdirektoratets virksomhetsstyring til rette for god kvalitet i oppgaveløsingen?
- a) Var forutsetninger for måloppnåelse og god kvalitet i oppgaveløsingen til stede ved etableringen av forvaltningsenhetene?
 - b) Gis kompetanseutvikling tilstrekkelig prioritet slik at det sikres god kvalitet i oppgaveløsingen?
 - c) Sikrer etatens ikt-systemer god kvalitet i oppgaveløsingen?
 - d) Styrer Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet målrettet og effektivt mot de viktige målene knyttet til kvalitet i ytelsesforvaltning og oppfølgingstjenester?

I rapportens kapittel 3 presenteres revisjonskriterier som danner utgangspunktet for revisjonsarbeidet, og i kapittel 2 gis en beskrivelse av viktige elementer knyttet til etableringen av Arbeids- og velferdsetaten fra 2006 og fram til utgangen av 2008. Omtalen av etableringsløpet er avgrenset til å omfatte deler av reformløpet som er relevante for problemstillingene og kontrollene som det gjøres rede for i rapporten. Staten gjennomfører også mange oppgaver knyttet til NAV-reformen, pensjonsreformen og helse- refusjonsreformen som ikke omtales i kapittel 2 eller i rapporten for øvrig.

Problemstilling 1 belyses i kapittel 4. Her presenteres resultater fra revisjonen av innføring og gjennomføring av nye regler for oppfølging av sykmeldte, og nytt kvalifiseringsprogram presenteres.

Problemstilling 2 blir behandlet i kapittel 5 og 6. I kapittel 5 vurderes utviklingen i saksbehandlingstid og restanser for utbetaling av ytelser. Resultater fra kontrollen av kvalitet i ytelsesforvaltningen og oppfølgingstjenester gjøres rede for i kapittel 6.

Problemstilling 3 besvares i kapittel 7 som omhandler hvordan manglende etterlevelse av interne kontrollrutiner får konsekvenser for regnskapskvaliteten og bekreftelsen av regnskapet. Resonnementene i kapittel 7 bygger i stor grad på funn som presenteres i kapittel 6.

Det er også gjennomført en revisjon av anskaffelser i hjelpemiddelsentralene og av konsulent-tjenester. Resultatene presenteres i kapittel 8.

Problemstilling 4 er inndelt i fire delproblemstillinger som belyses i kapitlene 9–13. Forutsetninger for måloppnåelse ved etableringen av forvaltningsenheter drøftes i kapittel 9. Hvorvidt kompetanseutvikling gis tilstrekkelig prioritet for å sikre kvalitet i oppgaveløsingen, belyses i kapittel 10. I kapittel 11 gjøres rede for utfordringer knyttet til etatens ikt-systemer. I kapittel 12 og 13 gjøres vurderinger av om henholdsvis direktoratet og departementet styrer i forhold til målene knyttet til kvalitet i ytelsesforvaltningen og oppfølgingstjenester. Riksrevisjonens samlede vurderinger presenteres i kapittel 14.

2 Etableringen av Arbeids- og velferdsetaten

Etter at Stortinget vedtok å opprette arbeids- og velferdsforvaltningen, ble NAV Interim etablert i august 2005. Den nye organisasjonen fikk direktoratsmyndighet og mandat til å utøve myndighet overfor daværende Aetat, Arbeidsdirektoratet og Rikstrygdeverket i spørsmål av betydning for den framtidige arbeids- og velferdsforvaltningen. NAV Interim skulle ta ansvar for planlegging og gjennomføring av oppgaver som ikke naturlig hørte til departementet. Da Arbeids- og velferdsetaten ble opprettet 1. juli 2006 opphørte samtidig NAV Interim, Aetat og Trygdeetaten. Arbeids- og velferdsdirektoratet overtok ansvaret for den videre planleggingen og gjennomføringen av NAV-reformen.

Store deler av reformarbeidet gjennomføres i prosjekter, og prosjektporteføljen er organisert utenfor linjeorganisasjonen. I mars 2007 ble Endringsprogrammet opprettet for å legge til rette for god styring av og koordinering mellom alle prosjektene og programmene, og for å sikre helhetlige løsninger og en vellykket gjennomføring av NAV-reformen.

Arbeids- og velferdsforvaltningen består av den statlige Arbeids- og velferdsetaten og sosialtjenesten i kommunene. Arbeids- og velferdsetaten har ca. 14 000 ansatte og er organisert som presentert i figur 1. NAV Drift og utvikling (NDU) er etatens interne tjenesteleverandør som leverer både løpende driftstjenester og

engangstjenester/prosjekter. NAV fylke og NAV spesialenheter utgjør etatens operative ledd og tilbyr tjenester til brukerne – både i førstelinje og i mer skjermede spesial- og produksjonsenheter. NAV spesialenheter er organisert som nasjonale enheter, med regionale kontor, som løser oppgaver fra hele landet. NAV Fylke består av 19 fylkeskontor som har ansvar for både daglig drift og etablering av NAV-kontor i partnerskap med kommunene. NAV Fylke styres av Overordnet fylkesledd i Arbeids- og velferdsdirektoratet.

2.1 Etableringen av NAV-kontor

Allerede høsten 2006 – tre måneder etter at etaten ble etablert – ble de første 25 NAV-kontorene opprettet. Det ble opprettet minst ett kontor i hvert fylke, og disse skulle fungere som piloter for å høste nyttig erfaring i forkant av det stramme etableringsløpet som startet i 2007 og varer ut 2009. Det er NAV Fylke i samarbeid med Fylkesmannen og den enkelte kommune som er ansvarlig for etableringen av NAV-kontor. For å kunne bistå NAV Fylke i etableringsprosessen, ble Etableringsprogrammet opprettet sentralt, med et etableringsprosjekt i hvert enkelt fylke. Ved utgangen av 2008 var det opprettet 293 NAV-kontor. I 2009 skal det etableres 153 nye, og de siste 11 kontorene vil bli etablert i løpet av første kvartal 2010. Etableringen av NAV-kontor har ved utgangen av 2008 gått etter

Figur 1 Organisering av Arbeids- og velferdsetaten



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

planen, men i enkelte kommuner er det utfordringer knyttet til ferdigstilling av lokaler. Derfor må etableringen av noen kontor utsettes til første kvartal 2010. Når alle er på plass, vil arbeids- og velferdsforvaltningen ha 457 NAV-kontor.¹⁰

NAV-kontoret er brukerens møtepunkt med NAV. Kontoret veileder brukere på arbeids-, familie- og pensjonsområdet og tar imot krav om ytelser. En annen hovedoppgave er å følge opp brukere som trenger ekstra bistand for å komme i arbeid eller aktivitet. NAV-kontoret er tuftet på likeverdig partnerskap mellom stat og kommune, og skal yte tjenester på en måte som gjør at brukerne opplever kontoret som én tjenesteleverandør. Den lokale samarbeidsavtalen mellom stat og kommune beskriver hvilke tjenester den enkelte kommune har valgt å legge inn i NAV-kontoret. Minimumskravet er økonomisk sosialhjelp i tillegg til de statlige tjenestene, men de fleste kommuner velger å bruke NAV-kontoret til flere tjenester, som for eksempel gjeldsrådgivning eller rusområdet.

De lokalkontorene i Arbeids- og velferdsetaten som enda ikke har blitt fullintegreerte NAV-kontor, tilbyr tjenester og drives på samme måte som før opprettelsen av etaten. Det vil si at NAV trygd lokal¹¹ tilbyr tjenester som tidligere hørte inn under Trygdeetaten, og NAV arbeid lokal tilbyr tjenester fra tidligere Aetat lokal.

2.2 Etableringen av forvaltningsenheter

Samtidig med at etableringen av NAV-kontor pågår, ble det fra høsten 2006 iverksatt en prosess for å skille ut rene forvaltningsoppgaver fra NAV-kontorene og etablere egne forvaltningsenheter for trygdeytelser. Formålet var å frigjøre tid i NAV-kontorene til mer individuell veiledning og oppfølging, og å sikre økt kvalitet og effektivitet i saksbehandlingen. Begrunnelsen for å etablere forvaltningsenheter parallelt med etableringen av nye NAV-kontor, var at den enkelte skulle slippe å bytte arbeidssted mer enn én gang. Samtidig var det ønskelig å unngå at NAV-kontorene måtte starte opp med relativt sett høy bemanning som etter kort tid måtte reduseres igjen. Arbeids- og velferdsdirektoratet besluttet i april 2007 lokalisering av forvaltningsenheter, og disse skulle etableres i løpet av første halvår 2008. En viktig premis for opprettelsen av forvaltningsenheter var at det for brukeren ikke skulle oppstå nye

koordineringsbehov mellom NAV-kontor og forvaltningsenheter, og at NAV-kontoret skulle være brukerens kontaktpunkt med arbeids- og velferdsforvaltningen.

I grensesnittprosjektet¹² har Arbeids- og velferdsdirektoratet utarbeidet detaljerte rammer for ansvars- og oppgavedeling mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene. Det ble opprettet en pilot for forvaltningsenheter i Aust-Agder i tidsrommet oktober 2007 til februar 2008. Her skulle blant annet grensesnittrutinene prøves ut, og det skulle høstes erfaringer som andre fylker kunne nyttiggjøre seg i prosessen med å etablere forvaltningsenheter. Innen det enkelte fylke har det vært rom for å tilpasse den konkrete arbeidsdelingen ut fra lokale forhold, og mange fylker startet utskillelsen av forvaltningsenheter allerede høsten 2007. En del fylker så seg derfor nødt til å etablere midlertidige rutiner før grensesnittprosjektet var ferdig og det forelå anbefalinger fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, og før det var mulig å høste erfaringer fra pilotenheten i Aust-Agder.

Ved etablering av forvaltningsenhetene var det ikke utviklet ikt-basert systemstøtte for saksgangen mellom forvaltningsenhetene og lokalkontorene. Etaten implementerer nå et støtte-system som sikrer en oversikt over hvor saken er til behandling. Imidlertid må saksdokumentene fortsatt overflyttes manuelt mellom enhetene. Direktoratet arbeider med å få etablert en løsning for elektronisk dokumenthåndtering.¹³

2.3 Etatens styringsprinsipper

Mål- og resultatstyring er overordnede styringsprinsipper i staten, og sammen med kravene til risikostyring og internkontroll, er dette viktige rammebetingelser for den interne virksomhetsstyringen. Etaten legger til grunn at plan- og budsjettprosessen og styring og oppfølging gjennom året, er sentrale delprosesser i virksomhetsstyringsprosessen. Etaten illustrerer styringssystemet som vist i figur 2 (se neste side).

Arbeids- og velferdsetaten er en virksomhet underlagt Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Etaten mottar tildelingsbrev med styringssignaler, styringsparametre og rapporteringskrav fra departementet, og rapporterer tilbake hvert tertial på resultater fra løpende tjenesteproduksjon

10) www.nav.no.

11) Betegnelsen "lokal" brukes i stedet for stedsnavnet.

12) Grensesnittprosjektet ligger under Endringsprogrammet.

13) St.prp. nr. 51 (2008–2009).

Figur 2 Ekstern og intern virksomhetsstyring



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

og ordinær drift. Rapporteringen gir grunnlag for etatsstyringsmøter hvor avvik, sentrale utfordringer og tiltak drøftes. I figur 2 er dette vist som ekstern styringsdialog.¹⁴

Når det gjelder NAV-reformen, rapporterer etaten til departementet flere ganger årlig i egne statusrapporter, og det gjennomføres egne særmøter om NAV-reformen, pensjonsreformen og helse- refusjonsreformen med bakgrunn i disse rapportene.

Sammenslåingen av to statlige etater med ulik kultur tvang fram en gjennomgang og klargjøring av det interne styringssystemet og den interne styringsdialogen, spesielt med tanke på forståelse av sentrale styringsbegreper og klargjøring av styringslinjer, roller og ansvar.¹⁵ Etaten etablerte derfor høsten 2006 prosjektet Integrert virksomhetsstyring som innen mars 2007 skulle klargjøre de ulike elementene i virksomhetsstyringsmodellen. Elementene er beskrevet i seks dokumenter, og formålet med dokumentserien er at styringsmodellen skal forstås likt av alle med styringsansvar i etaten. Ansvar for den interne virksomhetsstyringen er lagt til økonomistab i Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Direktørmøtet i direktoratet godkjente det siste dokumentet i serien i november 2008, og

styringssystemet var under implementering i etaten ved utgangen av 2008.¹⁶

2.4 Nye virkemidler under NAV-reformen

I tillegg til de organisatoriske endringene som følge av NAV-reformen, ble det i stortingsmeldingen om arbeid, velferd og inkludering foreslått å innføre endringer i virkemiddelapparatet og arbeidsmetoder i arbeids- og velferdsforvaltningen.¹⁷

De viktigste tiltakene som er innført eller vedtatt å innføre under NAV-reformen, er

- endrede krav til oppfølging av sykmeldte¹⁸
- kvalifiseringsprogrammet¹⁹
- arbeidsavklaringspenger, arbeidsevnevurderinger og aktivitetsplaner²⁰

Nye regler i arbeidsmiljøloven og folketrygdloven om tilrettelegging for og oppfølging av sykmeldte trådte i kraft i mars 2007. De nye reglene pålegger Arbeids- og velferdsetaten, arbeidsgiverne, arbeidstakerne og sykemeldende behandlere (blant annet leger) nye plikter.

14) Nærmere om virksomhetens og departementets etatsstyring i kapittel 9.

15) Foredrag av økonomidirektør Jørn Johansen i Riksrevisjonen 19. oktober 2006.

16) Arbeids- og velferdsetatens Dokument nr. 3 *Styringsprinsipper, roller, ansvar og fullmakter*.

17) St.meld. nr. 9 (2006–2007) *Arbeid, velferd og inkludering*.

18) Ot.prp. nr. 6 (2006–2007) *Om lov om endring i arbeidsmiljøloven og folketrygdloven (tilrettelegging for og oppfølging av sykmeldte mv.)* og Innst. O. nr. 29 (2006–2007).

19) Ot.prp. nr. 70 (2006–2007).

20) Ot.prp. nr. 4 (2008–2009) og Innst. O. nr. 28 (2008–2009).

Kvalifiseringsprogrammet med tilhørende kvalifiseringsstønad innføres suksessivt i nye NAV-kontor fra november 2007. Programmet er hjemlet i lov om sosiale tjenester, og hovedansvaret for gjennomføring av ordningen ligger hos den enkelte kommune. Forvaltningen av programmet er lagt til det enkelte NAV-kontor. Tilbudet skal gis til personer som har ingen eller begrensede rettigheter i folketrygden, og som vurderes å ha en mulighet til å komme i arbeid gjennom tettere og mer forpliktende bistand fra NAV-kontorene. Et krav som må være oppfylt før vedtak om kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad kan fattes, er at personen har vært gjennom en arbeidsevnevurdering.²¹

Stortinget vedtok 12. desember 2008 å innføre arbeidsavklaringspenger, arbeidsevnevurderinger og aktivitetsplaner.²² Arbeidsavklaringspenger skal erstatte rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad, og skal gis til personer som har fått arbeidsevnen nedsatt i en slik grad at vedkommende hindres i å beholde eller skaffe seg inntektsgivende arbeid.²³ I forbindelse med innføring av arbeidsavklaringspenger, innføres også en rett til arbeidsevnevurdering og aktivitetsplan. Behovs- og arbeidsevnevurderinger skal gi NAV et best mulig grunnlag for å prioritere tiltaksressursene, og for å tildele økonomiske ytelser. Det legges opp til at det bare er brukere med et fastslått bistandsbehov som skal ha rett til en aktivitetsplan.²⁴

Det var lagt til grunn at de nye reglene for arbeidsavklaringspenger og arbeidsevnevurdering skulle tre i kraft fra 1. oktober 2009. På grunn av stort endringstrykk i etaten ble det foreslått å utsette innføringen.

Av St.prp. nr. 51 (2008–2009) framgår at:

"Innføringen av arbeidsavklaringspenger utsettes til 1. mars 2010. Tidspunktet er fastsatt blant annet ut fra en vurdering av og hensyn til leveranser i pensjonsløsningen²⁵, opplæring av etatens medarbeidere og informasjon til brukere i forkant av ikrafttreddelsen. En utsettelse på fem måneder fra 1. oktober 2009 til 1. mars, vurderes som tilstrekkelig for å lette trykket på etatens gjennomføringsevne og opprettholdelse av den ordinære driften."

21) Sosialtjenesteloven § 5A-5.

22) Besl. O. nr. 45 (2008–2009), jf. Innst. O. nr. 28 (2008–2009) og Ot.prp. nr. 4 (2008–2009).

23) Nytt kapittel 11 i folketrygdloven.

24) Innst. O. nr. 28 (2008–2009).

25) Nytt pensjonssystem utviklet i Pensjonsprogrammet.

2.5 Etatens ikt-virksomhet

Ikt-systemer skal understøtte saksbehandlingen og gjøre det enklere for saksbehandlerne å yte god service til brukerne. Arbeids- og velferds-etaten bruker ikt-systemer som har sitt utspring i tidligere Aetat og Trygdeetaten. Begge de to tidligere etatene hadde omfattende system- og driftsporteføljer som i all hovedsak ble overført uendret til den nye etaten. Ikt-oppgavene knyttet til Aetats systemer var i stor grad outsourcet, mens Trygdeetatens systemer krevde omfattende egenutvikling og drift.

Etaten utviklet i 2007 en overordnet ikt-strategi for perioden 2008–2013. Strategien er et virkemiddel for å oppfylle etatens virksomhetsmål og strategier på kort og lang sikt.²⁶ Infotrygd er det viktigste saksbehandlingssystemet med utspring fra Trygdeetaten. Systemet gir støtte til saksbehandling av blant annet sykepenger, barnetrygd og kontantstøtte osv. Saksbehandlingssystemet Arena ble overtatt fra Aetat, og er et system som blant annet benyttes til saksbehandling av dagpenger og arbeidsmarkedstiltak. Etaten har videre et økonomisystem (Oracle eBusiness Suite) som baserer seg på overføring av data fra en rekke underliggende systemer for saksbehandling og utbetaling.

Systemporteføljen har endret seg på enkelte områder de siste årene, ikke minst ved innføringen av nytt saksbehandlingssystem for pensjoner. Pensjonsprogrammet er etatens største systemutviklingsprosjekt. Her skal det utvikles nye systemløsninger for saksbehandling og utbetaling av pensjoner. Nytt saksbehandlingssystem for pensjoner basert på eksisterende regelverk, ble implementert i desember 2008. Inntil da hadde pensjoner blitt saksbehandlet i Infotrygd. Pensjonsprogrammet arbeider nå med å utvikle et system som skal ivareta et nytt pensjonsregelverk.

Etaten har en organisasjonsmodell som skiller mellom strategisk og operativt ansvar for ikt. Ikt-stab i Arbeids- og velferdsetatens direktorat har et særskilt ansvar for å bidra til den strategiske styringen av ikt-virksomheten, og NAV Drift og utvikling (NDU) har det operative ansvaret.

Felles ikt-løsninger for NAV-kontorene er et viktig bidrag for å realisere nødvendig effektivisering og samarbeid, og nødvendig for at enhetene som slås sammen skal kunne fungere mest mulig hensiktsmessig. IKT Basis er betegnelsen på

26) Arbeids- og velferdsetatens IKT-strategi 2008–2013.

NAV-kontorenes standard data- og telefoni-plattform, som består av følgende elementer:

- Tynnklientløsning (med tilgang til kontorstøtteverktøy, saksbehandlerapplikasjoner og andre nødvendige systemer/verktøy)
- Publikumsnett (tilgang til internett og standard kontorstøtteverktøy) som brukere av NAV-kontoret kan benytte
- Videokonferanseutstyr
- Løsning for presentasjon av hver enkelt brukers samlede saksbilde (Personkortet)
- Felles IP-telefoniløsning for Arbeids- og velferdsetaten, og for kommunalt ansatte i NAV-kontoret der hvor stat og kommune har inngått avtale om felles telefoniløsning.

3 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er utledet fra stortings- og odelstingsproposisjoner, en stortingsmelding og Stortingets behandling av disse, bevilgningsreglementet og reglement for økonomistyring i staten.

3.1 Hovedmål for NAV-reformen og krav til etableringen

I St.prp. nr. 46 (2004–2005) *Ny arbeids- og velferdsforvaltning* legger regjeringen følgende mål til grunn for arbeidet med en organisatorisk reform av arbeids- og velferdsforvaltningen:

- Få flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad
- Gjøre det enklere for brukerne og tilpasse tjenestene etter brukernes behov
- Skape en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning

Målene innebærer at en ny organisering må legge større vekt på arbeidet med å få flere i arbeid, støtte opp under arbeidet med et inkluderende arbeidsliv, og fokusere på hele mennesket og brukernes samlede behov. Videre framheves det at ny organisering av arbeids- og velferdsforvaltningen må forsterke arbeidet med å fremme sosial inkludering og redusere risikoen for marginalisering av utsatte grupper i samfunnet. Arbeids- og velferdspolitikken skal sikre økonomisk og sosial trygghet for enkeltmennesket, skape nye muligheter for mennesker som har falt utenfor og legge til rette for aktivitet og deltakelse for alle.

I sin innstilling om ny arbeids- og velferdsforvaltning²⁷ var sosialkomiteen opptatt av kompetansen i den nye etaten. I egne romertallsvedtak ble regjeringen bedt om å sikre tilstrekkelige ressurser til kompetansehevende tiltak, og sikre at det ble utarbeidet en plan for samlet kompetanseutvikling. En samlet sosialkomite understreket også at regjeringens forslag til ny arbeids- og velferdsforvaltning først og fremst var en organisatorisk reform, men at det også var viktig at den organisatoriske reformen raskt ble fulgt opp med en full gjennomgang av lovverk, tjenester og ytelser knyttet til den nye etaten.

27) Innst. S. nr. 198 (2004–2005) *Innstilling fra sosialkomiteen om ny arbeids- og velferdsforvaltning*.

Forslag til lov om arbeids- og velferdsforvaltningen ble lagt fram våren 2006. I forslaget var det bestemmelser om blant annet etatens hovedoppgaver, den felles førstelinjen og den fysiske og interne organiseringen.

I behandlingen av lovforslaget²⁸ viste arbeids- og sosialkomiteen til at reformen er en stor og krevende organisasjonsendring. Komiteen påpekte at for å oppnå snarlige og vesentlige resultater knyttet til målene som er satt, er det avgjørende å sikre en effektiv og betryggende gjennomføring. Målet for organisasjonsendringene må hele tiden være i fokus, samtidig som den løpende driften ivaretas på en tilfredsstillende måte.²⁹ Forslaget ble vedtatt i Stortinget.

En viktig forutsetning for NAV-reformen var at det skulle etableres en felles førstelinje med lokale arbeids- og velferdskontor som dekker alle kommuner. I tillegg til god tilgjengelighet la komiteen stor vekt på at førstelinjen må inneha et kompetansenivå og et beslutningsansvar som gjør disse kontorene til et sted der folk reelt opplever å få den veiledning og bistand de har behov for, i størst mulig grad uten å måtte henvises til andre kontor, instanser og "dører".

Førstelinetjenesten skal gi brukeren et tilbud om helhetlig avklaring av sine behov, uavhengig av eierskapet til ytelser og tjenester. Det er imidlertid like viktig at organiseringen bak skranken er effektiv, og at brukere med sammensatte behov får en fast kontaktperson som skal bistå med veiledning og oppfølging. Komiteen understreket videre at etablering av en førstelinje med lokale arbeids- og velferdskontor som dekker alle kommuner, er viktig for å oppfylle målet om en mer brukervennlig arbeids- og velferdsforvaltning, og for at brukerne raskt får avklart sine behov og får et samordnet tjenestetilbud.

I Stortingsmelding nr. 9 (2006–2007) *Arbeid, velferd og inkludering* er forslag om endringer i virkemiddelapparatet under NAV-reformen fremmet første gang. Et nytt virkemiddel er

28) Ot.prp. nr. 47 (2005–2006) *Om lov om arbeids- og velferdsforvaltningen*.

29) Innst. O. nr. 55 (2005–2006) *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven)*.

innføring av kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad for personer med svak arbeidsmarkedstilknytning, og få eller ingen rettigheter i folketrygden.³⁰

3.2 Krav til Arbeids- og velferdsetatens oppgaver

Arbeids- og velferdsetaten har ansvaret for gjennomføringen av arbeidsmarkeds-, trygde- og pensjonspolitikken. Arbeids- og velferdsforvaltningsloven definerer etatens hovedoppgaver:

- Forvalte arbeidsmarkedsloven, folketrygdloven og andre lover hvor oppgaver er lagt til etaten, og sikre rett ytelse til den enkelte
- Følge opp og kontrollere tjenester, ytelser og utbetalinger
- Stimulere den enkelte stønadsmottakeren til arbeidsaktivitet der dette er mulig, og gi råd og veiledning til arbeidsgivere og arbeidstakere for å hindre sykefravær og utstøting fra arbeidslivet³¹

3.2.1 Krav til kvalitet i avklarings- og oppfølgingstjenester

Oppfølging av sykmeldte og uføre

I 2007 ble det innført nye regler for oppfølging av sykmeldte.³² Den sykmeldte skal så tidlig som mulig prøve seg i arbeidsrelatert aktivitet.

Reglene tydeliggjør både arbeidsgivernes og Arbeids- og velferdsetatens plikt til å utarbeide oppfølgingsplaner og avholde dialogmøter med sykmeldte. Endringene innebar følgende:

- Det skal utarbeides en oppfølgingsplan for sykmeldte arbeidstakere innen seks uker.
- Arbeidsgiver skal innkalle arbeidstaker til et dialogmøte om innholdet i oppfølgingsplanen senest etter 12 uker. Arbeidstaker har plikt til å delta i dialogmøtet. Legen/sykmelder har plikt til å delta i dialogmøtet dersom arbeidsgiver eller arbeidstaker ønsker det.
- Arbeids- og velferdsetaten skal gjennomføre et dialogmøte med arbeidsgiver og arbeidstaker senest etter seks måneders sykmelding. Lege/sykmelder eller annet helsepersonell skal delta dersom det er hensiktsmessig.

Kvalifiseringsprogrammet

Et sentralt virkemiddel i NAV-reformen er kvalifiseringsprogrammet som trådte i kraft 1. november 2007. Forslag om kvalifiseringsprogrammet ble første gang fremmet i

stortingsmelding om arbeid, velferd og inkludering.³³ Meldingen med tilhørende innstilling³⁴ fokuserer blant annet på betydningen av god kvalitet i avklarings- og oppfølgingstjenester, slik at resultatet for den enkelte og for samfunnet blir best mulig.

Kvalifiseringsprogrammet med tilhørende kvalifiseringsstønad er rettet mot personer med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne, og med ingen eller svært begrensede ytelser til livsopphold gjennom folketrygden. Dette gjelder særlig personer som i dagens system blir avhengige av sosialhjelp over lengre tid.³⁵

I innstillingen til stortingsmelding om arbeid, velferd og inkludering, viser flertallet i arbeids- og sosialkomiteen til at det legges opp til å bruke det samme metodiske og kvalitetsmessige rammeverktøyet som for øvrige brukere av NAV-kontoret, og ser positivt på dette. Det påpekes videre at siden dette er av de tyngste målgruppene, er det spesielt viktig med god kvalitet i avklarings- og oppfølgingstjenestene, slik at resultatet for den enkelte og for samfunnet blir best mulig, med flest mulig tilbakeført til arbeidslivet, helt eller delvis.³⁶

Rett til kvalifiseringsprogram forutsetter at søkeren har gjennomgått en arbeidsevnevurdering, at tett og koordinert bistand gjennom deltakelse i programmet vurderes som hensiktsmessig, og at arbeids- og velferdsforvaltningen kan tilby et tilpasset program.³⁷

Deltakere i kvalifiseringsprogram har dessuten rett til en individuell plan. Planen skal ivareta behovet for samordning mellom kvalifiseringsprogrammet og andre tjenester, og tiltak en deltaker kan ha behov for i tillegg til programmet – som for eksempel helsetjenester.

Programmet skal forvaltes av de lokale NAV-kontorene og tilbudet skal være landsdekkende innen utgangen av 2009. Kvalifiseringsprogrammet og kvalifiseringsstønaden er hjemlet i et nytt kapittel i sosialtjenesteloven.³⁸

30) St.meld. nr. 9 (2006–2007) *Arbeid, velferd og inkludering*.

31) Lov av 16. juni 2006 om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven) § 4.

32) Ot.prp. nr. 6 (2006–2007) *Om lov om endring i arbeidsmiljøloven og folketrygdloven*.

33) St.meld. nr. 9 (2006–2007) *Arbeid, velferd og inkludering*.

34) Innst. S. nr. 148 (2006–2007) *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om arbeid, velferd og inkludering*.

35) Ot.prp. nr. 70 (2006–2007) *Om lov om endringer i sosialtjenesteloven og enkelte andre lover*.

36) Innst. S. nr. 148 (2006–2007).

37) Lov av 13. desember 1991 nr. 81. om sosiale tjenester mv. (Sosialtjenesteloven) § 5A *Kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad*.

38) Sosialtjenesteloven, kapittel 5A.

3.2.2 Krav til kvalitet i ytelsesforvaltningen

Folketrygdens formål er å gi økonomisk trygghet ved å sikre inntekt og kompensere for særlige utgifter ved arbeidsløshet, svangerskap og fødsel, aleneomsorg for barn, sykdom og skade, uførhet, alderdom og dødsfall.³⁹

Arbeids- og velferdsetaten har ansvar for å beregne og utbetale økonomiske ytelser til medlemmer av folketrygden. Å sikre rett ytelse til den enkelte, og å følge opp og kontrollere tjenester, ytelser og utbetalinger er blant etatens viktigste oppgaver.⁴⁰

Folketrygdloven og barneloven, med tilhørende forskrifter og rundskriv, fastsetter hvem som har rett til den enkelte ytelse, hva som skal ligge til grunn for beregning av ytelsen og hvordan ytelsen skal beregnes og utbetales.

Svartidskrav for den enkelte ytelse er fastsatt i vedlegg til mål- og disponeringsbrev fra Overordnet fylkesledd til fylkene.⁴¹ Direktoratet rapporterer til departementet om avvik fra svartider i forbindelse med tertialrapporteringen.

Krav til forvaltning av stønadsordninger⁴²

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.⁴³ Tiltakene skal bidra til å sikre korrekt

- registrering av faste data
- tildeling og søknadsbehandling, blant annet dokumentasjon av beregningsresultater
- utbetaling av stønad til rett mottaker og til rett tid
- registrering i regnskapet
- behandling av eventuell dokumentasjon fra stønadmottaker

For ordninger der det utbetales stønad med grunnlag i offentlige registre, eller ved beregninger fra andre registre, skal det være etablert systemer og rutiner som sikrer kvaliteten på det materialet som benyttes.⁴⁴

For ordninger der stønad gis direkte til privatpersoner etter søknad, skal krav til dokumentasjon og selvdeklareringer være

utformet på en slik måte at det kan foretas en rimelig grad av kontroll av opplysningene som gis. Så langt det er mulig, skal kontrollen utføres før stønad godkjennes for utbetaling. Gjennomførte kontrolltiltak skal dokumenteres på en tilfredsstillende måte.⁴⁵

3.3 Bevilgningsreglementet og økonomiregelverket

Stortingets bevilgningsvedtak gir forvaltningen fullmakt og pålegg til å bruke bevilgningene til de forutsatte formålene. Bevilgningsreglementet gjelder for statsbudsjettet medregnet folketrygden, og inneholder blant annet de grunnleggende prinsippene som statsbudsjettet skal baseres på.⁴⁶

Bevilgningsreglementet § 10 gir bestemmelser om at utgiftene skal disponeres på en slik måte at ressursbruk og virkemidler er effektive med hensyn til de forutsatte resultatene. Bestemmelsen krever at disponeringen må være i samsvar med de formelle rammene som knytter seg til bevilgningsvedtaket, samtidig som det kreves at bevilgningene brukes effektivt. Effektivitetskravet gjelder både formåls- og kostnadseffektivitet.⁴⁷

Økonomiregelverket, som består av reglement for økonomistyring i staten⁴⁸ (økonomireglementet) og bestemmelser om økonomistyring i staten⁴⁹ (bestemmelsene), fastsetter hvordan departementene skal disponere og føre kontroll med underliggende virksomheters disposisjoner. Økonomiregelverket inneholder blant annet en rekke bestemmelser som gjelder disponering av gitte bevilgninger, slik som bestemmelser om planlegging, gjennomføring, kontroll og evaluering.

3.3.1 Krav til styring og kontroll i staten

Krav til styring

Departementet har et overordnet ansvar for at det er etablert tilfredsstillende systemer og rutiner i den enkelte virksomhet. I alle virksomheter skal det gjennomføres evalueringer

39) Lov av 28. februar 1997 nr. 19 lov om folketrygd (folketrygdloven).

40) Arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 4.

41) Vedlegg 1: Oversikt over svartider for den enkelte ytelse.

42) Bestemmelser om økonomistyring i staten, punkt 7.3.

43) Bestemmelser om økonomistyring i staten, punkt 7.3.9.1.

44) Bestemmelser om økonomistyring i staten, punkt 7.3.9.2.

45) Bestemmelser om økonomistyring i staten, punkt 7.3.9.3.

46) Veileder, Statlig budsjettarbeid, Finansdepartementet mars 2006.

47) Veileder, Statlig budsjettarbeid, punkt 4.2.2.

48) Fastsatt ved kronprinsregentens resolusjon av 12. desember 2003 med endringer ved kgl.res. 2. desember 2005.

49) Fastsatt av Finansdepartementet 12. desember 2003 med endringer av 21. desember 2005 og 14. november 2006.

for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater. Frekvens og omfang skal bestemmes ut fra egenart, risiko og vesentlighet, og behovet må vurderes opp mot kvalitet og omfang av øvrig rapportering.

Alle virksomheter skal innenfor sine ansvarsområder fastsette mål og resultatkrav og sikre at disse oppnås på en effektiv måte. Mål, styringsparametre og krav til rapportering skal presiseres i tildelingsbrev. Virksomhetene skal rapportere om måloppnåelse og resultater internt og til overordnet myndighet. Rapporteringen skal være i henhold til tildelingsbrevet og fokusere på måloppnåelse og resultater. Rapporteringen om resultater kan omfatte innsatsfaktorer, aktiviteter, produkter og tjenester, og effekter med hensyn til brukere og samfunn.

I St.meld. nr. 9 (2006–2007) *Arbeid, velferd og inkludering* er det presisert at mål- og resultatindikatorer bør utformes slik at oppgaver og ressurser som bidrar til at målene med NAV-reformen kan nås, gis prioritet.

Virksomhetene skal etablere ordninger som sikrer at måloppnåelse og resultater er i samsvar med fastsatte mål og resultatkrav. Kontrollen skal bidra til å forebygge, avdekke og korrigere vesentlige avvik. Det må etableres ordninger som sikrer at

- ledelsens og tilsattes kompetanse og holdning til intern kontroll er tilstrekkelig
- risikofaktorer knyttet til måloppnåelse blir identifisert
- kvaliteten i den interne styringen er tilstrekkelig
- informasjonsrutinene er tilstrekkelige for å sikre viktig og pålitelig informasjon

Departementets kontroll av underliggende virksomheter skal inngå i den ordinære styring og oppfølging av virksomheten. Behovet for eventuelle tilleggskontroller skal vurderes ut fra virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet samt virksomhetens interne kontroll.

Krav til internkontroll

I sin innstilling til Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjetterminen 2007,⁵⁰ understreket kontroll- og konstitusjonskomiteen at god internkontroll i Arbeids- og velferdsetaten er avgjørende for å redusere risikoen for misligheter og feil, og at

komiteen forutsetter at det etableres et system som tilfredsstillende kravene til kontroll.

Departementet skal sikre seg at alle virksomheter har tilfredsstillende internkontroll slik at fastsatte mål og resultatkrav følges opp, ressursbruken er effektiv og virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler. Departementet skal sikre seg at bruk av særskilte fullmakter ikke fører til en utilsiktet prioritering med hensyn til målene.⁵¹

Virksomheten skal etablere systemer og rutiner som har innebygget internkontroll. Hensikten er blant annet å sikre at

- beløpsmessige rammer ikke overskrides og at forutsatte inntekter kommer inn
- virksomhetens verdier forvaltes på en forsvarlig måte
- regnskap og informasjon om resultater er pålitelig og nøyaktig
- økonomistyringen skal være organisert på en forsvarlig måte og utføres i samsvar med gjeldende lover og regler
- misligheter og økonomisk kriminalitet forebygges og avdekkes⁵²

Virksomhetens ledelse har ansvaret for å påse at internkontrollen er tilpasset risiko, vesentlighet og virksomhetens egenart, at den fungerer på en tilfredsstillende måte og at den kan dokumenteres.⁵³

Krav til kontroll av utgiftstransaksjoner

Kontroll av utgifter og inntekter er et element i den interne kontrollen.⁵⁴ Kontrollen skal sikre at inntekter, anskaffelser, tilskudd, lønn og andre oppgavepliktige ytelser blir håndtert i samsvar med gjeldende lover, regler og avtaler, og at inntekter og utgifter følges opp med hensyn til virksomhetens budsjetter og fastsatte planer.

Virksomheten skal videre etablere systemer og rutiner som sikrer kontroll med transaksjonene (transaksjonskontroller). Kontrollene skal dokumenteres med manuelle signaturer eller elektroniske signaturer/aktivitetsregistreringer. Kontrollene kan utføres maskinelt dersom økonomisystemet har funksjonalitet som tilfredsstillende regelverket. For store utbetalingsstrømmer kan transaksjonskontroller og dokumentasjon av disse foretas på grunnlag av rapporter

51) Bestemmelsene punkt 1.5.2 "Departementets overordnede kontroll".

52) Økonomireglementet § 14 "Intern kontroll".

53) Bestemmelsene punkt 2.4 "Intern kontroll".

54) Bestemmelsene punkt 2.5 "Kontroll av utgifts- og inntekts-transaksjoner".

50) Innst. S. nr. 120 (2008–2009), jf. Dokument nr. 1 (2008–2009).

(sammendrag) fra hjelpesystem eller andre deler av økonomisystemet. Det forutsettes at virksomheten fører kontroll med at systemløsningene fungerer som forutsatt og at data sikres mot uautoriserte endringer.

Alle disposisjoner som medfører økonomiske forpliktelser for virksomheten, skal bekreftes av en som har budsjettmyndighet. Før en person med budsjettmyndighet gjennomfører disposisjoner skal vedkommende påse at

- det er hjemmel for disposisjonen i stortingsvedtak, tildelingsbrev eller andre vedtak
- disposisjonen er i overensstemmelse med gjeldende lover og regler
- det er budsjettmessig dekning for utbetalingen
- disposisjonen er økonomisk forsvarlig

I tillegg til transaksjonskontrollene skal det utføres kontroller på aggregert nivå, som avstemminger og oppfølging av budsjett. Ved avvik skal oppfølging omfatte kontroll av enkelttransaksjoner. Gjennomførte kontrollaktiviteter skal være dokumentert.

Virksomhetens ledelse skal etablere rutiner for etterkontroll, eksempelvis ved gjennomføring av nødvendig budsjettoppfølging og kontroll basert på stikkprøver. Etterkontrollen må sammen med transaksjonskontrollene tilpasses virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet slik at man foretar en avveining mot kostnader ved kontrollene. Gjennomførte kontrollaktiviteter skal være dokumentert.

3.3.2 Krav til regnskapsrapportering, dokumentasjon og oppbevaring av regnskapsmateriale

Alle virksomheter skal ha tilgang til et økonomisystem som gir hensiktsmessige styringsdata for vedkommende virksomhet og grunnlag for rapportering til overordnet departement og Finansdepartementet.⁵⁵

Virksomhetene bestemmer selv hvordan organiseringen av økonomioppgavene legges opp innenfor rammen av økonomireglementet og bestemmelsene, og eventuelle instruksjoner fastsatt av overordnet departement.⁵⁶

55) Økonomireglementet § 17.

56) Økonomireglementet § 18.

Virksomheten skal sikre at regnskapsrapporteringen

- til statsregnskapet, med bevilgningsregnskapet og kapitalregnskapet, har tilfredsstillende kvalitet både periodevis og ved årets slutt
- tilfredsstiller overordnet departements krav til regnskapsavlegging periodevis og ved årets slutt
- er i samsvar med krav i tildelingsbrev fra overordnet departement, belastningsfullmakter og andre vedtak

Bokførte opplysninger skal være dokumentert på en måte som gjør etterprøving og kontroll mulig, og dokumentasjonen skal etter utstedelse være forsvarlig beskyttet mot endring.⁵⁷

Oppbevaringspliktig regnskapsmateriale skal oppbevares ordnet og være forsvarlig sikret mot ødeleggelse, tap og endring. Regnskapsmaterialet skal kunne framlegges for kontroll i hele oppbevaringstiden i en form som muliggjør etterkontroll.⁵⁸

3.3.3 Krav til offentlige anskaffelser

Lov og tilhørende forskrift om offentlige anskaffelser⁵⁹ skal sikre effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser, og bidra til at det offentlige opptrer med stor integritet slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte.

Arbeids- og velferdsetaten har utarbeidet en overordnet strategi for anskaffelser og en egen strategi for anskaffelse av konsulenttjenester.

57) Bestemmelsene punkt 4.4.4 "Dokumentasjon av bokførte opplysninger".

58) Bestemmelsene punkt 4.4.7 "Oppbevaring".

59) Lov av 16. juli 1999 nr. 69 om lov om offentlige anskaffelser og forskrift av 7. april 2006 nr. 402.

4 Kvalitet i avklarings- og oppfølgingstjenester

I dette kapitlet presenteres resultater fra kontrollen av hvorvidt nye virkemidler i arbeidet med oppfølging av brukere innføres og gjennomføres slik Stortinget har forutsatt.⁶⁰ I folketrygdloven og sosialtjenesteloven stilles det blant annet krav til hvordan henholdsvis sykmeldte, uføre og brukere av kvalifiseringsprogrammet skal følges opp.⁶¹ Etterlevelse av kravene sikrer at brukere får tilfredsstillende kvalitet på avklarings- og oppfølgingstjenester.

I 2007 ble det gjennomført en revisjon av innføring og etterlevelse av nye regler for oppfølging av sykmeldte. På bakgrunn av etatens egen rapportering er det gjort en vurdering av om oppfølgingsarbeidet er bedret i 2008. I revisjonen for 2008 er det gjennomført en kontroll av at kvalifiseringsprogrammet med tilhørende kvalifiseringsstønad er innført og gjennomført i tråd med Stortingets forutsetninger.

4.1 Oppfølging av sykmeldte og mottakere av tidsbegrenset uførestønad

Nye regler for oppfølging av sykmeldte, med krav om tettere oppfølging, trådte i kraft 1. mars 2007.⁶² Reglene tydeliggjør både arbeidsgivernes og Arbeids- og velferdsetatens plikt til å utarbeide oppfølgingsplaner og avholde dialogmøter med sykmeldte.

Riksrevisjonen gjennomførte i 2007 en revisjon av Arbeids- og velferdsetatens oppfølging av sykmeldte og mottakere av tidsbegrenset uførestønad.⁶³ Revisjonen viste betydelige avvik fra de lovpålagte kravene til oppfølging:

- Etaten hadde i svært liten grad innhentet oppfølgingsplaner og annen dokumentasjon fra dialogmøte 1 som arbeidsgiver innkaller den sykmeldte til etter 12 uker
- Etaten gjennomførte i liten grad dialogmøte 2 med arbeidsgiver og arbeidstaker etter 26 ukers sykmelding

- Etaten verken purret eller sanksjonerte mot arbeidsgivere som ikke utarbeidet oppfølgingsplaner eller gjennomførte dialogmøter
- Etaten manglet lovpålagte oppfølgingsplaner i 72 prosent av de kontrollerte sakene for tidsbegrenset uførestønad
- Flere kontor hadde bevisst nedprioritert oppfølging av brukere som mottar tidsbegrenset uførestønad

I etterkant av 2007-revisjonen uttalte departementet blant annet at det skulle gjennomføres en rekke tiltak i 2008 for å bedre oppfølgingsarbeidet på sykepengeområdet. I etatens virksomhetsrapport for 2008 framgår det imidlertid at resultatene fortsatt ligger langt under politiske forventninger og etatens målsettinger. Statistikken i virksomhetsrapporten viser:

- I 2008 ble det mottatt oppfølgingsplan for 56 prosent av gruppen av personer sykmeldt over 12 uker. I 3. tertial ble det mottatt planer for bare 36 prosent av gruppen
- Dialogmøte i regi av arbeidsgiver etter 12 ukers sykmelding, ble i 2008 gjennomført for 16 prosent av målgruppen. I 3. tertial ble det bare gjennomført for om lag 7 prosent av gruppen
- Dialogmøter i regi av NAV ble gjennomført for 30 prosent av målgruppen i 2008. Etatens målsetting er 75 prosent gjennomføring innen fristen på 26 uker

Av virksomhetsrapporten framgår videre utfordringer i etatens oppfølging av brukere som mottar tidsbegrenset uførestønad.

4.2 Oppfølging av deltakere på kvalifiseringsprogrammet

Kvalifiseringsprogrammet ble innført suksessivt i nye NAV-kontor fra november 2007. Stortinget bevilget 230 mill. kroner i 2008 til innføring og gjennomføring av programmet med tilhørende kvalifiseringsstønad. Bevilgningen ble gitt til kommuner hvor det var etablert nye NAV-kontor.

I beregningsgrunnlaget for bevilgningen var det gjort et anslag om ca. 5400 deltakere på kvalifiseringsprogrammet innen utgangen av

60) Punkt 2.4 gir en presentasjon av disse virkemidlene.

61) Punkt 3.2.1.

62) Ot.prp. nr. 6 (2006–2007) Om lov om endring i arbeidsmiljøloven og folketrygdloven.

63) Dokument nr. 1 (2008–2009).

2008. Det var også forutsatt at innfasingen av brukere på programmet skulle foregå jevnt over året. Nye NAV-kontor skulle starte arbeidet med å få brukere på kvalifiseringsprogrammet umiddelbart etter oppstart. Ifølge Arbeids- og velferdsetatens virksomhetsrapport var det registrert 4133 deltakere i programmet ved utgangen av året.

Revisjonen har omfattet kontroll av at arbeids- og velferdsforvaltningen ved innføringen av kvalifiseringsprogrammet har ivaretatt Stortingets forutsetninger og kravene i sosialtjenesteloven. Det er kontrollert om NAV-kontorene har dokumentert gjennomførte arbeidsevnevurderinger, og om individuell tilrettelegging, valg av tiltak og oppfølgingsfrekvens er dokumentert og begrunnet med utgangspunkt i vurderingene.

Revisjonen viser følgende:

- Fire av åtte besøkte NAV-kontor har ikke gjennomført arbeidsevnevurderinger før deltakerne fikk vedtak om kvalifiseringsprogram. Dette er blant annet begrunnet med manglende kompetanse til å gjennomføre en slik vurdering, og at det ikke forelå en felles metodikk for gjennomføring av arbeidsevnevurdering
- Seks av åtte kontor har lite eller ingen dokumentasjon på oppfølging av deltakere
- Ingen av kontorene kan dokumentere at valgte tiltak var individuelt tilpasset deltakernes behov
- Sammenhengen mellom arbeidsevnevurdering, individuelt tilpasset program og valg av tiltak i en del saker er ikke tilfredsstillende dokumentert
- Ingen kontor har system for å dokumentere begrunnelser for valgte tiltak
- Saksbehandlere gir generelt inntrykk av tett kontakt med og god informasjon om den enkelte bruker, uten at dette dokumenteres
- Det er tilfeldig hvilket saksbehandlingssystem oppfølgingen dokumenteres i. I noen tilfeller er dokumentasjonen spredt på tre ulike systemer.
- Seks av åtte kontor kan ikke dokumentere at individuell plan er tilbudt deltaker⁶⁴

4.3 Vurderinger

Tettere oppfølging av brukerne er et av de sentrale målene med NAV-reformen, og skal bidra til å få flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad. Kontroll av etatens oppfølging av brukere har

omfattet sykmeldte, mottakere av tidsbegrenset uførestønad og deltakere på kvalifiseringsprogrammet.

Revisjonen viser at flere av kravene til god kvalitet i avklarings- og oppfølgingstjenester ikke er oppfylt. Flere kontor kan ikke dokumentere at valgte tiltak er basert på gjennomførte arbeidsevnevurderinger og tilpasset brukernes individuelle behov. Noen kontor har utfordringer med å dokumentere at brukerne følges opp.

Det kan se ut til at etaten har vanskeligheter med å gjennomføre oppfølgingstjenestene i tråd med forutsetningen, og tilby den tette oppfølgingen som var en av intensjonene med NAV-reformen. Manglende dokumentasjon av vurderinger og oppfølging kan medføre at tiltak blir lite målrettet, og kan føre til sårbarhet ved skifte av saksbehandler.

64) Sosialtjenesteloven § 5A-5 slår fast at deltakere i kvalifiseringsprogram har rett til individuell plan.

5 Saksbehandlingstid og restanser

Arbeids- og velferdsetaten har ansvar for at saksgangen blir rask og effektiv uten at det går utover kvaliteten på saksbehandlingen.⁶⁵ I tildelingsbrevet fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet er det fastsatt at etaten skal etablere krav til svartider⁶⁶ for saksbehandling av alle sakstyper. I tillegg setter direktoratet krav til maksimal saksbehandlingstid for ytelsene.

5.1 Utviklingen i saksbehandlingstid

For enkelte ytelser har etaten god måloppnåelse på saksbehandlingstid, for eksempel rehabiliteringspenger, yrkesskademeldinger og tekniske hjelpemidler. Saksbehandlingstiden økte imidlertid for flere ytelser i 2008.⁶⁷ For eksempel er gjennomsnittlig saksbehandlingstid for ytelser til enslig forsørger doblet. For flere andre ytelser er heller ikke saksbehandlingstiden innenfor de krav til svartider som er satt av direktoratet. Dette gjelder blant annet uføreytelser og fastsettelse av barnebidrag, se figur 3.

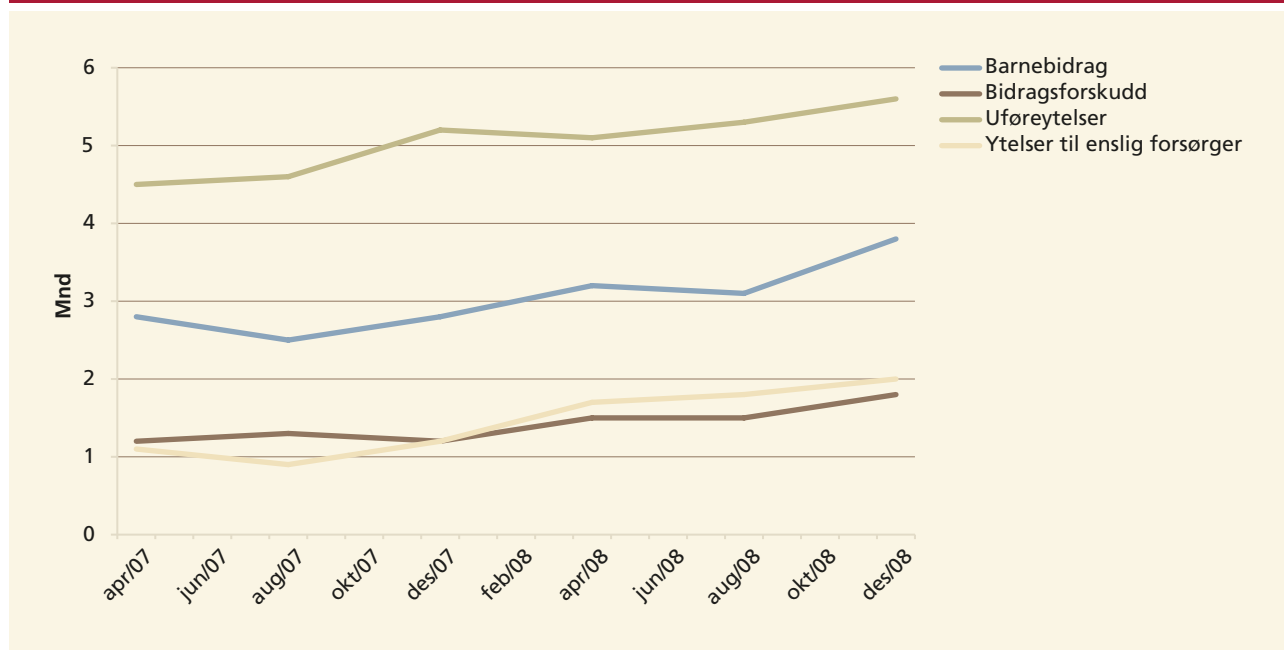
I tillegg økte saksbehandlingstiden for dagpenger mot slutten av 2008 på grunn av økende arbeidsledighet.⁶⁸

Antall saker som har passert etatens eget krav til maksimal saksbehandlingstid økte i perioden august 2007–august 2008 med ca. 140 prosent, fra 7 800 til 18 800 saker.⁶⁹ I januar 2009 hadde 20 000 saker passert etatens eget krav til maksimal saksbehandlingstid.⁷⁰ Antall saker som har passert maksimal saksbehandlingstid er høyere enn noen gang.⁷¹

5.2 Restanseutviklingen

Restanser er de til enhver tid ubehandlede sakene i etaten. Restansene har gjennomgående vært økende i 2007 og 2008, og økte med 70 000 saker til om lag 193 000 saker fra våren 2007 til august 2008.⁷² Inngangen av saker har jevnt vært høyere enn produksjonen i 2007 og 2008.⁷³ Dette tilsier at etaten ikke har hatt kapasitet til å behandle alle mottatte saker, og dermed øker restansene.

Figur 3 Utvikling i gjennomsnittlig saksbehandlingstid fra april 2007 til desember 2008



65) Tildelingsbrev for 2008 fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Arbeids- og velferdsdirektoratet.

66) Svartid benyttes ofte synonymt med saksbehandlingstid i Arbeids- og velferdsetaten.

67) Virksomhetsrapport 2008.

68) St.prp. nr. 51 (2008–2009).

69) St.prp. nr. 87 (2007–2008).

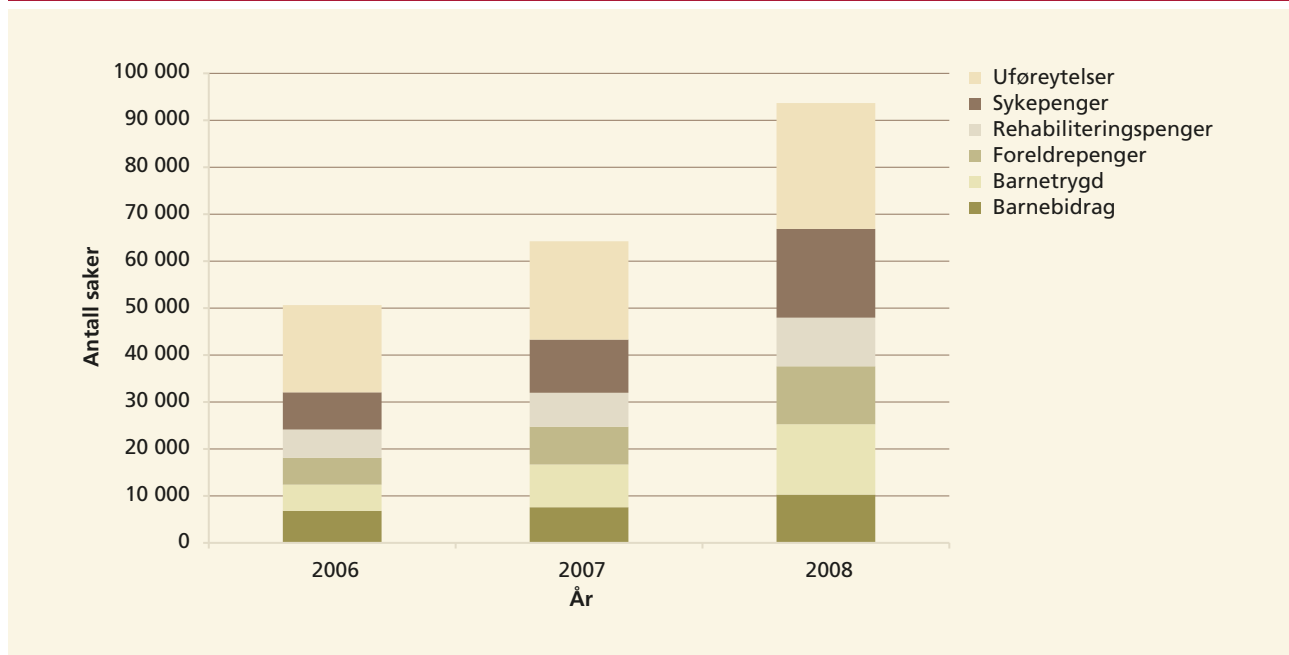
70) St.prp. nr. 51 (2008–2009).

71) Virksomhetsrapport 2008.

72) St.prp. nr. 87 (2007–2008).

73) Virksomhetsrapport 2008.

Figur 4 Restanseutvikling 2006–2008



Mengden av restanser og lengden på saksbehandlingstiden varierer mellom fylkene og mellom ulike stønadsområder. Det er flest restanser i befolkningstette strøk som blant annet Oslo og Hordaland. Figur 4 viser at restansene har økt mest når det gjelder barnetrygd, foreldrepenger og sykepenger. Restansene har over lengre tid vært høye for blant annet uføreytelser og barnebidrag.

Saksbehandlingstid og restanser kan være en utfordring for etaten også i den gjenstående fasen av reformperioden. Det kan stilles spørsmål ved om kravene til saksbehandlingstid er mulige å oppfylle på kort sikt.

Saksbehandlingstider og restanser økte parallelt med etablering av NAV-kontorene i 2007, og økte ytterligere ved etablering av forvaltningsenhetene i 2008.⁷⁴

5.3 Vurderinger

Saksbehandlingstider og restanser har økt betydelig i 2007 og 2008. Forsinkelse i utbetalinger kan føre til belastninger for brukerne som påvirker privatøkonomi og livssituasjon. Rask saksbehandlingstid er derfor avgjørende for kvaliteten i ytelsesforvaltningen og service til brukerne.

Siden høsten 2008 har etaten prioritert restansenedbygging. Effekten av dette synes å ha vært at restansene er stabilisert, men foreløpig ikke vesentlig redusert.

74) St.prp. nr. 87 (2007–2008).

6 Kvalitet i ytelsesforvaltningen

Arbeids- og velferdsforvaltningen skal sikre den enkeltes rettigheter gjennom forvaltning av trygdelovene og andre sosiale overføringsordninger på en god og effektiv måte.⁷⁵ Etaten forvalter blant annet over 40 ulike ytelsesordninger, og det er rundt 2,8 mill. personer hvert år som mottar tjenester eller ytelser. Kvalitet i saksbehandlingen er avgjørende for at brukerne får rett og riktig ytelse, og for tilliten til arbeids- og velferdsforvaltningen. Kvaliteten i saksbehandlingen vil også ha direkte påvirkning på kvaliteten i etatens regnskap, jf. kapittel 7.

Revisjonen har fra etableringen av etaten lagt vekt på å følge utviklingen av kvaliteten i ytelsesforvaltningen og oppfølging av brukere. Direktoratet anser etableringen av forvaltningsenheter som det viktigste organisatoriske tiltaket for å bedre kvaliteten på ytelsesforvaltningen.

I 2008 har revisjonen prioritert kontroll av

- interne kontrollrutiner som skal sikre utbetaling av rett ytelse
- at utbetaling til den enkelte stønadsmottaker er korrekt

Revisjonen er basert på en forutsetning om at god internkontroll i ytelsesforvaltningen skal gi rimelig sikkerhet for at etaten utbetaler rett og riktig ytelse. Internkontrollen kan bestå av både elektroniske kontroller bygget inn i etatens it-systemer og manuelle kontroller som en del av saksbehandlingsrutinene. Eldre systemer på flere stønadsområder med lite saksbehandlingsstøtte⁷⁶ innebærer at manuelle kontroller er svært viktige for målet om utbetaling av rett ytelse.

I tillegg til å vurdere internkontrollen, har revisjonen vært innrettet mot å identifisere saker der det er utbetalt feil ytelse. Hensikten har vært å vurdere om det er en sammenheng mellom feilsakene og svakheter i etatens internkontroll. Antallet identifiserte feilsaker er ikke et uttrykk for det totale antall feil i utbetalinger av ytelser som er kontrollert av revisjonen. De identifiserte svakheterne i internkontrollen antas å ha ført til flere feil som ikke er identifisert.

Innledningsvis i kapitlet vises resultater av betydning for internkontroll på tvers av stønadsområder. Deretter belyses svakheter knyttet til den enkelte stønad og konsekvenser av svakhetene. Resultater på følgende områder vil bli belyst:

- sykepenger
- overgangsstønad
- barnebidrag
- saksbehandling på utenlandsområdet
- inntektskontroll på pensjonsområdet

Felles for sykepenger, overgangsstønad og barnebidrag er at brukernes arbeidsinntekt er viktig i fastsettelsen av ytelsen. Kontrollen av disse ytelsene har lagt vekt på korrekt inntektsfastsettelse ved beregningen. Som grunnlag ble data om fastsettelse og utbetaling av ytelsene innhentet fra Arbeids- og velferdsdirektoratet.⁷⁷ Inntektsdata fra Skatteetaten ble innhentet som sammenligningsgrunnlag.

6.1 Bruk av kvitteringslister

Mange av ytelsene som forvaltes av Arbeids- og velferdsetaten saksbehandles i Infotrygd som er et eldre saksbehandlingssystem med noe begrenset saksbehandlingsstøtte, jf. kapittel 11. Når systemet gir mindre støtte, blir gode manuelle interne kontrollrutiner sentrale for å sikre korrekt utbetaling. Kontroll av kvitteringslister er en viktig rutine for å sikre utbetaling av rett ytelse og kravet til funksjonsdeling. I forbindelse med saksbehandling av ytelser, skrives alle registreringer i saksbehandlingssystemet ut på kvitteringslister neste dag. Kvitteringslistene skal kontrolleres daglig mot sakspapirene, og det av en annen person enn den som har behandlet saken.

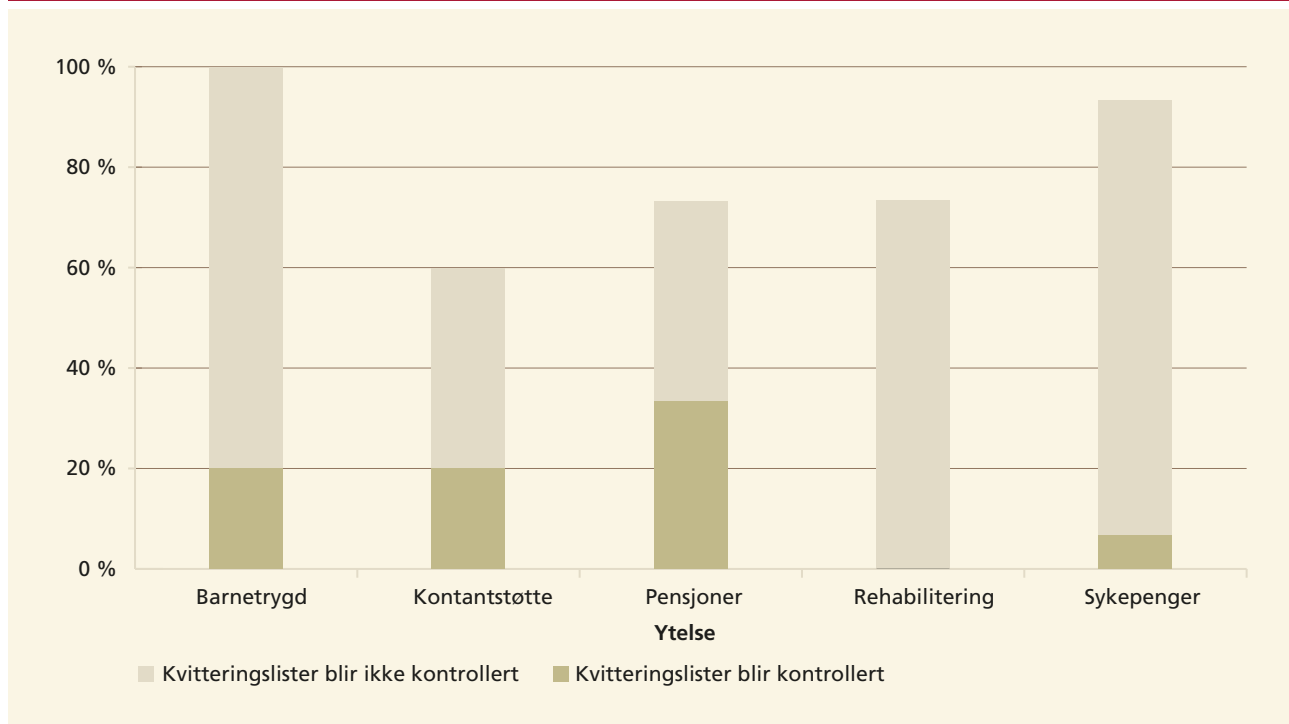
Revisjonen viser svak etterlevelse av kontrollen med kvitteringslistene for ytelsene barnetrygd, kontantstøtte, pensjoner, rehabiliteringspenger og sykepenger. Dette illustreres i figur 5 "Kontroll av kvitteringslister".

75) Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen § 1.

76) Jf. omtale av saksbehandlingssystemer i kapittel 11.

77) Møte i Arbeids- og velferdsdirektoratet 22. mai 2008.

Figur 5 Kontroll av kvitteringslister



Revisjonen viser at

- etterlevelsen av kontrollen er meget svak på alle stønadsområder
- ingen av enhetene kontrollerer kvitteringslistene for rehabiliteringspengesaker
- kun én enhet dokumenterte at sykepengesaker kontrolleres mot kvitteringslistene⁷⁸
- under halvparten av enhetene kontrollerer kvitteringslister for pensjoner, barnetrygd og kontantstøtte⁷⁹

Manglende kontroll av kvitteringslister innebærer at det ikke er funksjonsdeling ved saksbehandling og utbetaling av stønader og ytelser. En saksbehandler kan ofte gjennomføre alle ledd i saksbehandlingen. Dette fører til risiko for at feil ikke oppdages og for misligheter.

Arbeids- og velferdsetaten har i 2008 lagt stor vekt på rask saksbehandling for å imøtekomme brukernes behov på en smidig måte. Dette kan ha ført til at kontroller ikke er gjennomført.⁸⁰

Revisjonen viser at beslutningene om å nedprioritere kontrollene er foretatt på lokalt nivå, ikke formalisert og formidlet i den formelle styringsdialogen.

78) Kvitteringsliste for sykepenger inneholder også alle registreringer knyttet til utbetalinger av foreldrepenger.

79) Kvitteringsliste for pensjoner inneholder også alle registreringer knyttet til utbetalinger av ytelser til enslige forsørgere og grunn- og hjelpestønad.

80) St.prp. nr. 51 (2008–2009).

Direktoratet har opplyst at det gradvis ble klar over svekkelsen i internkontrollen i løpet av 2008, og at korrigerende tiltak ble iverksatt allerede i løpet av året. Revisjonen ble gjennomført ved utgangen av året og viste at tiltakene ikke hadde hatt effekt på dette tidspunktet.

Et av direktoratets tiltak var at kontroll av kvitteringslister kunne gjennomføres som en stikkprøvekontroll av minimum 25 prosent av sakene. Tidligere var det et krav om at alle sakene skulle kontrolleres. Det ble forutsatt at innføring av stikkprøvekontroll var basert på risikovurderinger der kvaliteten på internkontrollen som helhet skulle vurderes. Ved utgangen av 2008 hadde ingen av enhetene som ble revidert tatt i bruk stikkprøvekontroller på dette grunnlaget. Kun ved én enhet var det gjennomført helhetlige vurderinger av internkontrollen i stønadsforvaltningen.

6.2 Revisjoner av stønader og ytelser før 2008

Riksrevisjonen har gjennom flere år pekt på svakheter og mangler i internkontrollen ved saksbehandling av ulike stønadsordninger. Manglende funksjonsdeling ved at en saksbehandler alene kan foreta all behandling fra mottak av søknad til utbetaling av ytelse, er et element som har blitt tatt opp jevnlig. Svak etterlevelse av bruken av

kvitteringslister er tatt opp av Riksrevisjonen gjennom flere år. Årets revisjon viser at etterlevelsen av internkontrollen med bruk av kvitteringslister har blitt ytterligere svekket i 2008 sammenlignet med tidligere år.

Riksrevisjonens kontroll av stønadsområdene foreldrepenger og sykepenger i 2007 viste svikt i internkontrollen. Direktoratet opplyste at internkontroll har hatt høy prioritet siden 2004.⁸¹ Internkontroll ble opplyst å ha vært et satsningsområde i Mål- og disponeringsbrevet for 2007 og ble ytterligere skjerpet i 2008. Det ble særlig presisert at internkontrollen på stønadsområdet skulle forbedres i 2008.⁸²

Manglende kompetanse om og forståelse for formålet med interne kontrollrutiner innebærer at kontroller ikke gjennomføres i en situasjon hvor det fokuseres på å redusere restanser og saksbehandlingstid. Lederfokus og lederoppfølging av kontrollrutiner har til dels vært manglende.⁸³

6.3 Sykepenger

Hovedregelen for rett til sykepenger er at man har vært i arbeid i minst fire uker umiddelbart før arbeidsuførhet.⁸⁴ Gjennomsnittlig arbeidsinntekt de siste fire ukene før arbeidsuførheten inntraff, legges til grunn ved beregning av sykepenger for arbeidstakere. Dersom det ikke er innrapportert lønn fra arbeidsgiveren til skattemyndighetene, har man følgelig ikke rett til sykepenger.⁸⁵

Revisjonen viser at innrapportert inntekt til Skatteetaten i flere tilfeller bare besto av sykepenger utbetalt av Arbeids- og velferdsetaten. Arbeidsgiver hadde ikke innrapportert lønn. I 61 saker har brukeren ikke rett til sykepenger fordi vedkommende ikke har hatt arbeidsinntekt. Feilutbetalt beløp utgjør ca. 9,8 mill. kroner.

I ytterligere 232 sykepengesaker var det betydelige avvik mellom innrapportert inntekt til skattemyndighetene og inntektsgrunnlaget. Det er overveiende sannsynlig at det er utbetalt for mye sykepenger i disse sakene.

Etaten kunne ikke framlegge dokumentasjon i 27 prosent av sykepengesakene som skulle kontrolleres. To lokalkontor hadde makulert inn-

tekstdokumentasjonen. Manglende dokumentasjon av inntektsgrunnlaget i sakene innebærer at det ikke er mulig å etterprøve at den enkelte bruker har fått utbetalt rett ytelse. Det betyr også at etaten ikke kan framlegge regnskapsbilagene som dokumenterer økonomiske transaksjoner.

For utbetaling av sykepenger har etaten utarbeidet en nasjonal kvalitetsstandard som omfatter minimumskrav til kontroll, dokumentasjon og arkivering. Revisjonen viser manglende etterlevelse av den nasjonale kvalitetsstandard på følgende områder:

- Saksbehandler skal kontrollere inntektsgrunnlaget når lønn oppgitt fra arbeidsgiver avviker med mer enn 25 prosent fra tidligere inntekt.⁸⁶ Revisjonen viser at kontrollen bare ble gjennomført i 40 prosent av sakene
- Saksbehandler skal kontrollere at det er samsvar mellom beløp utbetalt i arbeidsgiverperioden og oppgitt arbeidsinntekt. Revisjonen viser at det i 25 av 77 saker ikke er oppgitt beløp utbetalt i arbeidsgiverperioden uten at dette er fulgt opp av saksbehandler
- For å verifisere at arbeidsforholdet er reelt skal saksbehandler kontrollere at sykepengemottaker er innmeldt i Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret (A/a-registeret). Revisjonen viser at kun tre av åtte forvaltningsenheter verifiserer arbeidsforholdet
- Saksbehandler skal innhente bekreftelse av inntektsforholdet når arbeidsgiver og sykmeldte er samme person. Revisjonen viser at inntektsforholdet sjelden bekreftes i disse sakene

I 66 prosent av de påviste feilsakene var det ikke gjennomført sentrale kontroller som forutsatt i nasjonal kvalitetsstandard. Etterlevelse av internkontrollen i standarden kunne forhindret feilene før sykepengene ble utbetalt.

I revisjonen av regnskapet for 2000 ble det konstatert vesentlige mangler ved beregning og utbetaling av sykepenger.⁸⁷ Svakheter i internkontrollen konstatert i 2008 er sterkt sammenfallende med funnene i 2000, men etterlevelsen av internkontrollen har blitt ytterligere svekket.

Revisjonen av sykepenger viser at halvparten av identifiserte feil i utbetalinger av sykepenger er knyttet til ansatte i fire bransjer (bygg og anlegg, hotell og restaurant, detaljhandel og annen

81) Brev til Riksrevisjonen av 29. februar 2008.

82) Jf. punkt 12.4.2 om internkontroll omtalt i styringsdialogen.

83) St.prp. nr. 51 (2008–2009).

84) Folketrygdloven § 8-2.

85) Unntaksregler i folketrygdloven § 8-47 er tatt hensyn til i kontrollen.

86) Saker der gjennomsnittet fra de tre siste årenes pensjonsgivende inntekt avviker med mer enn 25 prosent fra inntekt som er oppgitt av arbeidsgiver.

87) Dokument nr. 1 (2001–2002).

forretningsmessig tjenesteyting⁸⁸). Dette viser at sykepengene til enkelte grupper er beheftet med spesielt høy risiko. Etaten har ingen differensiering av kontroll ut fra risiko.

6.4 Overgangsstønad

Overgangsstønad er stønad til livsopphold når enslig mor eller far er midlertidig ute av stand til å forsørge seg selv på grunn av omsorg for barn. Det er forsørgerens nåværende og forventede inntekt som er avgjørende for hvorvidt vedkommende har krav på overgangsstønad, og hvor mye vedkommende har krav på.⁸⁹

Revisjonen viser 198 saker hvor brukerne har fått utbetalt for mye overgangsstønad. I noen av sakene har etaten oppdaget at mottakeren har hatt høyere inntekt enn det som var lagt til grunn ved saksbehandlingen. Stønaden er imidlertid ikke korrigert tilbake i tid, og for mye utbetalt beløp er ikke krevd tilbake. En tredjedel av de feilutbetalte beløpene anslås å være høyere enn kr 40 000.

Etaten kunne ikke framlegge dokumentasjon i 25 prosent av overgangsstønadssakene. Dokumentasjonen er regnskapsbilag for utbetalingene av overgangsstønad, og manglende dokumentasjon innebærer at det ikke er mulig å etterprøve at den enkelte bruker har fått utbetalt rett ytelse.

Det er viktig at saksbehandler dokumenterer de kontroller og vurderinger som foretas i den enkelte sak. Revisjonen viser at

- vurderinger av vilkårene for rett til ytelsen mangler i halvparten av sakene
- inntektsdokumentasjon mangler i 28 prosent av sakene
- det er mottatt rapport om endringer i arbeidsforhold i mange saker uten at endringen er behandlet

Stønadmottakeren plikter å melde fra om alle endringer som er av betydning for retten til overgangsstønad, blant annet inntektsendringer.⁹⁰ Stortinget har vedtatt at mottaker av ytelse til enslig forsørger, årlig skal legge fram en egenklæring med informasjon om blant annet inntekt for å sikre utbetaling av rett ytelse.⁹¹ Revisjonen viser at:

88) Statistisk sentralbyrås bransjekoder.

89) Folketrygdloven § 15-9.

90) Folketrygdloven § 21-3.

91) St.prp. nr. 1 (1993–1994).

- vedtaksbrevene til stønadmottaker ofte mangler informasjon om inntektsgrunnlaget og opplysningsplikten ved endringer i inntekt
- inntektsopplysninger⁹² i egenerklæringene for 2007 er ikke fullstendig utfylt av bruker uten at dette er fulgt opp i flertallet av sakene
- Arbeids- og velferdsdirektoratet har besluttet ikke å innhente egenerklæringer i 2008 på grunn av den samlede arbeidsbelastningen i etaten

Etaten har ikke rutiner som sikrer enhetlig behandling av inntektsdokumentasjon for overgangsstønad til enslig forsørger. Det er for eksempel ulik praktisering av regelverket når det gjelder virkningstidspunktet for endringer i forventet inntekt. Revisjonen viser at:

- noen stønadmottakere får korrigert overgangsstønaden fra den perioden saksbehandler blir kjent med endring eller feil i forventet inntekt, mens andre stønadmottakere må dokumentere inntekten tilbake i tid slik at saksbehandler korrigerer overgangsstønaden fra den perioden inntektsendringen faktisk skjedde
- når stønadmottakeren ikke framlegger dokumentasjonen etaten ber om, stoppes stønaden umiddelbart i noen tilfeller, mens den i andre tilfeller fortsetter å løpe uendret
- forskjellige krav til dokumentasjon avgjør om variable tillegg til lønn legges inn i grunnlaget for forventet inntekt eller om bare fast lønn legges til grunn

I 64 prosent av de påviste feilsakene er det ikke tilstrekkelig kvalitet i saksbehandlingen fordi tilgjengelig informasjon ikke er vurdert. Etterlevelse av kravene til god kvalitet i saksbehandlingen kunne forhindret feilene før overgangsstønaden ble utbetalt.

6.5 Barnebidrag

Barnebidrag skal fastsettes slik at utlegg til å forsørge barnet blir fordelt mellom foreldrene ut fra deres inntekt.⁹³ Aktuell og framtidig arbeidsinntekt skal legges til grunn.⁹⁴ Netto kapitalinntekt over kr 10 000 skal også regnes med i inntektsgrunnlaget ved fastsettelsen av bidraget.⁹⁵

92) Egenerklæring felt 7.1/7.2. Sentrale opplysninger i feltene er: navn på arbeidsgiver, brutto inntekt per måned, brutto inntekt hittil i år og brutto forventet inntekt de kommende 12 månedene.

93) Barneloven § 71.

94) Ot.prp. nr. 43 (2000–2001), punkt 5.4.2.1.

95) Fastsettelsesforskriften § 4.

Revisjonen viser at det i mange av de kontrollerte tilfellene ikke er mulig å verifisere inntekt med informasjon i saksbehandlingssystemet i Arbeids- og velferdsetaten. Inntektsgrunnlaget er sammenlignet med inntektsopplysninger fra Skatteetaten. Revisjonen viser 75 saker hvor etaten ikke har lagt riktig inntekt til grunn ved fastsettelsen av barnebidrag.

De fleste feilene skyldes svikt i etterlevelsen av rutinene i etaten:

- I mer enn halvparten av sakene var det ikke innhentet tilstrekkelig informasjon til å sikre korrekt inntektsfastsettelse
- I 18 prosent av sakene var inntekt for 2006 lagt til grunn for vedtak som ble fattet i 2008
- I over 80 prosent av de kontrollerte sakene manglet vurderinger og sannsynliggjøring av inntektsgrunnlaget når det bare forelå eldre inntektsopplysninger
- I flere saker hvor etaten hadde opplysninger om bidragspliktiges netto kapitalinntekter over kr 10 000 ble dette ikke tatt hensyn til ved bidragsfastsettelsen

Det er påvist ulik praktisering for skjønnsfastsettelse av inntekt.⁹⁶ Revisjonen viser en stor andel tilfeller hvor inntektsopplysninger mangler uten at bestemmelsen om skjønnsfastsettelse er anvendt. Kravet til å dokumentere inntekt varierer. Det er tilfeldig i hvilken grad kjente inntektsendringer som inntreffer kort tid etter vedtaket, blir tatt hensyn til. Dette viser at det kan skje forskjellsbehandling ved fastsettelse av barnebidrag med økonomiske konsekvenser for brukerne.

6.6 Saksbehandling på utenlandsområdet

Bevegelse over landegrensene gir utfordringer med hensyn til forvaltning av ulike stønadsordninger. I tillegg til norsk regelverk inngår også internasjonale avtaler, blant annet EØS-regelverket, i saksbehandlingen. Utenlandske arbeidstakere i Norge og deres familiemedlemmer kan ha rett til ytelser fra folketrygden. I tillegg er det stadig flere pensjonister som bosetter seg i utlandet, som også har rettigheter etter folketrygdloven.

Arbeids- og velferdsetaten behandler et stort og økende antall saker i denne kategorien. Dette omfatter vurdering av medlemskap i folketrygden, og for øvrig alle rettigheter og krav etter

96) Fastsettelsesforskriften § 4, 6. ledd.

folketrygdlovens stønadskapitler for etatens brukere i Norge, på norsk sokkel og i utlandet. Sakene behandles av flere enheter i etaten, og saksbehandlingssystemene er i hovedsak de samme som for øvrige saker.

Revisjonen i 2007 viste at det var vesentlige svakheter på utenlandsområdet knyttet til saksbehandling og etterlevelse av rutiner. Svakheter på utenlandsområdet har vært tatt opp av Riksrevisjonen gjennom flere år. Internkontroll og saksbehandlingsrutiner for EØS-saker på flere stønadsområder ble kontrollert.

Revisjonen viste at etaten

- ikke etterlever etablerte kontrollrutiner
- sjelden benytter kvalitetsstandarder for saksbehandling av sykepengesaker og pensjoner
- ikke har oversikt over det totale omfanget av utenlandssaker
- ikke har medlemsregister for folketrygden, og mangler oppdatert informasjon over medlemmer av folketrygden
- mangler rutiner og ikt-løsninger for å identifisere aktuelle avgiftspliktige medlemmer i folketrygden og for å innkreve trygdeavgift
- mangler rutiner for samhandling med andre etater
- mangler kompetanse på området

6.7 Inntektskontroll på pensjonsområdet

Arbeids- og velferdsetaten gjennomfører hvert år to etterkontroller av pensjonisters faktiske inntekter mot forventede inntekter som er lagt til grunn ved beregning av pensjonen.⁹⁷ Kontrollen gjøres ved at lister over saker med inntektsavvik deles ut til de enkelte enhetene i etaten for manuell gjennomgang. Det produseres lister der det framgår avvik som kan bety at pensjonistene har mottatt for mye eller for lite i pensjon. Revisjonen har i 2008 omfattet kontroll av inntektslister basert på 2006-ligningen produsert av etaten i 2007.

Revisjonen av lister som kan bety for mye utbetalt pensjon viser:

- 46 prosent av sakene på inntektskontrollisten produsert høsten 2007 var ikke kontrollert nesten sju måneder etter at de var sendt til enhetene. Når pensjonene ikke blir behandlet

97) Forventet arbeidsinntekt har betydning for fastsettelsen av alderspensjon der mottakeren er 68 eller 69 år gammel, uførepensjoner, pensjon til gjenlevende og for forsørgingstillegg til pensjoner.

og korrigert, blir feil ytelse utbetalt i en lengre periode enn nødvendig

- Avvikssakene som er gjennomgått er i mange tilfeller ikke fulgt opp med korrekt justering av pensjon eller krav om tilbakebetaling

Revisjon av lister som kan bety for lite utbetalt pensjon, viser at etaten i 2008 ikke har oppfølgingsystemer for å sikre at pensjonistene får korrigert sin pensjon. Konsekvensen er at pensjonister får utbetalt for lite pensjon. Riksrevisjonen har tidligere pekt på tilsvarende forhold ved revisjon av pensjoner til gjenværende.⁹⁸

ønskede resultater i ytre etat der saksbehandlingen foregår.

Det synes som at ledelsen ikke har fokusert nok på å øke kunnskapen om og forståelsen for hvor viktig kontrollene er. Beslutningsprosessene for å nedprioritere kontroller er uklare og synes ikke knyttet til en helhetlig risikovurdering for etaten. Kvalitet i saksbehandlingen er avgjørende for at brukerne får rett og riktig ytelse, og for den generelle tilliten til velferdsforvaltningen.

6.8 Vurderinger

Revisjonen viser at kvaliteten i ytelsesforvaltningen og etterlevelsen av interne kontrollrutiner ikke er tilfredsstillende. Det er påvist at dette fører til feil i fastsettelse og utbetaling av stønader og ytelser. Konsekvensen er at brukere kan få for mye eller for lite utbetalt, og det vil oppstå feilutbetalingssaker og krav om tilbakebetaling. Den enkelte brukers økonomiske situasjon kan dermed påvirkes.

Antallet identifiserte feilsaker er ikke et uttrykk for det totale antall feil i utbetalinger av ytelser som er kontrollert av revisjonen. De identifiserte svakhetene i internkontrollen antas å ha ført til flere feil som ikke er identifisert.

Feil i utbetalte ytelser fører også til merarbeid for saksbehandlere som må gjøre korrigeringer og eventuelt opprette og behandle feilutbetalingsaker. Dette kan igjen føre til økt saksbehandlingstid og økte restanser.

Etter revisjonens vurdering vil opprettelsen av forvaltningsenhetene kunne bedre kvaliteten i ytelsesforvaltningen på sikt. Det strukturelle grepet legger til rette for sentralisering av oppgaver som kan bidra til effektive arbeidsprosesser, etterlevelse av regelverk og lik behandling av saker.

Økt fokus på raskere saksbehandling kombinert med de omfattende endringene i etaten, har ført til en nedprioritering av interne kontrolltiltak som skal sikre at rett ytelse utbetales. Viktige kontroller gjennomføres ikke og det er en negativ utvikling i etterlevelse av internkontrollen. Tiltakene for å bedre etterlevelsen har ikke gitt de

98) Jf. Dokument nr. 1 (2005–2006).

7 Regnskapskvalitet

Arbeids- og velferdsetaten forvalter ca. 300 mrd. kroner. Regnskapet består av en stønads-, tiltaks- og driftsdel. Stønader og ytelser fra folketrygden utgjør hoveddelen av etatens regnskap. God kvalitet i saksbehandling og utbetaling av ytelser er derfor avgjørende for kvaliteten i etatens helhetlige regnskap.

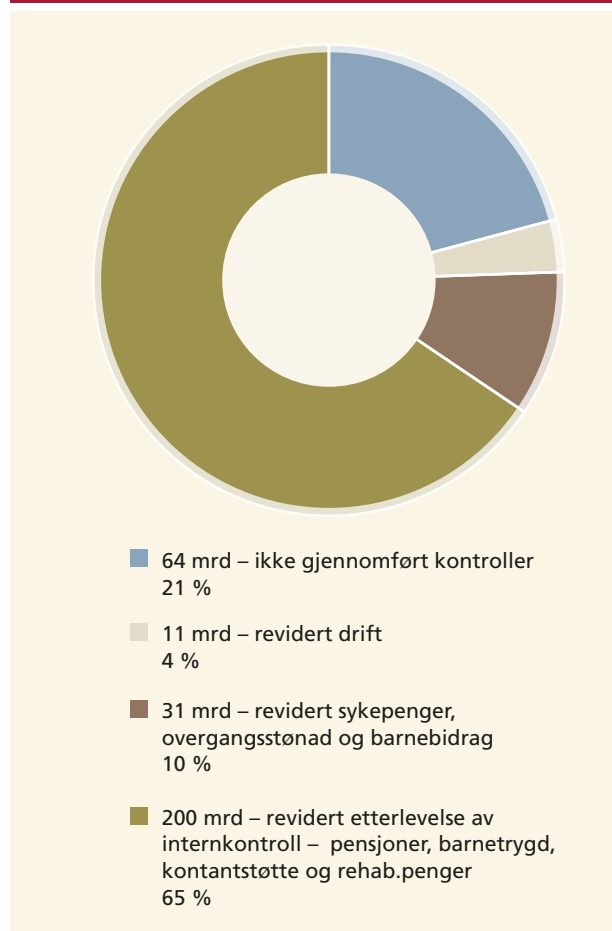
Fra etableringen av etaten har revisjonen vært innrettet mot å vurdere kvaliteten på etatens helhetlige regnskap, og kunne bekrefte om regnskapet er fullstendig, nøyaktig og pålitelig. Ansvar for etatens økonomi- og regnskapsfunksjoner er spredd på mange enheter. En desentralisert organisering gir ulike kontrollmiljøer, noe som kan føre til ulik praksis og kvalitet på regnskapsarbeidet.

God internkontroll er avgjørende for regnskapskvaliteten. Etaten har etablert rutiner som skal sikre god internkontroll. Dersom rutinene etterleves slik det er forutsatt, er det sannsynlig at regnskapet har den nødvendige kvaliteten.

Riksrevisjonen har gjennom flere år pekt på svakheter og mangler ved internkontrollen for saksbehandling av ulike stønadsordninger, jf. punkt 6.2. Årets revisjon viser at etterlevelse av internkontrollen har blitt ytterligere svekket.

Revisjonen i 2008 er i stor grad basert på resultater fra kontroll av etatens etterlevelse av etablert internkontroll, både når det gjelder stønads- og driftsdelene av regnskapet. Revisjonen har omfattet en stor beløpsmessig andel av etatens regnskap, jf. figur 6 "Revisjonsomfang 2008".

Figur 6 Revisjonsomfang 2008



- Grønt felt illustrerer omfanget av revisjon av stønader og ytelser basert på kontroll av etatens etterlevelse av internkontroll
- Brunt felt illustrerer omfanget av revisjon for utvalgte stønadstyper der det, i tillegg til vurdering av internkontrollen, er gjennomført ytterligere kontroller for å verifisere om utbetalinger av stønader og ytelser er korrekte. For dette utvalget er det også dokumentert feil som kan oppstå når internkontrollen svikter
- Beige felt illustrerer revisjonsomfanget av etatens driftsutgifter
- Blått felt illustrerer andelen av regnskapet hvor det ikke er gjennomført kontroller i 2008

7.1 Svakheter i kvaliteten i stønadsdelen av regnskapet

Interne kontrollrutiner i Arbeids- og velferdsetaten skal bidra til å sikre utbetaling av rett stønad til

rett tid, og at beregning og utbetaling er korrekt og kommer riktig til uttrykk i regnskapet.⁹⁹ Når saksbehandler fatter vedtak om utbetaling av stønad, medfører dette registreringer i etatens regnskap. Rutinene skal blant annet sikre funksjonsdeling slik at ikke samme person saksbehandler kravet, kontrollerer saken og klargjør den til utbetaling.

Etterlevelsen av internkontroll i saksbehandlingen er dermed viktig for å sikre god kvalitet i etatens regnskap. I kapittel 6 omtales gjennomgående svakheter i etterlevelsen som har betydning for kvaliteten på regnskapet:

- *Manglende etterlevelse av internkontroll*
Manuelle kontrollrutiner er viktige fordi ikt-systemene gir begrenset støtte til saksbehandlingen. Revisjonen viser at etaten ikke etterlever viktige kontrollrutiner som skal sikre at ytelser og stønader fastsettes og utbetales korrekt. Blant annet kontrolleres ikke kvitteringslister som skal sikre funksjonsdeling i saksbehandlingen og forhindre registreringsfeil i saksbehandlingssystemet.
- *Manglende tilgang til dokumentasjon*
Etaten er ikke i stand til å legge fram saksdokumentasjon, som er bilag til regnskapet, for fastsettelse av sykepenger og overgangsstønad i en av fire saker som er kontrollert. Konsekvensen av dette er at fastsettelsen, som er grunnlaget for regnskapstransaksjoner, ikke kan bekreftes.
- *Manglende sporbarhet*
I flere saker er det vanskelig eller umulig å spore inntektsgrunnlaget som er lagt til grunn for å fastsette barnebidrag.¹⁰⁰ Det er derfor usikkert om fastsettelsen av barnebidrag er korrekt.

Revisjonen viser at svakhetene i etterlevelsen av internkontrollen får konsekvenser i form av feil i utbetalinger av stønader og ytelser. Det er påvist konkrete feil i utbetalinger av sykepenger og overgangsstønad som kunne vært forhindret med bedre internkontroll. Revisjonen viser at internkontrollen er svak på tvers av stønadsområder, og det antas at det er ytterligere feil i utbetalinger av ulike stønader og ytelser. Feil i utbetalinger innebærer også feil i regnskapet.

I tillegg er etterlevelse av internkontroll knyttet til daglige og månedlige regnskapsrutiner på stønadsområdet revidert. Regnskapsavstemming skal kontrolleres av en annen person enn

den som har gjort avstemmingene. Den som utøver budsjett disponeringsmyndighet skal sikre at det er hjemmel for disposisjonen, at den er i overensstemmelse med gjeldende lover og regler, at det er budsjettmessig dekning og at disposisjonen er økonomisk forsvarlig.

Revisjonen viser følgende svakheter ved etterlevelsen av regnskapsrutiner:

- I fire av fem kontrollerte fylker gjennomføres ikke budsjett disponering i henhold til de interne rutinene
- Ingen av de kontrollerte enhetene kan framlegge dokumentasjon for at det gjennomføres daglige stikkprøvekontroller av bilag
- Det er mangler i etterlevelsen av rutinene for kvalitetssikring av periodeavstemminger

Etaten har også et system for å overvåke kvaliteten på internkontrollen gjennom en periodevis rapportering om etterlevelse av kontrollrutiner. Revisjonen viser at rapporteringen ikke er pålitelig og gir et feil bilde av kvaliteten, jf. punkt 12.4.

7.2 Svakheter i kvaliteten i driftsdelen av regnskapet

Revisjonen av driftsutgiftene i regnskapet er også i hovedsak innrettet mot å kontrollere om interne kontrollrutiner er etablert og etterleves. Lønn til ansatte og anskaffelser av varer og tjenester utgjør en vesentlig del av etatens driftskostnader. Internkontrollen på disse områdene er derfor viktig for kvaliteten i regnskapet.

I 2007 innførte Arbeids- og velferdsetaten et nytt lønssystem, og det ble gjennomført en revisjon som viste svakheter i etableringen av internkontroll knyttet til det nye systemet.¹⁰¹ Revisjonen er videreført i 2008 og viser at det fortsatt er mangler og svakheter i rutinene:

- Rolletildelingene i lønssystemet er uklare. Et stort antall personer har mulighet til å gjøre endringer i faste data
- Det er mangelfulle rutiner for ajourhold av brukertilgangene i lønssystemet
- Det er ikke etablert tilfredsstillende kontrollrutiner utover budsjettoppfølging i ytre etat
- Dokumentasjon i personalmappene er av varierende kvalitet og til dels mangelfull, blant

99) Bestemmelsene om økonomistyring i staten, punkt 7.3.9.1.

100) Bestemmelsene om økonomistyring i staten, punkt 4.4.4.

101) Det ble meldt fra om funnene i brev til Arbeids- og velferdsdirektoratet 17. desember 2007. Arbeids- og velferdsdirektoratet vurderte det til at funnene ikke var tilstrekkelig vesentlige til å bli rapportert i Dokument nr. 1 (2008–2009).

annet på grunn av uklare krav til innholdet i mappene

- Det er mangelfulle rapporter for kontrollformål. Faste opplysninger er vanskelig å verifisere og historiske data er lite tilgjengelig i lønns-systemet

Det er også gjennomført revisjon av anskaffelser.¹⁰² Revisjonen av anskaffelser av konsulent tjenester viser blant annet svakheter i fakturakontrollen som påvirker regnskapet:

- Det er manglende sporbarhet mellom faktura og inngått kontrakt
- Det er avvik i timepris mellom kontrakt og faktura

Analyse av regnskapet for 2008 viser at det er et høyt antall omposteringsposter på konti knyttet til driftsdelen av regnskapet. Av alle posteringene som ble gjort mot utgiftskonti, er om lag 18 prosent omposteringsbilag. I desember økte andelen omposteringsbilag med 100 prosent sammenlignet med gjennomsnittet av de andre månedene. Mengden omposteringsposter kan ses i sammenheng med at etaten har en kompleks økonomimodell med svært mange valgmuligheter for saksbehandler ved kontering i regnskapet. Mange regnskapskonti benyttes sjelden. Som eksempel kan det nevnes at 0,1 prosent av etatens driftskostnader er bokført på 40 prosent av kontiene i regnskapet.

7.3 Regnskaps- og årsavslutning per 31. desember 2008

Det statlige økonomiregelverket inneholder krav til utarbeidelse av regnskap ved årets slutt.¹⁰³ Blant annet skal det utarbeides dokumentasjon for alle balanseposter og foretas innberetning av lønns- og trekkoppgaver til ligningsmyndighetene. Arbeids- og velferdsdirektoratet har supplert bestemmelsene med egne rutiner for årsavslutningen.

Regnskapsansvaret er lagt i linjeorganisasjonen. Den desentraliserte organiseringen av regnskapsarbeidet innebærer at mange konti avstemmes lokalt uten noen form for helhetlig avstemming. Dette svekker kvaliteten på det helhetlige regnskapet.

Etaten har startet et arbeid med å sentralisere oppgaver knyttet til stønadsdelen av regnskapet

til en egen enhet. Det er også igangsatt tiltak med en målsetting om å få en bedre helhetlig oversikt over regnskapskonti hvor ansvaret er delegert til ytre etat. Tiltakene kan, når de er slutført, gi etaten en bedre helhetlig kontroll med regnskapet.

Revisjonen i 2008 viser at uavklarte differanser på balansekonti er en gjentakende utfordring i etatens regnskap. Revisjonen for regnskapsåret 2006 viste uavklarte differanser på til sammen over 200 mill. kroner.¹⁰⁴ Revisjonen av regnskapet per 31. desember 2008 viser følgende:

- Avvik mellom bidragstrekk foretatt i den bidragspliktiges stønader og utbetalt barnebidrag til bidragsmottaker
- Avvik på flere konti tilknyttet NAV Innkrevingsentral (NAVI) som har sammenheng med produksjonssetting av ny bidragsløsning i 2006¹⁰⁵
- Avvik mellom regnskapsførte utgifter og fakturert beløp med hensyn til syketransport som etaten fakturerer helseforetakene
- Avvik mellom regnskapsførte utgifter til avtalefestet pensjon og beløp som er fakturert arbeidsgiverforeninger
- Differanse i leverandørgjelden i regnskaps-hovedboken (tiltaksdelen)

I tillegg viser revisjonen at for en del konti er avstemminger av interimskonti dårlig forklart, og dokumentasjonen av avstemmingene er ikke alltid fullstendig. Som eksempel kan nevnes at etaten i noen tilfeller legger fram utskrift av hovedbok som avstemming, og ikke spesifiserer beløpene som saldoen består av. Tilsvarende forhold ble tatt opp i regnskapet for både 2006 og 2007. I brev fra direktoratet¹⁰⁶ er det presisert at etaten vil prioritere å få dette området under kontroll i 2008. Mangelfulle avstemminger øker risikoen for at uavklarte differanser ikke blir oppdaget.

Avstemming av lønns- og trekkoppgaver for stønader utføres av forvaltningsenhetene. De rapporterer om utførte avstemminger til en sentral økonomienhet. Revisjonen viser at forvaltningsenhetene rapporterer før avstemmingsarbeidet er avsluttet. Dette bidrar til usikkerhet om etaten identifiserer og følger opp alle avvik. Manglende oppfølging kan medføre at feil i regnskapet ikke blir rettet, eller at feil i innberetningen for stønadmottakere ikke blir korrigeret. En del av avstemmingene viser avvik mellom Arbeids- og

102) Revisjonen av anskaffelser er nærmere omtalt i kapittel 8.

103) Bestemmelsene punkt 4.4.5.

104) Dokument nr. 1 (2007–2008).

105) Dokument nr. 1 (2007–2008).

106) Brev av 22. april 2008 fra Arbeids- og velferdsdirektoratet.

velferdsetatens regnskap, og lønns- og trekkoppgavene som er sendt ligningsmyndighetene. En tredjedel av NAV-kontorene hadde blant annet avvik mellom regnskapsført beløp og innberettet skattetrekk til Skatteetaten.

7.4 Vurderinger

Svak internkontroll, påviste konsekvenser i form av feil i utbetalinger og manglende framleggelse av regnskapsdokumentasjon fører til en betydelig usikkerhet vedrørende kvaliteten i stønadsdelen av Arbeids- og velferdsetatens regnskap.

Revisjonen av driftsdelen av Arbeids- og velferdsetatens regnskap viser at det er parallelle utfordringer knyttet til manglende etterlevelse av internkontroll som for stønadsdelen av regnskapet. Revisjonen av årsavslutningen viser blant annet flere uavklarte differanser på balansekonti i tillegg til at flere avstemminger av interimskonti er dårlig forklart og ikke tilstrekkelig dokumentert. Dette underbygger usikkerheten ytterligere når det gjelder kvaliteten i etatens helhetlige regnskap.

Etaten har en desentralisert organisering av regnskapsarbeidet og ansvaret for regnskapet er spredt på flere enheter og styringslinjer. Dette fører til utfordringer knyttet til å sikre ansvaret for et helhetlig regnskap i etaten. En kompleks økonomimodell med mange involverte i regnskapsarbeidet øker risikoen for feil og gir utfordringer med hensyn til regnskapskompetanse. Riksrevisjonen har siden etableringen av etaten tatt opp svakheter i internkontrollen og risikoen for feil i regnskapet.

Revisjonen i 2008 viser en ytterligere svekkelse av internkontrollen. Det er betydelig usikkerhet vedrørende kvaliteten på etatens regnskap, og om regnskapet gir et korrekt uttrykk for den økonomiske virksomheten. Denne vurderingen gir grunnlag for Riksrevisjonen til å konkludere at det er merknader til Arbeids- og velferdsetatens regnskap for 2008.

8 Anskaffelser

Lov om offentlige anskaffelser med tilhørende forskrift skal sikre forsvarlig ressursbruk og bidra til tillit i anskaffelsesprosessen. Det er i 2008 gjennomført revisjon av etatens anskaffelser av hjelpemidler og konsulenttjenester.

8.1 Hjelpemidler

Arbeids- og velferdsetaten har ansvar for forvaltning av hjelpemidler til brukere for å bedre arbeidsevnen og funksjonsevnen i dagliglivet. Etaten har mer enn 150 000 brukere av hjelpemidler, og anskaffet i 2008 hjelpemidler for ca. 5,2 mrd. kroner.

Revisjon av hjelpemiddelområdet i 2006 viste brudd på anskaffelsesregelverket. Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte at alle statlige virksomheter har plikt til å følge statens anskaffelsesregelverk, og forutsetter at arbeidet med å sikre gode anskaffelsesrutiner gis høy prioritet¹⁰⁷. Komiteen registrerte Arbeids- og inkluderingsdepartementets informasjon om at det gjennomføres en bred gjennomgang av hjelpemiddelområdet, og ba om å bli informert om resultatene av denne på egnet måte.

Det er gjennomført en oppfølging av anskaffelsesrevisjonen på hjelpemiddelområdet i 2008. Revisjon av anskaffelser på hjelpemiddelområdet viser at regelverket i større grad etterleves.¹⁰⁸ Etaten har gjennomført kompetansehevende tiltak på området. Revisjonen viser imidlertid fortsatt brudd på anskaffelsesregelverket:

- Det er gjennomført anskaffelser uten konkurranse, også over de terskelverdiene som er omfattet av EØS-avtalen og WTO-avtalen om offentlige anskaffelser
- Det er manglende dokumentasjon for gjennomført konkurranse og bruk av protokoll for anskaffelser mellom 100 000 og 500 000 kroner¹⁰⁹
- Skatteattest og HMS-erklæring for tjenestekjøp innhentes ikke¹¹⁰

- Det er manglende bruk av anbud på grunn av feil i beregning av anskaffelsens totale verdi fordi opsjoner og eventuell forlengelse av kontrakt ikke er inkludert¹¹¹

Det mangler sentrale rammeavtaler for flere produkter innenfor flere typer hjelpemidler. Konsekvensen er at mange leverandører leverer varer og tjenester for betydelige beløp utenfor systemet for sentrale rammeavtaler. Sentrale rammeavtaler på flere produkter vil kunne bidra til lavere kostnader på området, være ressursbesparende og gi økt kvalitet i anskaffelsesarbeidet.

8.2 Konsulenttjenester

Arbeids- og velferdsetatens kjøp av konsulenttjenester omfatter blant annet tjenester på ikt- og HR-området, og det anskaffes konsulenttjenester for ca. 1,4 mrd. kroner i året. Etaten inngår rammeavtaler med flere leverandører på bestemte tjenesteområder. I de tilfeller det i rammeavtalen ikke er fastsatt en fordeling eller prioritering mellom leverandørene, blir det gjennomført minikonkurranser for hvert enkelt kjøp. Tildeling av kontrakt skjer etter innbyrdes konkurranse og vurdering av mottatte tilbud.

Revisjonen har kontrollert gjennomføring av anskaffelser av konsulenttjenester i NAV Drift og utvikling mot kravene i anskaffelsesregelverket, og mot kravene i etatens konsulentstrategi til kompetanseoverføring og evaluering av konsulenttjenester. Revisjonen viser

- manglende føring av anskaffelsesprotokoll
- manglende evaluering av kompetanseoverføring
- manglende evaluering før reengasjering av konsulent

Kompetanseoverføring og evaluering av konsulenter er viktig for at etaten ikke skal gjøre seg avhengig av eksterne konsulenter. Bruk av konsulenter medfører økte kostnader og kan medføre at nødvendig kompetanse og fagmiljøer bygges opp utenfor etaten.

107) Dokument nr. 1 (2007–2008), Innst. S. nr. 172 (2007–2008).

108) Riksrevisjonens brev av 13. februar 2009 til Arbeids- og velferdsdirektoratet.

109) Jf. forskrift om offentlige anskaffelser § 3-2.

110) Jf. forskrift om offentlige anskaffelser §§ 3-3 og 3-4.

111) Jf. forskrift om offentlige anskaffelser § 2-3 (5).

8.3 Vurderinger

Revisjonen viser fortsatt utfordringer for etaten i etterlevelse av reglene for offentlige anskaffelser på hjelpemiddelområdet. Det kan stilles spørsmål ved om flere varer og tjenester på hjelpemiddelområdet burde vært dekket av sentrale rammeavtaler. Det er fortsatt stort potensial for økt effektivitet i anskaffelsesprosessene på området og bedre ressursutnyttelse gjennom sentrale avtaler.

Etatens etterlevelse av egen konsulentstrategi er mangelfull. Etaten gjør seg i for stor grad avhengig av eksterne konsulenter, uten å sikre nødvendig kompetanseoverføring. Evaluering skal bidra til læring og kvalitetsforbedring, men slik evaluering gjennomføres i liten grad. Manglende oppfølging av krav til kompetanseoverføring og evaluering gir risiko for dårlig ressursutnyttelse i konsulentanskaffelsene. Dette er en særlig utfordring for Arbeids- og velferdsetaten som årlig anskaffer konsulenttjenester for store beløp.

9 Etableringen av forvaltningsenheter

I kapittel 6 som omtaler kvaliteten i Arbeids- og velferdsetatens ytelsesforvaltning, ble det pekt på feil i utbetalinger og manglende etterlevelse av internkontroll, som blant annet skal sikre rett og riktig ytelse til etatens brukere. I 2008 ble oppgaver knyttet til saksbehandling og vedtak av ytelser skilt ut fra førstelinjetjenesten og overført til forvaltningsenheter. I dette kapitlet belyses problemstilling 4a) om forutsetninger for måloppnåelse og god kvalitet i oppgaveløsningen var til stede ved etableringen av forvaltningsenheter.

9.1 Sentrale forutsetninger er ikke oppfylt

Stønadsforvaltningen i Arbeids- og velferdsetaten har tradisjonelt foregått ved de lokale kontorene.¹¹² Som en del av NAV-reformen har etaten i 2008 etablert forvaltningsenheter med hovedoppgaver knyttet til å fatte vedtak og andre oppgaver som ikke krever brukernærhet. De lokale NAV-kontorene skulle ved etablering av forvaltningsenheter få frigjort ressurser til tjenesteyting og brukerkontakt. Etablering av forvaltningsenheter skulle videre gi grunnlag for økt effektivisering av saksbehandlingen og kvalitetsheving på stønadsområdet.

Direktoratet opplyser at det var klar over at etableringen av forvaltningsenheter ville være krevende med hensyn til etatens samlede kompetansebehov, og ville innebære risiko for svekket kvalitet i etatens løpende saksbehandling og gi lengre saksbehandlingstid.¹¹³

Revisjonen viser at viktige forutsetninger for en vellykket etablering av forvaltningsenheter ikke forelå på etableringstidspunktet. Eksempler er:

- *Styringsverktøy*

Forvaltningsenheter har behov for egnede styringsverktøy for å holde løpende oversikt over saksproduksjon, saksrestanser osv. Slike verktøy forelå ikke da enhetene ble etablert. Dette har resultert i ulike lokale initiativ,

hvor foreløpige verktøy ble utviklet for å avhjelpe umiddelbare behov. Flere forvaltningsenheter har påpekt at det har vært ressurskrevende å få hentet inn, overført og kvalitetssikret data til de egenutviklede verktøyene.

- *Saksbehandlingssystemer*

Etaten har flere eldre saksbehandlingssystemer som er lite fleksible og vanskelige å tilpasse de store endringene i organisasjonen. Dette gjelder særlig saksbehandlingssystemet Infotrygd. Både NAV-kontor og forvaltningsenheter har under revisjonsarbeidet pekt på flere utfordringer ved bruk av Infotrygd. Det ble nevnt at saksbehandlingen tok lenger tid enn nødvendig fordi systemet i utgangspunktet er bygget for en desentralisert saksbehandlingsløsning. Samtidig kan Infotrygd ikke på en enkel måte gi oversikt over hvor en sak befinner seg i saksflyten mellom lokalkontoret og forvaltningsenheten. En slik oversikt er viktig for blant annet å kunne besvare henvendelser fra brukere.

- *Dokumentflyt*

Dokumentflyt mellom forvaltningsenheter og andre enheter i etaten har et betydelig omfang, og risikoen for at dokumenter kan komme på avveie er stor. Organiseringen og arbeidsdelingen innebærer at flere enheter har behov for opplysninger om brukerne for å sikre riktig behandling av saker. Det opprettes derfor saksmapper på hver enkelt bruker både ved lokalkontoret og forvaltningsenheter. Dette forsinker saksbehandlingsprosessen og skaper risiko for at vedtak fattes uten at nødvendig dokumentasjon foreligger. Etaten kunne på forespørsel ikke framlegge dokumentasjon for en rekke utbetalinger av sykepenger og overgangsstonad, jf. kapittel 6.

- *Arkivløsninger*

Revisjonen viser at flere forvaltningsenheter fortsatt har midlertidige arkivløsninger og ikke har egnede arealer for arkiv. Dette innebærer at noen enheter arkiverer mapper med personopplysninger på saksbehandlernes kontor. Enkelte andre forvaltningsenheter returnerer sakspapirene til NAV-kontorene.

- *Saksbehandlingsrutiner*

Det forelå ikke enhetlige rutiner for saksbehandling av de ulike ytelsene og stønadene (fagrutiner) ved etablering av forvaltningsenheter. Revisjonen viser at den enkelte

112) På 1990-tallet var det enkelte forløpere til forvaltningsenheter som flyttet saksbehandlingen av noen stønader ut fra de lokale trygdekontorene. Enkelte stønadsområder ble i noen fylker tillagt spesialenheter, systemer for regionalt samarbeid ble etablert, og det ble benyttet ressurskontor. Oppgjør til behandlere (leger, fysioterapeuter osv.) ble sentralisert i noen få landsdekkende enheter.

113) Direktoratets brev av 18. mars 2009 til Riksrevisjonen.

saksbehandler i stor grad gjennomfører saksbehandling på samme måte som det ble gjort ved NAV-kontoret vedkommende tidligere var ansatt. Dette resulterer i varierte saksbehandlingsrutiner internt i den enkelte forvaltningsenhet og mellom enhetene.

- *Veiledning og brukerkontakt*

Mangelfull kompetanse ved lokalkontorene fører til at forvaltningsenhetene får veiledningsoppgaver de ikke var tiltenkt overfor lokalene og brukerne. Telefonhenvendelser fra brukere blir i stor grad besvart i forvaltningsenhetene. For å få nødvendig grunnlag for saksbehandling, innhenter ofte forvaltningsenhetene tilleggsinformasjon fra brukerne. Forvaltningsenhetene blir dermed ikke de rendyrkede produksjonsenhetene som forutsatt. Dette har negativ innvirkning på produksjonsnivået, jf. omtale av utfordringer ved kompetanseutvikling i rapportens kapittel 10.

- *Restanser*

De nye forvaltningsenhetene hadde fra første dag ansvaret for store restanser i saksbehandlingen. Dette satte effektiviteten i saksbehandlingen under press allerede før organiseringen var etablert. I tillegg økte restansene ytterligere da uregistrerte saker ble oppdaget, uten at dette synes å ha påvirket etatens etableringsplaner.

9.2 Vurderinger

Formålet med å etablere forvaltningsenheter var å frigjøre tid i NAV-kontorene til mer individuell veiledning og oppfølging, og å øke kvaliteten og effektiviteten i saksbehandlingen. Revisjonen viser at Arbeids- og velferdsdirektoratet mente det var en utfordring å etablere forvaltningsenhetene med tanke på kompetanse, kvalitet og saksbehandlingstider. Revisjonen viser at en rekke sentrale forutsetninger for en vellykket etablering av forvaltningsenhetene ikke syntes å være til stede, og at utviklingen i 2008 har vært negativ med økt saksbehandlingstid, økte restanser og svekket internkontroll.

10 Kompetanseutvikling

Arbeids- og velferdsdirektoratet beskrev i september 2007 et risikobilde hvor mangelfull kompetansebygging både ble trukket fram som en egen risiko, og som en årsak som forsterket øvrige risikoer.¹¹⁴ Det ble blant annet pekt på risiko for at

- medarbeidere ikke hadde tilstrekkelig kompetanse til å utføre sine arbeidsoppgaver
- det ble satt av for lite tid til kompetansehevende tiltak
- produksjonsfokuseringen var så betydelig at det kunne gå på bekostning av tid til kompetanseutvikling

I dette kapitlet belyses problemstillingen om kompetanseutvikling gis tilstrekkelig prioritet, slik at god kvalitet i oppgaveløsingen sikres.

10.1 Mangelfull kompetanse på NAV-kontorene

I 2006 ble det bevilget 696,5 mill. kroner til NAV-reformen, hvorav ca. 100 mill. kroner var forutsatt benyttet til kompetanseutvikling. Riksrevisjonen påpekte¹¹⁵ at Arbeids- og velferds-etaten samme år hadde et netto mindreforbruk på ca. 156 mill. kroner knyttet til NAV-reformen. Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyste at det hadde vært tilstrekkelige ressurser til å gjennomføre felles kulturbygging og kompetanseutviklingstiltak i 2006, men at det hadde vært en del mangler med hensyn til gjennomførings-eвне.¹¹⁶

Siden etableringen i 2006 har det blitt utarbeidet flere ulike planer for kompetanseutvikling på flere nivåer og fagområder. I 2008 ble det ferdigstilt en overordnet plan for samlet kompetanseutvikling, men det var ved utgangen av 2008 fortsatt ikke etablert en struktur for oppfølging av kompetansehevende tiltak.¹¹⁷

Ledere og ansatte ved pilotkontorene i etaten opplyste under revisjonen i 2006 at det hadde vært for lite tid til felles kulturbygging og

kompetanseutvikling innenfor kjerneområdene av reformen.¹¹⁸ Ifølge direktoratet var det per november 2008 gjennomført anslagsvis 14 250 kompetansedagsverk i fylkeslinjen i forbindelse med etableringen av NAV-kontor.¹¹⁹ Revisjonsbesøkene i ytre etat viser imidlertid at det fortsatt er utfordringer med hensyn til kompetanse og kompetanseutvikling. Dette gjør seg gjeldende i førstelinjen ved NAV-kontorene, men også ved etableringen av forvaltningsenheter. De nye grensesnittene mellom enhetene fordrer kompetanse om faglig oppgaveløsning på og mellom de ulike nivåene. Både NAV lokal og NAV Forvaltning opplyser at kompetansen på NAV lokal oppleves som mangelfull ved flere kontor. Trygdefaglig kompetanse er betydelig svekket, spesielt på familie- og pensjonsområdene. Svekkelsen skjedde primært ved fordeling av personale mellom nye enheter.

Medarbeidere ved lokalkontorene skal ha et kunnskapsnivå tilsvarende informasjon tilgjengelig på etatens websider, www.nav.no. Flere kontrollerte enheter har gitt uttrykk for tvil om dette gir tilstrekkelig kunnskap for god veiledning av brukerne, fordi mange forventer å få utdypende informasjon ved henvendelser til etaten.

Kvalifiseringsprogrammet ble innført i nye NAV-kontor fra høsten 2007. Revisjonen i 2008 viser at saksbehandlere fra den tidligere sosialtjenesten i kommunen har varierende kjennskap til og tilgang til saksbehandlingsverktøyet Arena, som blant annet skal brukes til obligatoriske arbeidsevnevurderinger. I en intern rapport for 2. tertial 2008 om arbeidet med kvalifiseringsprogrammet pekes det blant annet på behov for kompetanseheving når det gjelder å motivere de ansatte til å delta.¹²⁰ Det rapporteres også om manglende oversikt, kunnskap og kompetanse om statlige tiltak og virkemidler.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har i 2008 etablert prosjektet "Tidlig drift" for oppfølging av

114) Statusrapport fra Endringsprogrammet september 2007.

115) Dokument nr. 1 (2007–2008).

116) Dokument nr. 1 (2007–2008).

117) Rapport fra sær møte om NAV-reformen mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet 26. november 2008, og ifølge statusrapport om NAV-reformen av 13. november 2008.

118) Dokument nr. 1 (2007–2008).

119) Rapport fra sær møte om NAV-reformen mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet 26. november 2008, og ifølge statusrapport om NAV-reformen av 13. november 2008.

120) Fylkesprosjektens rapportering om arbeidet med kvalifiseringsprogrammet per 2. tertial 2008.

NAV-kontorene. Prosjektet gjennomførte i 2008 en kartlegging som avdekket følgende svakheter knyttet til kompetanseutvikling i etaten, som understøtter funnene fra revisjonen:¹²¹

- Det gjennomføres lite systematisk kompetansearbeid ved NAV-kontorene.
- De kompetansetiltakene som faktisk gjennomføres, kommer ofte til feil tid
- Beskrivelser av kompetansekrav tilpasset den nye oppgavedelingen oppfattes som uklare og utilstrekkelige
- Det fokuseres på kompetanse som er forsvunnet til forvaltningsenheter innen trygdeområdet, og dette skaper en følelse av dårlig mestring som tar oppmerksomheten bort fra NAV-kontorets kjerneoppgaver

10.2 Vurderinger

Ved etablering av arbeids- og velferdsforvaltningen la sosialkomiteen vekt på at det måtte settes inn betydelige ressurser på felles kompetanseheving i den nye etaten, og komiteen ba om at det skulle utarbeides en plan for samlet kompetanseutvikling for den nye arbeids- og velferdsforvaltningen.¹²²

Etaten har siden 2006 utarbeidet flere ulike planer for kompetanseutvikling. Revisjonen viser at etaten ikke har tilstrekkelig kompetanse i mange enheter, til tross for at det har vært iverksatt kompetanseutviklingstiltak. Dette støttes av det interne prosjektet Tidlig drift som blant annet konkluderte med at det gjennomføres lite systematisk kompetansearbeid ved NAV-kontorene. Det kan derfor stilles spørsmål ved om kompetanseutvikling er gitt tilstrekkelig prioritet.

121) Særmøte mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Arbeids- og velferdsetaten om NAV-reformen 26. november 2008.

122) Innst. S. nr. 198 (2004–2005).

11 Etatens ikt-virksomhet

Ikt er en avgjørende rammebetingelse for at Arbeids- og velferdsetaten skal kunne løse alle sine oppgaver. Etaten utviklet derfor i 2007 en ikt-strategi for perioden 2008–2013. Direktoratet har erfart utfordringer med å operasjonalisere strategien i en plan, fordi strategien ikke dekker reformarbeidet i tilstrekkelig grad.¹²³ Direktoratet utvikler derfor en ny versjon av ikt-strategien i løpet av 1. halvår 2009.

Videreutvikling av ikt-systemene er et viktig element for å heve kvaliteten på stønads-behandlingen. Videre forutsetter gjennomføring av NAV-reformen en bærekraftig ikt-utvikling. Det gjennomføres store og parallelle utviklingsprosjekter som til dels benytter teknologi som er ny for etaten. Det knytter seg derfor betydelig risiko til etatens kapasitet og kompetanse til å levere ikt-tjenester av tilstrekkelig kvalitet til rett tid.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet uttaler¹²⁴ at det ligger et klart potensial i videre sanering og konsolidering av ikt-systemer og løsninger i etaten. Dette er et langsiktig arbeid som vil medføre vesentlige kostnader. Hovedtiltakene på ikt-området i 2009 er rettet mot å oppnå stabil drift i en situasjon hvor systemporteføljen har økt og blitt mer forskjelligartet. Arbeids- og inkluderingsdepartementet opplyser at den nye ikt-strategien som utarbeides skal legges til grunn for videre avklaring av moderniseringen av ikt-området.¹²⁵

11.1 Lite fleksible saksbehandlingssystemer

Reformarbeidet som pågår omfatter både organisasjonsendringer og nye oppgaver, som i sin tur stiller nye krav til saksbehandlingssystemene.

Etaten har flere eldre saksbehandlingssystemer som er lite fleksible og vanskelige å tilpasse til de nye oppgavene og de store endringene i organisasjonen. Dette gjelder særlig saksbehandlingssystemet Infotrygd. Systemet tilfredsstill

ikke kravene i økonomiregelverket til sikkerhet, innhold i obligatoriske regnskapsspesifikasjoner og krav til sporbarhet av transaksjoner. Riksrevisjonen har i flere år påpekt manglene ved Infotrygd. Tidligere Trygdeetaten brukte systemet med særlig dispensasjon fra regelverket, og ambisjonen var å fase ut systemet så snart det lot seg gjøre. Dispensasjonen ble videreført til det nye Arbeids- og velferdsdirektoratet, og tidspunktet for utfasing av systemet er foreløpig ikke kjent. Direktoratet opplyser at etaten i første omgang vil søke om fritak fra økonomiregelverket fram til 31. desember 2012.¹²⁶

Revisjonen har over flere år vist at etaten ikke har klart å framskaffe tilpassede ikt-løsninger før endringer innføres. Dette har hatt negative konsekvenser for etatens effektivitet og resultater, og for brukerne som ikke får tjenester og stønader som forutsatt. Revisjonen viser:

- Saksbehandlingssystemer og styringsverktøy var ikke tilpasset ved etablering av forvaltningsenhetene
- Det var ikke innført tilpasset systemstøtte da de nye kravene til oppfølging av sykmeldte trådte i kraft i 2007
- Det var ikke innført tilpasset systemstøtte for oppfølging og arbeidsevnevurderinger da Kvalifiseringsprogrammet ble innført i 2007
- Ny løsning for presentasjon av hver enkelt brukers samlede saksbilde¹²⁷ hadde ikke tilgjengelig informasjon fra kommunale systemer i 20 av 25 NAV-pilotkontor da disse ble etablert i 2006

Revisjonen viser at manglende tilpassing av systemer i forkant av endringer, skaper utfordringer for etatens saksbehandlere. Et eksempel er at saksbehandlere i behandlingen av saker i Kvalifiseringsprogrammet må dokumentere ulike deler av saksbehandlingen i tre forskjellige systemer. Et annet eksempel er at det er krevende for saksbehandlerne å finne ut hvor en sak befinner seg etter etableringen av forvaltningsenhetene.

Telefoni er en viktig del av ikt-konseptet i NAV-kontorene. Etaten har hatt utfordringer med

123) Brev fra Arbeids- og velferdsetaten til Arbeids- og inkluderingsdepartementet av 15. januar 2009.

124) St.prp. nr. 51 (2008–2009).

125) Brev fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Riksrevisjonen av 20. februar 2009.

126) Brev av 21. april 2009 fra NAV til Riksrevisjonen.

127) Den nye løsningen fikk navnet *Personkortet*.

tilgjengelighet i de valgte telefoniløsningene. Brukere har hatt problemer med å få svar på henvendelser, samtidig som besvarelse av mange telefonhenvendelser til feil sted har svekket effektiviteten i saksbehandlingen. Det er iverksatt en rekke strakstiltak i etaten i 2008 for å forbedre situasjonen. Tiltakene videreføres i 2009 og omfatter oppgradering av utstyr som gir økt kapasitet og bedre funksjonalitet for telefonitjenester, etablering av telefonmottak ved NAV-kontor og tilgjengelighet for brukerne i forvaltnings- og pensjonsenheter.

11.2 Personvern og informasjonssikkerhet

Etaten håndterer store mengder sensitive data. Manglende hensyn til personvern i ikt-systemene kan føre til at sensitive opplysninger om brukere kan komme på avveie. Brudd på prinsippene om personvern som hindrer konfidensialitet, tilgjengelighet og integritet i informasjonen, representerer en betydelig risiko for arbeids- og velferdsforvaltningen. Manglende måloppnåelse, tap av tillit og renommé, økonomiske tap og brudd på lover og regelverk er mulige konsekvenser av avvikssituasjoner som har oppstått i forbindelse med etatens ikt-løsninger.

I 2006 ble det utarbeidet en serie policyer for beredskap, informasjonssikkerhet og personvern, som ble fulgt opp i 2007 gjennom utarbeidelse av operativ sikkerhetsdokumentasjon. I 2008 startet etaten et arbeid med å revurdere internkontrollsystemet på området for å sikre forankring og etterlevelse.

I forbindelse med revisjonen av regnskapet for 2005, tok Riksrevisjonen opp mangler og svakheter ved informasjonssikkerheten i stor-maskinmiljøet i tidligere Trygdeetaten.¹²⁸ Ved behandlingen av saken i Stortinget, forutsatte kontroll- og konstitusjonskomiteen at utbedring av de påpekte manglene ble gitt høy prioritet.

Som en oppfølging av merknadene etablerte etaten et prosjekt som skulle gjennomføre kortsiktige forbedringer i 2006, og legge grunnlaget for flere tiltak i perioden 2007–2009. Arbeids- og velferdsetaten har i et 3-årig perspektiv (2007–2009) forbedret flere av de konkrete forholdene som Riksrevisjonen tok opp.

Riksrevisjonens oppfølging av saken i 2007 viste at det gjensto betydelig arbeid. Stortinget viste i

behandlingen av Dokument nr. 1 (2008–2009) til at Riksrevisjonen hadde påpekt tilsvarende forhold i tidligere Trygdeetaten så tidlig som i 2001, og fant det uakseptabelt at forholdene ikke var brakt i orden.¹²⁹ Etter dette reorganiserte etaten arbeidet i 2008 og har gjennomført flere tiltak. Arbeidet skal avsluttes i 2009.

11.3 Vurderinger

Mangfoldet og kompleksiteten i etatens systemportefølje representerer betydelige utfordringer, og manglende integrasjon mellom de ulike systemene fører til at saksbehandlingen blir mindre effektiv. Konsekvensen er at etaten får utfordringer med hensyn til lav kvalitet i saksbehandlingen, lengre saksbehandlingstider og mangelfull oppfølging av brukere. Det blir videre krevende å etablere og opprettholde nødvendig informasjonssikkerhet.

Revisjonen viser at etaten ikke har gjennomføringsevne til å levere tilpassede ikt-løsninger i det tempoet som NAV-reformen krever. Saksbehandlingssystemene skal understøtte en effektiv oppgaveløsning og samhandling, slik at etaten kan ivareta brukernes behov og sikre korrekt og lik beregning og utbetaling av ytelser til riktig tid. En tydelig og operativ ikt-strategi er viktig for at etatens systemportefølje skal kunne utvikles på en hensiktsmessig måte.

128) Dokument nr. 1 (2006–2007).

129) Innst. S. nr. 120 (2008–2009).

12 Intern styring i Arbeids- og velferdsetaten

Virksomhetsstyringen i Arbeids- og velferdsetaten skal legge til rette for at intensjonene med NAV-reformen kan realiseres og sikre at etaten leverer i henhold til mål og resultatkrav fra overordnet departement.

Det er et sentralt krav til styringen i statlige virksomheter at den har nødvendig styringsinformasjon og beslutningsgrunnlag til å følge opp aktivitetene og resultatene.¹³⁰ Dette skal være grunnlaget for styringsdialogen både internt i virksomheten og med overordnet departement. Departementets tildelingsbrev til etaten stiller hvert år midler til rådighet og gir rammer og retningslinjer til virksomheten.

Arbeids- og velferdsetaten har etablert rammene for et helhetlig og integrert system for internstyring.¹³¹ Styringen skal gjenspeile etatens risikovurderinger, og relevante tiltak må iverksettes for å redusere identifisert risiko. Arbeids- og velferdsdirektoratet har gjennomført overordnede risikovurderinger i 2007 og 2008, og det arbeides med å innføre risikostyring på alle nivåer i etaten.

12.1 Styringsdialogens innhold

Mål- og disponeringsbrev benyttes som interne styringsdokumenter i Arbeids- og velferdsetaten. Brevene angir resultatmål (styringsparametre) med tilhørende budsjettammer for de ulike enhetene i etaten. Enhetene rapporterer tertialvis til direktoratet på de fastsatte resultatmålene.

Revisjonen viser at det er stilt omfattende rapporteringskrav til enhetene. Store deler av tertialrapporteringen fra NAV Fylke består av en detaljrik gjennomgang av gjennomføring av spesifikke tiltak knyttet til ordninger som etaten forvalter. Mindre oppmerksomhet synes å bli viet gjennomgang av status for fylkets enheter sammenlignet med utfordringene når det gjelder saksbehandling, restanseutvikling og gjennomføring av NAV-reformen. Styringsdialogmøtene fokuserer imidlertid på disse utfordringene, men sammenhengen

mellom tertialrapporteringen og innholdet i styringsdialogmøtene er uklar.

Etaten mener det er lett å miste fokus på grunn av alle detaljer det skal rapporteres om.¹³² Det vises til at styringsspennet må forenkles. Det må settes realistiske mål, og tydeliggjøres hvilke hovedområder som skal prioriteres. Det framheves at styringsdokumentene må være tydelige på prioriteringene. Videre må det sikres gode styringsdata som legger grunnlag for en hensiktsmessig resultatrapportering.

12.2 Utbetaling av rett ytelse

I etatens tildelingsbrev er det under delmålet *sikre rett og riktig ytelse* stilt krav om at det skal rapporteres om resultater av gjennomførte kvalitetskontroller og gis en vurdering av kvaliteten på ytelsesbehandlingen i etaten.

Revisjonen viser at mål- og disponeringsbrevet til fylkene verken angir styringsparametre eller konkrete resultatkrav til målet om rett og riktig ytelse. Kvalitet i saksbehandlingen måles ved hjelp av omgjøringsprosenten i klage- og ankesaker. NAV Klage og anke skal gi løpende tilbakemelding til vedkommende enhet/saksbehandler i alle saker med kvalitetsavvik. I tillegg skal NAV Klage og anke gi oppsummerende og systematiske tilbakemeldinger i rapport til fylkene (kvalitetsrapport) om kvaliteten i saksbehandlingen i førstelinjen. Direktoratet opplyser imidlertid at omgjøring kan ha andre årsaker enn kvalitetsavvik.

Revisjonen viser at forvaltningsenhetene ikke håndterer tilbakemeldinger om kvalitetsavvik fra klage- og ankeenheter på en ensartet måte. Enkelte forvaltningsenheter uttaler imidlertid at tertialrapporter fra klage- og ankeenheter gir noen indikasjoner på kvaliteten i saksbehandlingen.

130) Bestemmelser om økonomistyring i staten, punkt 2.3.2.

131) Jf. punkt 2.3.

132) Referat fra styringsdialogmøter med NAV Fylke (Aust-Agder, Vest-Agder og Rogaland 4. september 2008, Hedmark og Oppland 1. oktober 2008, og Nordland, Troms og Finnmark 8. oktober 2008).

12.3 Utbetaling av ytelser til rett tid

Det er stilt krav til at etaten skal fastsette og rapportere om svartider for alle sakstyper i til-delingsbrevet, jf. rapportens kapittel 5. For flere ytelser har etaten imidlertid ikke fastsatt slike krav. Dette gjelder blant annet sykepengar, foreldrepenger og barnetrygd. På disse områdene har etaten heller ikke registrert informasjon om saksbehandlingstid.¹³³

Informasjon om svartider og restanser er viktig når den enkelte enhet i etaten skal prioritere ressurser til saksbehandling. Revisjonen viser at etatens statistikkverktøy inneholder feil som kan føre til at dataene ikke gir et korrekt bilde av status i saksbehandlingen på et stønadsområde. Videre oppdateres informasjonen i statistikkverktøyet bare månedlig, noe som gjør statistikken lite egnet som støtte for styring av etatens løpende drift. Når det gjelder sykepengar viser revisjonen at enhetene må foreta manuelle tellinger for å få oversikt over restanser og produksjon. Dette er ressurskrevende og gjennomføres i varierende grad.

Revisjonen viser at etaten har rapportert følgende utvikling i saksbehandlingstid og restanser til Arbeids- og inkluderingsdepartementet:

- I årsrapporten for 2007 uttalte etaten at svartidene på de fleste stønadene var under eller i nærheten av kravene. Etaten hadde imidlertid utfordringer med svartider for uføreytelser og barnebidrag. Det ble opplyst om en markert økning i restansene fra mai til oktober. Det ble lagt til grunn at dette ville flate ut i november og desember, og at det først og fremst var uføreområdet som var problematisk.
- I rapport for 1. tertial 2008 opplyses det at etaten jevnt over leverer akseptable resultater med hensyn til saksbehandlingstid innenfor de fleste ytelsene. Etaten har imidlertid hatt utfordringer med å nå kravene til svartid på flere stønadsområder som en følge av omstilling ved opprettelse av forvaltningsenheter og endring i arbeidsprosesser.
- I rapport for 2. tertial opplyser etaten at den har et stort fokus på å få kontroll over restanseutviklingen. Videre framgår det at det over tid har vært en økning i saksbehandlingstiden, og en betydelig oppbygging av restanser.

Rapporteringen indikerer at etaten til og med 1. tertial 2008 legger til grunn at saksbehandlingstidene for stønader og ytelser er akseptable.

133) Jf. Virksomhetsrapport for 2008.

Utviklingen i saksbehandlingstid og restanser som er omtalt i kapittel 5, viser at økningen startet allerede første halvår 2007.

12.4 Internkontroll

12.4.1 Rapportering av internkontroll

NAV Fylke og de enkelte spesialenhetene rapporterer tertialvis til direktoratet om etterlevelse av sentrale interne kontrolltiltak på stønads- og driftsområdet, i tillegg til regnskapsmessige kontroller. Et viktig formål med rapporteringen er å gi ledelsen på alle nivåer et grunnlag for å følge opp underliggende enheter, og dokumentere utviklingen i internkontroll og regnskapskvalitet. Det er stilt krav til rapporteringen i vedlegg til mål- og disponeringsbrevene, men resultatene framgår ikke i referater fra styringsdialogmøtene.

Basert på tertialrapporteringen utarbeider direktoratet en sammenstilling som skal gi et bilde av regnskapskvalitet og etterlevelse av internkontroll. Direktoratet benytter sammenstillingen i oppfølgingen av ytre etat. Arbeids- og velferdsetaten beskriver utviklingen i internkontrollen i 2008 slik:

"Det synes likevel ut frå tala i dei ulike fylka at det samla sett er ein positiv utvikling knytt til avvik på internkontroll."

Analyse av innrapporterte data fra fylkene viser en negativ utvikling i internkontrollen i etaten fra 2007 til 2008. Etatens metode for å bearbeide innrapporterte data antas å være en årsak til feiltolkningen av utviklingen i internkontrollen i 2008.

Revisjonen viser i tillegg at det er store avvik mellom rapportert og reell etterlevelse av de interne kontrollrutinene. Hele 60 prosent av rapporteringen gir inntrykk av en bedre situasjon enn det virkeligheten gjenspeiler. Feil i rapporteringen påvirker dermed direktoratets styringsgrunnlag, og kan føre til at nødvendige tiltak for bedring av internkontrollen ikke blir satt i verk.

Feil i rapporteringen ble også påvist i revisjonen av 2006 og 2007. Direktoratet uttalte i forbindelse med revisjonen i 2007 at det er viktig for etaten å gjennomføre tiltak som gir tilstrekkelig trygghet for validiteten i rapporteringen. Det ble utarbeidet en egen plan for videreutvikling av tertialrapporteringen.

12.4.2 Internkontroll som er omtalt i styringsdialogen

I tildelingsbrevet er det krav om at etaten skal etablere en internkontroll som skal bidra til å sikre at etatens mål nås, at ressursbruken er effektiv og at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler. Internkontrollen kan dermed ses i sammenheng med etatens mål om utbetaling av rett og riktig ytelse til rett tid.

Direktoratet har utarbeidet en policy for internkontroll og det arbeides med å utvikle et felles rammeverk. Rammeverket skal bedre tilgjengeligheten til rutiner, risiko og nøkkelkontroller, og bidra til bedre etterlevelse av den fastlagte internkontrollen. Direktoratet har opplyst at rammeverket skulle foreligge i løpet av 2008.¹³⁴

Direktoratet opplyser imidlertid et år senere at å utvikle og rulle ut et rammeverk for internkontroll er et omfattende arbeid som det vil ta år å fullføre.¹³⁵

I mål- og disponeringsbrevene fra direktoratet til NAV Fylke og til NAV Spesialenheter er det presisert at det vil bli fokusert mer på internkontroll på stønadsfeltet og på dokumentasjon av enhetenes internkontroll. Prosess og tidsplan for dette arbeidet skulle bli fastsatt i løpet av første tertial 2008. Det knyttes ikke styringsparametre til dette punktet. Prosess og tidsplan framgår ikke av styringsdialogen senere i året. Det framgår også at enhetene bør innrette virksomheten etter policy for internkontroll. Det er ikke fastsatt resultatmål eller skissert tiltak for å implementere policyen.

12.5 Oppfølging av sykmeldte

Revisjonen i 2007 viste manglende etterlevelse av lovpålagte krav, og svakheter ved implementering av rutiner for oppfølging av sykepengemottakere og mottakere av tidsbegrenset uførestønad. Etaten hadde verken mål- og resultatkrav eller styringsparametre rettet mot arbeidet med individuell oppfølging. I etatens årsrapport for 2007 ble det imidlertid rapportert om forsterket innsats for å systematisere oppfølgingsarbeidet overfor mottakere av rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad.

Etatens krav i mål- og disponeringsbrev for 2008 er å øke antall sykmeldte som får oppfølging innen 12 uker, og øke andelen dialogmøter i regi

av NAV ved utgangen av året til 75 prosent. Videre er det utformet styringsparameter om å gradvis øke andelen mottakere av rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad med NAV-plan.

Virksomhetsrapporten for 2008 viser at resultatene fortsatt ligger langt under etatens målsettinger. Det framgår også at det er svakheter knyttet til styringsinformasjonens pålitelighet når det gjelder oppfølging av sykmeldte. Etaten har fortsatt ikke gode strømningstall, det vil si tall på hvor mange som passerer henholdsvis 6, 12 og 26 ukers sykmelding. Tall som benyttes er fra 1. halvår 2008 og inkluderer bare sykepengeutbetalinger til arbeidstakere. Videre opplyses det at muligheter til å registrere oppfølgingsaktiviteter i forskjellige saksbehandlingssystemer kan ha ledet til en viss grad av dobbelttelling av aktivitetene.

Etaten påpeker at styringsstatistikken er under utvikling, og at tiltak gjennomføres for å forbedre registreringen av saker i NAV-kontorene og for å forbedre statistikkrapportene.

Det er usikkert hvorvidt etatens rapportering knyttet til oppfølging av sykmeldte er pålitelig. Resultatrapporteringen, knyttet til oppfølging av sykmeldte, kan gi et feilaktig bilde av det arbeidet etaten har gjennomført.

12.6 Vurderinger

2008 var et utfordrende år for Arbeids- og velferdsetaten som følge av det samlede endringstrykket fra de tre parallelle reformene. Det er etablert 147 NAV-kontor og 36 nye forvaltningsenheter i 2008. Samtidig er det satt i drift et nytt pensjonssystem (Kjempen) basert på det eksisterende pensjonsregelverket. Etaten har imidlertid utfordringer med å opprettholde den løpende produksjonen og samtidig ivareta endringene som følger av reformene. I den interne styringen iverksettes hensiktsmessige tiltak som ikke fullt ut blir gjennomført og får den tilskattede effekten.

Etaten har en omfattende rapportering knyttet til målene, men har i liten grad rapportert om status for enhetene når det gjelder utfordringer på store viktige områder som restanser og gjennomføring av NAV-reformen.

134) Arbeids- og velferdsdirektoratets brev til Riksrevisjonen av 22. april 2008.

135) Arbeids- og velferdsdirektoratets brev til Riksrevisjonen av 21. april 2009.

God kvalitet på styringsinformasjon er avgjørende for å sikre korrekt rapportering om resultater knyttet til måloppnåelse. Etatens styringsinformasjon har klare svakheter. Målene om utbetaling av rett ytelse til rett tid og god oppfølging av brukere er etablerte og sentrale målsettinger for etaten. Hensiktsmessig og pålitelig styringsinformasjon er derfor viktig. Upålitelig styringsinformasjon kan føre til at direktoratet og departementet fatter feil beslutninger eller reagerer for sent på utviklings- trekk i etaten.

Etatens rapportering av utvikling i saks- behandlingstid og restanser gir ikke et korrekt bilde av de faktiske forhold ved utgangen av 2007 og i begynnelsen av 2008. Rapporteringen synes å undervurdere økningen i saksbehand- lingstid og restanser. Korrekt styringsinformasjon kunne ha ledet til tidligere iverksettelse av avhjelpende tiltak, og et mindre omfang av negative konsekvenser for brukerne.

Riksrevisjonen har pekt på svakheter i tertialvis rapportering om etterlevelse av internkontroll i flere år. Til tross for iverksatte tiltak, har etaten foreløpig ikke oppnådd nødvendig regnskaps- kvalitet. Revisjonen viser at styringsinformasjon om internkontroll ikke er pålitelig, og at etaten har feiltolket utviklingen på dette området.

13 Departementets etatsstyring

Ansvar for etatsstyringen av Arbeids- og velferdsetaten er lagt til velferdspolitisk avdeling. I tillegg har pensjonsavdelingen og arbeidsmarkedsavdelingen fagansvar for enkelte områder. Budsjett- og økonomiavdelingen har en koordinerings- og kvalitetssikringsrolle hva gjelder etatsstyring. Arbeids- og velferdsetatens komplekse saksporfølje, sett i sammenheng med tre parallelle reformløp, stiller store krav til departementets etatsstyring og oppfølging.

I revisjonen av departementets gjennomføring av det årlige budsjettet vurderes styringsdialogen i sammenheng med øvrige revisjonsfunn. Dokumentasjonen av styringsdialogen oversendes Riksrevisjonen i henhold til avtale. Følgende dokumenter inngår i departementets styring:

- St.prp. nr. 1 for det enkelte budsjettår
- Departementets overordnede virksomhetsplan som angir departementets oppgaver innenfor det enkelte politikkområdet, i tilknytning til mål og delmål fra St.prp. nr. 1
- Instruks og retningslinjer som beskriver myndighet og ansvar, fastsetter styringsdialogens form og innhold og skal sikre en forutsigbar styringsdialog
- Tildelingsbrev og tillegg til tildelingsbrev
- Brev med spesielle styringssignaler fra departementet til etaten
- Protokoll fra etatsstyringsmøter og særmøter mellom departementet og direktoratet
- Tertialrapporter og statusrapporter fra Arbeids- og velferdsetaten som danner grunnlaget for hva som drøftes i styringsmøtene

I departementets overordnede virksomhetsplan er det ikke angitt tidsperspektiv for gjennomføring av oppgaver under det enkelte delmålet. Departementet har ikke dokumentert egne risikovurderinger eller hvordan styringen av Arbeids- og velferdsetaten planlegges i ettårig og flerårig perspektiv. Departementet har forsøkt å kartlegge risiko på ulike måter og har identifisert utfordringer i arbeidet, men erkjenner at systemet for risikostyring internt ikke har funnet sin endelige form.¹³⁶

136) Brev til Riksrevisjonen av 10. februar 2009.

I St.prp. nr. 1 er målstrukturen for Arbeids- og velferdsetaten fordelt på fem resultatområder. Det er vanskelig å spore sammenhengen mellom målene for arbeids- og velferdspolitikken i budsjettproposisjonen, og målene for etaten slik de er framstilt i tildelingsbrevet. Departementet har også uttrykt at det ser behov for en tydeliggjøring på området,¹³⁷ og at det kan være en utfordring for aktører som ikke deltar i styringsdialogen å se hvordan mål og strategier følges opp.¹³⁸ Videre styrer Arbeids- og velferdsetaten internt etter en annen målstruktur enn den som er satt opp i tildelingsbrevet. Dette gjør det vanskelig å etterprøve mål og strategier for gjennomføringen av arbeids- og velferdspolitikken som helhet.

13.1 Ytelsesforvaltning

I tildelingsbrevet for 2008 har departementet fastsatt at etaten skal rapportere om resultater av gjennomførte kvalitetskontroller, og gi en vurdering av kvaliteten på ytelsesbehandlingen i etaten. Formålet med rapporteringskravet under delmål Sikre rett og riktig ytelse i tildelingsbrevet for 2008 er å følge med på kvaliteten i vedtakene som fattes i etaten, slik at brukere får rett ytelse til rett tid, og at etatens ressurser forvaltes på en forsvarlig måte i tråd med gjeldende lover og retningslinjer. Departementet vurderer at rapporteringen som er mottatt fra direktoratet om resultater av kvalitetskontroller av saksbehandlingen og utbetalingene, og vurderingen av kvaliteten på ytelsesbehandlingen i etaten, ikke har vært tilstrekkelig for å oppnå dette.¹³⁹

Departementet har ikke satt noen krav til kvalitetskontrollene, verken når det gjelder type kontroller eller omfang av kontrollene. Det er heller ikke konkretisert hva slags vurdering direktoratet skal gi av kvaliteten.

137) Brev fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Riksrevisjonen av 20. mai 2008.

138) Arbeids- og inkluderingsministerens svar til saker i Dokument nr. 1 i brev av 18. august 2008.

139) Brev fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Riksrevisjonen av 10. februar 2008.

13.2 Økonomi- og regnskapsoppfølging

I revisjonen av Arbeids- og velferdsetatens regnskap påpekte Riksrevisjonen i 2007 vesentlige mangler i internkontrollen og etatens regnskap.¹⁴⁰ Departementet uttalte i sitt svar at det i 2008 ville følge opp direktoratets arbeid med internkontrollen, blant annet med hensyn til planverk for økonomi- og regnskapsfunksjonen i 2008.¹⁴¹

Departementet uttrykte overfor Arbeids- og velferdsdirektoratet at det er innstilt på en tett oppfølging av det videre arbeidet med utvikling og etablering av en helhetlig økonomi og regnskapsfunksjon.¹⁴² Regnskaps- og økonomiprojektet skulle bli et fast punkt på dagsordenen i de ordinære etatsstyringsmøtene.

En gjennomgang av styringsdialogen mellom departementet og etaten viser at regnskaps- og økonomiprojektet ikke ble drøftet i etatsstyringsmøte før 24. oktober 2008. Direktoratet orienterte i møtet om dårlige resultater knyttet til regnskapskvalitet, og at resultatene hadde blitt vesentlig dårligere enn i 2007. Direktoratet orienterte videre at det var iverksatt konkrete tiltak for å bedre kvaliteten på regnskapet knyttet til stønadsområdet, blant annet at de åtte fylkene med størst utfordringer var pålagt en handlingsplan. Departementet uttrykte bekymring for arbeidet med å slutføre regnskapet for 2008, og innhentet i desember ekstern bistand i arbeidet med oppfølgingen av direktoratets prosjekt om økonomi og regnskapsfunksjon i etaten.

13.3 Oppfølging av utenlandsområdet

Forvaltningen på utenlandsområdet er kompleks og krever god informasjonsflyt mellom flere etater som har forvaltningsoppgaver på området.

I forbindelse med revisjonen av regnskapet for 2007 påpekte Riksrevisjonen svakheter i departementets styring av utenlandsområdet.¹⁴³ Arbeids- og velferdsetaten manglet oversikt over omfanget av utenlandssakene og manglet et register over medlemmer av folketrygden. Revisjonen viste også manglende rutiner og ikt-løsninger for fastsetting, innkreving og rapportering av trygdeavgift. Arbeids- og

velferdsdirektoratet opplyste at det var tatt initiativ til å få etablert samhandlingsrutiner mellom Skattedirektoratet og Utlendingsdirektoratet. Arbeids- og inkluderingsdepartementet uttalte at det i 2008 ville følge opp revisjonens merknader med utgangspunkt i oppdaterte planer og risikovurderinger fra Arbeids- og velferdsdirektoratet.¹⁴⁴

Av referat fra etatsstyringsmøte med Arbeids- og velferdsdirektoratet 24. oktober 2008 framgår det at departementet vil innkalle til sær møte om oppfølgingen av handlingsplanen for NAV Utland. Det er ikke dokumentert overfor Riksrevisjonen at det er avholdt et slikt sær møte i 2008, eller planlagt for 2009. Riksrevisjonen har heller ikke mottatt dokumentasjon eller informasjon om annen oppfølging av den oppdaterte tiltaksplanen i 2008.

13.4 Oppfølging av sykmeldte og mottakere av tidsbegrenset uførestønad

Riksrevisjonen påviste i 2007 betydelige avvik fra lovpålagte krav om oppfølging av sykmeldte og personer med tidsbegrenset uførestønad, og stilte spørsmål ved om avvikene kan ha sammenheng med at departementet i liten grad har stilt konkrete krav, forventninger og prioriteringer på kort og lang sikt for å bedre oppfølgingsarbeidet.¹⁴⁵

På bakgrunn av funnene i 2007-revisjonen etter spurte Riksrevisjonen departementets ambisjoner på kort og lang sikt for innhold og kvalitet i etatens oppfølging av brukere som mottar helse-relaterte ytelser. Departementet uttalte at styringssystemet for Arbeids- og velferdsetaten har både områder der det er satt konkrete krav til årlig måloppnåelse, og områder der det ikke er satt slike krav, og at dette er et bevisst valg.¹⁴⁶

I tildelingsbrevet for 2008 er det ikke definert styringsparameter knyttet til oppfølging av sykmeldte. Det bes bare om rapportering på mottatte og innhentede oppfølgingsplaner fra arbeidsgiver, og på gjennomførte dialogmøter mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Gjennomgangen av Arbeids- og velferdsdirektoratets virksomhetsrapport for 2008 viste at resultatene fortsatt ligger langt under politiske forventninger og etatens målsettinger.¹⁴⁷

140) Dokument nr. 1 (2008–2009).

141) Arbeids- og inkluderingsministerens svar til saker i Dokument nr. 1 i brev av 18. august 2008.

142) Brev av 9. april 2008 til Arbeids- og velferdsdirektoratet.

143) Dokument nr. 1 (2008–2009).

144) Arbeids- og inkluderingsministerens svar til saker i Dokument nr. 1 i brev av 18. august 2008.

145) Dokument nr. 1 (2008–2009).

146) Arbeids- og inkluderingsministerens svar til saker i Dokument nr. 1 i brev av 18. august 2008.

147) Avsnitt 5.1 Oppfølging av sykmeldte.

13.5 Innføring av kvalifiseringsprogrammet

I 2007 ble det bevilget 53 mill. kroner til innfasing av kvalifiseringsprogrammet. I 2008 ble ytterligere 230 mill. kroner bevilget til innføring og gjennomføring av programmet med tilhørende kvalifiseringsstønad. I kostnadsberegningene for bevilgningen ble det lagt til grunn at antall deltakere ville være om lag 5400 ved utgangen av 2008. Bevilgningen skulle gå til å dekke kommunenes ekstrakostnader knyttet til kvalifiseringsprogrammet og kvalifiseringsstønden, og det var kommuner med nye NAV-kontor som fikk tildelt bevilgningen.

Revisjonen viser svakheter ved

- gjennomføring og dokumentasjon av arbeidsevnevurderinger
- vedtak om kvalifiseringsprogram som i flere tilfeller ble fattet uten at arbeidsevnevurderinger var gjennomført
- dokumentasjon av tett og målrettet oppfølging og individuelt tilpassede program
- gjennomføring og dokumentasjon av individuell plan¹⁴⁸

Arbeids- og velferdsdirektoratet fikk ansvar for gjennomføringen av kvalifiseringsprogrammet, sammen med andre oppgaver på det sosialpolitiske området 1. mars 2008. Det ble ikke gitt mål- og styringsparametre til direktoratet i tildelingsbrevet, men direktoratet ble bedt om å rapportere på antall deltakere i programmet.¹⁴⁹

I mai var ikke departementet fornøyd med det oppnådde antall deltakere. Statsråden skrev et eget brev hvor bekymring ble uttrykt over at bare 286 deltakere var inne i ordningen, og det ble igangsatt et eget prosjekt på fylkesnivå for å støtte innføringen av programmet.¹⁵⁰ Det ble bevilget 5,2 mill. kroner til prosjektet i revidert nasjonalbudsjett.¹⁵¹ Fra og med august 2008 innførte departementet månedlige særmøter med direktoratet om gjennomføringen av kvalifiseringsprogrammet.

Departementet uttaler følgende til Riksrevisjonen:¹⁵²

"I St.prp. nr. 1 (2007–2008) og i tildelingsbrevet til direktoratet for 2008 ble det ikke stilt kvantitative mål for antall deltakere i

programmet. Dette må ses i lys av at det er kommunene som har en lovbestemt plikt til å tilby programmet, og at de søkerne som fyller inngangsvilkårene har en rett til program.

I kostnadsberegningene som ble lagt til grunn for bevilgningen til dekning av kommunenes merkostnader knyttet til programmet, ble det imidlertid lagt til grunn at antall deltakere ville være om lag 5400 ved utgangen av 2008. Dette er i praksis også blitt et uttrykk for hvilket ambisjonsnivå som er knyttet til gjennomføringen av programmet.

Forpliktelsen overfor Stortinget er etter departementets syn likevel ikke knyttet til et kvantitativt mål for ordningen, men at kommunene oppfyller sin lovmessige plikt til å tilby programmet og at tilskuddet til kommunene over kapittel 621, post 62 benyttes i tråd med forutsetningene."

Arbeids- og velferdsetaten uttaler at arbeidet med kvalifiseringsprogrammet fram til i dag har vært preget av de politiske føringene om å nå målene med antall deltakere på ordningen.¹⁵³

Arbeids- og inkluderingsdepartementet har lagt betydelige ressurser i styring av innføring av kvalifiseringsprogrammet i 2008, særlig etter at rapporteringen viste at det var svært få deltakere på programmet i første halvår. Departementet og direktoratet har noe ulike vurderinger av hvilke prioriteringer som lå til grunn for innføringen. I styringsdokumentene er måltallet som lå til grunn for kostnadsberegningene grunnlag for styring og oppfølging fra departementet.

13.6 Resultatmål og indikatorer for NAV-kontorene

I rammeavtalen mellom Kommunenes Sentralforbund og Arbeids- og inkluderingsdepartementet er det fastsatt at det skal utvikles felles resultatmål og indikatorer for NAV-kontorene. Det er igangsatt et prosjekt for å utvikle disse indikatorene, men i 2008 var prosjektet ennå ikke fullført.

Departementet opplyser at arbeidet er noe forsinket, og viser til at det i tildelingsbrevet for 2009 framgår at departementet vil arbeide videre med å utvikle felles resultatmål og indikatorer

148) Jf. kapittel 4.

149) Tillegg til tildelingsbrev av 13. mars 2008 og brev av 14. mars 2008.

150) Brev av 29. mai 2008.

151) St.prp. nr. 59 (2007–2008).

152) Brev til Riksrevisjonen av 10. februar 2009.

153) Brev til Riksrevisjonen av 12. januar 2009.

for NAV-kontorene med sikte på en samlet oppfølging av arbeids- og velferdsforvaltningen i 2010.¹⁵⁴ Dette arbeidet vil også måtte ses i sammenheng med det igangsatte utviklingsarbeidet i departementet som skal se nærmere på framstillingen av arbeids- og velferdspolitikken i budsjettproposisjonen for 2010. Arbeidet vil også omfatte sammenhengen mellom målene i budsjettproposisjonen og i tildelingsbrevet.

13.7 Styringsdialogens form og innhold

Styringsdialogen består blant annet av følgende elementer:

- Departementets årlige budsjettproposisjoner
- Departementets årlige tildelingsbrev med suppleringer
- Lover, forskrifter og instruksjer
- Etatens årsrapport
- Etatsstyringsmøter
- Fagmøter
- Kontaktmøter mellom politisk ledelse og Arbeids- og velferdsetaten
- Særmøter om NAV-reformen og Pensjonsprogrammet
- Lederkontrakten med etatsleder

Arbeids- og inkluderingsdepartementet har engasjert eksterne kvalitetssikrere av styringsdialogen og særmøtene om NAV-reformen. Allerede i mars 2007 uttrykte kvalitetssikrerne bekymring for kvaliteten i styringsdialogen, og kommenterte at den lave kvaliteten på rapporteringen gjorde det umulig å forberede møtene på forsvarlig vis.

Direktoratet forbedret rapporteringsstrukturen utover året. I mai kommenterte kvalitetssikrerne at Arbeids- og velferdsetaten har store utfordringer med å holde den forventede framdrift på vesentlige områder, og dette ble gjentatt i forbindelse med møtene gjennom året. I september 2007 uttalte kvalitetssikrerne at manglende framdrift indikerte at Arbeids- og velferdsetaten på etableringssiden hadde god framdrift, men at etableringene ble gjennomført på et minimumsnivå, fordi de nødvendige forutsetninger og leveranser ikke var til stede i ønsket omfang. I desember 2007 gjentok kvalitetssikrerne denne bekymringen for innholdet i NAV-kontorene. Samtidig anbefalte kvalitetssikrerne at særmøtene i 2008 burde legges til rette for drøfting av mer strategiske temaer.

154) Brev fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Riksrevisjonen av 10. februar 2009.

Bekymringen for at etableringsløpet fokuserte for mye på kvantitativ framdrift ble gjentatt av kvalitetssikrerne i mars 2008. Dette har etter kvalitetssikrernes syn ført til sviktende oppmerksomhet på innhold, kompetanse, kvalitet og det overordnede målbildet for NAV-reformen.

I forbindelse med revisjonen av regnskapet for 2007 stilte Riksrevisjonen spørsmål ved om departementet i sin styring har tilstrekkelig oppmerksomhet på langsiktige utfordringer.¹⁵⁵

Direktoratet ønsket i eget særmøte om styringsdialogen med departementet å drøfte hvordan dialogen kunne nedtone kontrollperspektivet og legge mer vekt på framtidsrettet strategidiskusjon og diskusjoner om hva departementet kan bidra med for å sikre bedre måloppnåelse.¹⁵⁶ Direktoratet mente at hovedutfordringen med styringsdialogen var at det ble brukt for mye tid på resultatrapportering framfor å diskutere det langsiktige makrobildet.

Departementet opplyser at synspunktene er fulgt opp i flere brev til direktoratet der det presiseres at det er avvik og svake resultater som truer måloppnåelsen med NAV-reformen som skal rapporteres fra direktoratet og drøftes i etatsstyringsmøtene.¹⁵⁷ Departementet understreker at det har dialog med direktoratet om langsiktige utfordringer på en rekke områder som internkontroll, utenlandsforvaltningen og kompetanseutfordringer i etaten. Videre at departementet med jevne mellomrom vurderer etatsstyringsmøtenes form og innhold.

Departementet er av den oppfatning at det totale styringsopplegget for Arbeids- og velferdsetaten alt i alt har fungert tilfredsstillende og at direktoratet samlet sett har rapportert dekkende.

13.8 Vurderinger

Målene for arbeids- og velferdspolitikken er vanskelige å identifisere, fordi de er spredt på ulike målstrukturer i henholdsvis budsjettproposisjon, tildelingsbrev og i etatens interne styring. Målene er i liten grad formulert som mål. Arbeids- og inkluderingsdepartementet har derfor ikke i tilstrekkelig grad konkretisert Stortingets vedtak og forutsetninger for politikkområdet.

155) Dokument nr. 1 (2008–2009).

156) Særmøte den 9. juni 2008.

157) Brev fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Riksrevisjonen av 10. februar 2009.

I tillegg har departementet foreløpig utfordringer med å innføre risikobasert etatsstyring.

Både eksterne kvalitetssikrere, Riksrevisjonen og direktoratet har påpekt behovet for mer strategisk fokus i etatsstyringsdialogen mellom departement og direktorat om gjennomføring av NAV-reformen. Departementet kan ikke dokumentere et slikt strategisk fokus, samtidig som styringen på sentrale områder for etaten og arbeids- og velferdspolitikken har klare mangler.

Det er ikke satt konkrete krav til kvalitetskontrollene i ytelsesforvaltningen. Utydelige mål- og resultatkrav fra departementet til etaten åpner for en rapportering som ikke gir et korrekt bilde av den faktiske situasjonen i etaten.

I lys av den høye risikoen for svak kvalitet i regnskapet og i ytelsesforvaltningen, er det grunn til å stille spørsmål ved hvorvidt departementets oppfølging har vært tilstrekkelig for å sikre seg at etaten har tilfredsstillende regnskapskvalitet og internkontroll.

Styringsdialogen tyder på at departementet var orientert om etatens utfordringer med regnskap og internkontroll i starten av 2008, men at det ikke ble prioritert å iverksette tiltak før ved utgangen av 2008. Departementet formidlet tidlig at det var innstilt på en tett oppfølging av arbeidet med etatens økonomi og regnskapsfunksjon, men gjennomfører ikke sine ambisjoner for styring og oppfølging.

Riksrevisjonen ser positivt på at Arbeids- og inkluderingsdepartementet har bidratt til at Arbeids- og velferdsdirektoratet per 30. mai 2008 hadde utarbeidet en helhetlig risikovurdering på utenlandsområdet og oppdatert tiltaksplanen. Revisjonen viser imidlertid at Arbeids- og velferdsetaten ikke fullt ut har gjennomført planlagte tiltak i henhold til den oppdaterte tiltaksplanen. Arbeids- og inkluderingsdepartementet har heller ikke synliggjort tidsperspektiv eller ambisjoner for den videre oppfølgingen av tiltaksplanen og forvaltningen på utenlandsområdet. Handlingsplanen og arbeid på området konsentrerer seg om NAV Utland. Planlagt styring og oppfølging av planen i 2008 er i liten grad gjennomført. Departementets styringsfokus omfatter ikke utenlandsområdet som helhet, og det er ikke dokumentert bedring i resultatene på området i 2008.

Det kan stilles spørsmål ved om de svake resultatene for oppfølging av sykmeldte har sammenheng med at departementet fortsatt ikke har synliggjort tydelige krav og prioriteringer på området.

Sosialtjenestelovens krav til kvalitet i tjenestene som skal tilbys bruker er ikke nevnt i departementets styringsdokumenter for innføring av kvalifiseringsprogrammet, og det er heller ikke bedt om rapportering på dette. Revisjonen viser at sosialtjenestelovens krav ikke er innfridd i gjennomføringen av kvalifiseringsprogrammet i 2008.¹⁵⁸ Det manglende fokus på lovens krav ved innføringen av programmet, kan være en medvirkende faktor.

Resultatmål og indikatorer for NAV-kontorene er viktige, da dette er konkretiseringen av Stortingets vedtak og forutsetninger for hvordan NAV-kontoret skal fungere. NAV-kontorene har i dag ikke krav fra overordnet myndighet som operasjonaliserer Stortingets forventninger om et enhetlig kontor med fokus på bruker. Kontorene blir styrt etter resultatmål og indikatorer tilpasset de tre tidligere etatene. En samlet oppfølging av arbeids- og velferdsforvaltningen vil i henhold til departementets framdriftsplan først foreligge når NAV-reformen sluttføres i 2010.

Manglene i utformingen av mål- og styringsparametre og i departementets oppfølging av etaten, bidrar til at sentrale områder i arbeids- og velferdspolitikken ikke blir prioritert tilstrekkelig av departementet og direktorat.

Både eksterne kvalitetssikrere, Riksrevisjonen og Arbeids- og velferdsdirektoratet har framhevet kritisk risiko i gjennomføring av NAV-reformen. Dette har til nå ikke ført til vesentlige, dokumenterte endringer i departementets prioriteringer eller form på styringsdialogen. På flere områder synes departementet å ha iverksatt tiltak først etter at rapportering fra eksterne kvalitetssikrere eller Riksrevisjonen har påvist svake resultater.

Riksrevisjonen er av den oppfatning at departementet har lagt betydelig innsats inn i styringen av Arbeids- og velferdsetaten og NAV-reformen. Men innsatsen er i liten grad synlig målrettet, og overordnede prioriteringer og strategier er ikke dokumentert.

158) Jf.punkt 4.2.

Departementet har etablert en rekke instruksjoner og retningslinjer for etatsstyringen, men har ikke et fleksibelt system for risikostyring som gjør departementet i stand til å håndtere et komplekst endringsløp og helheten i etatens utfordringer.

14 Samlet vurdering

Arbeids- og velferdsetaten forvalter velferdsordninger med utgifter på om lag 300 mrd. kroner, nærmere en tredjedel av statsbudsjettet. Etaten har om lag 2,8 mill. brukere. Den løpende driften i etaten består av komplekse arbeidsoppgaver i et stort omfang og volum som skal utføres parallelt med tre krevende reformprosesser.

NAV-reformen, som er en av de største forvaltningsreformene i nyere tid, stiller store krav til Arbeids- og velferdsetatens omstillingsevne og oppgaveløsning. Kontroll- og konstitusjonskomiteen har pekt på betydningen av at Riksrevisjonen fokuserer på slike endringsprosesser som finner sted i forvaltningen, og særlig etableringen av den nye arbeids- og velferdsforvaltningen.

2008 har vært et krevende år for Arbeids- og velferdsetaten. Etaten er fortsatt under etablering, og i samarbeid med kommunene har etaten opprettet 147 nye NAV-kontor i 2008. Etableringsarbeidet går etter planen. Revisjonen viser imidlertid at etaten har store utfordringer i sentrale deler av oppgaveløsningen når det gjelder oppfølging av brukere, utbetaling av rett ytelse til rett tid, internkontroll og regnskapskvalitet.

Bedre oppfølging av brukerne er et av de sentrale målene med NAV-reformen, og skal bidra til å forebygge at personer faller ut av arbeidslivet. Revisjonen av etatens oppfølging av sykmeldte og deltakere på kvalifiseringsprogrammet viser at etaten både i 2007 og 2008 i liten grad har innhentet oppfølgingsplaner og gjennomført dialogmøter når det gjelder sykmeldte. Når det gjelder deltakere på kvalifiseringsprogrammet har etaten også utfordringer med oppfølgingen. Revisjonen viser blant annet at de besøkte kontorene ikke kan dokumentere at valgte tiltak er tilpasset deltakernes individuelle behov, og at noen kontor har utfordringer med å dokumentere at brukerne følges opp. Etaten har vanskeligheter med å tilby den tette oppfølgingen som var en av intensjonene med NAV-reformen.

Revisjonen viser at saksbehandlingstiden for flere ytelser har økt i løpet av 2008. Samtidig har inngangen av nye saker vært høyere enn

produksjonen, slik at restansene har økt. Saksbehandlingstiden har over tid vært lang og restansene har økt for uførepensjon og barnebidrag. Fra 2007 har restansene i tillegg økt for barnetrygd, foreldrepenger og sykepenger. Økningen i saksbehandlingstid og restanser innebærer at målet om utbetaling av ytelser til rett tid ikke nås. Dette har negative konsekvenser for brukerne. Forsinkelser i utbetalinger kan føre til belastninger for brukerne som påvirker privatøkonomi og livssituasjon.

Stønadsordningene som forvaltes av Arbeids- og velferdsetaten er basert på lover vedtatt av Stortinget som gir rettigheter til den enkelte bruker. Det er et viktig mål for etaten å utbetale rett ytelse til den enkelte bruker i samsvar med lov og regelverk. Etaten har etablert interne kontrollrutiner som skal gi rimelig sikkerhet for utbetaling av rett ytelse. Rutinene skal blant annet sikre funksjonsdeling. Revisjonen viser imidlertid at etaten i liten grad gjennomfører kontrollene. Internkontrollen gir dermed ikke sikkerhet for at den enkelte bruker får utbetalt det beløp han/hun har rett på. I tillegg øker risikoen for at feil og misligheter ikke forebygges eller oppdages.

Revisjonen viser at det som en konsekvens av dette er utbetalt feil ytelse i en rekke tilfeller. De identifiserte feilene er ikke et uttrykk for totale feil i utbetalinger av ytelser. Svakheter i internkontrollen antas å ha ført til flere feil som ikke er identifisert.

Det kan stilles spørsmål ved om direktoratet har hatt tilstrekkelig fokus på å øke kunnskapen om og forståelsen for betydningen av kontrollene. Beslutningsprosessene for nedprioritering av kontroller er uklare og er ikke knyttet til en helhetlig vurdering av risiko for etaten.

Det er videre påvist svakheter knyttet til etatens utbetalinger av ytelser. Revisjonen av sykepenger, overgangsstonad og barnebidrag har blant annet vist at ytelser er utbetalt uten at tilstrekkelige saksopplysninger er innhentet. Det mangler dokumentasjon på inntektsgrunnlaget som er lagt til grunn, og urettmessige utbetalinger kreves ikke tilbakebetalt. Svakheter i etterlevelsen av

internkontrollen gir grunn til å stille spørsmål ved om etaten evner å sikre at riktig ytelse utbetales til brukerne, og dermed også kvaliteten i ytelsesforvaltningen.

Stønader og ytelser utgjør hoveddelen av etatens regnskap. Svakheter i internkontrollen i saksbehandlingen gjør at det også er grunn til å stille spørsmål ved kvaliteten i etatens regnskap. Revisjonen viser at etterlevelsen av internkontrollen knyttet til regnskapsrutinene også er mangelfull. Mangler er dokumentert når det gjelder rutiner for budsjett disponering, stikkprøvekontroller og perioderapporteringer i stønadsdelen av regnskapet. Det er videre uavklarte differanser på balansekonti. Det er avvik mellom regnskapet og innberettede lønns- og trekkoppgaver som er sendt ligningsmyndighetene. I driftsdelen av regnskapet er det også påvist svakheter ved de interne kontrollrutinene. Det er videre et høyt antall omposteringer. Samlet sett gir dette grunnlag for at Riksrevisjonen har vesentlige merknader til Arbeids- og velferds-etatens regnskap for 2008.

Revisjonen viser videre at etaten har utfordringer med å etterleve reglene for offentlige anskaffelser. På hjelpemiddelområdet er det gjennomført betydelige anskaffelser uten at det er gjennomført konkurranse.

Revisjonen har også vist at det er svakheter knyttet til viktige rammebetingelser for at etaten skal nå sine sentrale mål. Når det gjelder organisering, ble det i 2008 etablert forvaltningsenheter som skulle bidra til effektivisering og kvalitetsheving i saksbehandlingen. Etableringen av enhetene skjedde imidlertid uten at tilstrekkelige systemer og rutiner var tilgjengelig. Sentrale deler av enhetenes virksomhet er preget av forskjellig praksis i oppgaveløsingen. Utfordringer med økte restanser og svak kvalitet i saksbehandlingen kan ses i sammenheng med dette.

Etableringen av forvaltningsenheter har også hatt konsekvenser for kompetansen i etaten, ved at mange ansatte har endret arbeidsoppgaver uten at det er gjennomført tilstrekkelig kompetanseheving. Kompetansen i førstelinjen, hvor brukerkontakten skal ivaretas, er svekket. Stortinget understreket betydningen av kompetanseheving da etaten ble etablert, og ba om at det ble utarbeidet en plan for kompetanseutvikling. En slik plan ble først ferdigstilt i 2008.

Ikt er en avgjørende rammebetingelse for etatens evne til å løse hovedoppgavene på en effektiv måte. Etaten har flere eldre saksbehandlings-systemer som er lite fleksible og den har ikke klart å tilpasse systemene til nye oppgaver og endringer i organisasjonen. Saksbehandlere må i flere tilfeller registrere og følge opp saker i flere systemer parallelt. Konsekvensen er at etaten får utfordringer med effektivitet og lav kvalitet i saksbehandlingen, lengre saksbehandlingstider og mangelfull oppfølging av brukere.

Kompleksiteten i systemporteføljen representerer betydelige utfordringer knyttet til drift, forvaltning og videreutvikling. I tillegg fører kompleksiteten til utfordringer med å ivareta personvern og informasjonssikkerhet. Etaten har ikke hatt en tydelig og operativ ikt-strategi. Dette er viktig for at etatens systemportefølje skal kunne utvikles på en hensiktsmessig måte.

Arbeids- og velferdsetaten har etablert rammene for et helhetlig og integrert system for virksomhetsstyring. Det er nedlagt betydelige ressurser i arbeidet med styring for å nå målet om en enhetlig etatskultur. Revisjonen viser at det gjennomføres risikovurderinger og at det rapporteres løpende om utviklingen i disse, både internt og til departementet. Utfordringen er imidlertid at gode styringstiltak ikke får den tilsiktede effekten på prioriterte områder.

Revisjonen viser videre at styringsinformasjonen har klare mangler. Etaten mangler videre styringsdata knyttet til målet om rett ytelse. Dette kan ha bidratt til manglende prioritering av kvalitet i saksbehandlingen av ytelser. Etatens rapportering om utvikling i saksbehandlingstid og restanser gir ikke et korrekt bilde av de faktiske forhold ved utgangen av 2007 og i begynnelsen av 2008. Rapporteringen synes å undervurdere økningen i saksbehandlingstid og restanser. Korrekt styringsinformasjon kunne ha ledet til tidligere iverksettelse av avhjelpende tiltak, og et mindre omfang av negative konsekvenser for brukerne.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet har utfordringer med å etablere et system for helhetlig, risikobasert styring av Arbeids- og velferdsetaten. Departementet har i liten grad synliggjort sine mål og prioriteringer i den dokumenterte styringsdialogen. Eksterne kvalitetssikrere som departementet har engasjert, har uttrykt bekymring for kvaliteten i styringsdialogen.

Arbeids- og velferdsetaten får avsluttende revisjonsbrev med merknader for 2008. Merknadene gjelder både regnskapet og disposisjoner som ligger til grunn for regnskapet. Riksrevisjonen stiller også spørsmål ved departementets styring av etaten og reformløpet.

Det er viktig at det i etats- og virksomhetsstyringen i NAV-reformens siste fase settes realistiske mål for oppgaveløsingen slik at brukerne sikres bedre oppfølging og utbetaling av korrekte ytelser i henhold til intensjonene med reformen.

Vedlegg 1: Referanseliste

Stortingsdokumenter

- Besl.O. nr. 45 (2008–2009) Endringer i folketrygdloven og i enkelte andre lover
- Innst. O. nr. 55 (2005–2006) Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven)
- Innst. O. nr. 29 (2006–2007) Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om lov om endring i arbeidsmiljøloven og folketrygdloven (tilrettelegging for og oppfølging av sykmeldte mv.)
- Innst. O. nr. 28 (2008–2009) Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om lov om endringer i folketrygdloven og i enkelte andre lover (arbeidsavklaringspenger, arbeidsevnevurderinger og aktivitetsplaner)
- Innst. S. nr. 198 (2004–2005) Innstilling fra sosialkomiteen om ny arbeids- og velferdsforvaltning
- Innst. S. nr. 195 (2005–2006) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens melding om virksomheten i 2005
- Innst. S. nr. 148 (2006–2007) Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om arbeid, velferd og inkludering
- Innst. S. nr. 120 (2008–2009) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2007
- Ot.prp. nr. 43 (2000–2001) Lov om endringer i barnelova, forskotteringsloven og i enkelte andre lover (nye regler for beregning av barnebidrag m.m.)
- Ot.prp. nr. 47 (2005–2006) Om lov om arbeids- og velferdsforvaltningen
- Ot.prp. nr. 6 (2006–2007) Om lov om endring i arbeidsmiljøloven og folketrygdloven (tilrettelegging for og oppfølging av sykmeldte mv.)
- Ot.prp. nr. 70 (2006–2007) Om lov om endringer i sosialtjenesteloven og enkelte andre lover
- Ot.prp. nr. 4 (2008–2009) Endringer i folketrygdloven og i enkelte andre lover

- St.meld.nr. 9 (2006–2007) Arbeid, velferd og inkludering.
- St.prp. nr. 1 (1993–94) Den kongelige proposisjon om statsbudsjettet medregnet folketrygden for budsjetterminen 1. januar–31. desember 1994
- St.prp. nr. 46 (2004–2005) Ny arbeids- og velferdsforvaltning
- St. prp. nr. 59 (2007–2008) Tilleggsbevilgning i statsbudsjettet 2008
- St.prp. nr. 87 (2007–2008) Styrking av Arbeids- og velferdsetaten i 2008
- St. prp nr. 51 (2008–2009) Redegjørelse om situasjonen i Arbeids- og velferdsforvaltningen

Lover, forskrifter og regelverk

- FOR-2003-01-15-123: Forskrift om fastsetjing og endring av fostringstilskot
- FOR-2006-04-07-402: Forskrift om offentlige anskaffelser
- LOV-2006-06-16-20: Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven)
- LOV-1981-04-08-7: Lov om barn og foreldre (barnelova)
- LOV-1997-06-13-39 Lov om endringer i lov av 8. april 1981 nr. 7 om barn og foreldre (barnelova) m.v. (1997-06-13) (Endringslov til barnelova.)
- LOV-1997-02-28-19: Lov om folketrygd (folketrygdloven)
- LOV-1999-07-16-69: Lov om offentlige anskaffelser
- LOV-1991-12-13-81: Lov om sosiale tjenester mv. (sosialtjenesteloven)
- Reglement og bestemmelser for økonomistyring i staten (fastsatt ved kronprinsregentens resolusjon 12. desember 2003 med endringer ved kongelig resolusjon 2. desember 2005)
- Veileder, Statlig budsjettarbeid, Finansdepartementet mars 2006

Styringsdokumenter og rapporter (fra Arbeids- og velferdsetaten)

- Arbeids- og velferdsetatens Dokument 3 – Styringsprinsipper, roller, ansvar og fullmakter. Versjoner av henholdsvis 30. januar 2007 og 19. november 2008

- Arbeids- og velferdsetatens IKT strategi 2008–2013
- Fylkesprosjektene rapportering om arbeidet med kvalifiseringsprogrammet per 2. tertial 2008
- Rapport fra særmøte om NAV-reformen mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet 26. november 2008
- Referat fra styringsdialogmøter med NAV Fylke: møte med Aust-Agder, Vest-Agder og Rogaland 4. september 2008, møte med Hedmark og Oppland 1. oktober 2008, og møte med Nordland, Troms og Finnmark 8. oktober 2008
- Referat fra særmøte den 9. juni 2008
- Referat fra særmøte mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Arbeids- og velferdsetaten om NAV-reformen 26. november 2008.
- Statusrapport fra Endringsprogrammet september 2007
- Statusrapport om NAV-reformen av 13. november 2008
- Tildelingsbrev for 2008 fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Arbeids- og velferdsdirektoratet
- Tillegg til tildelingsbrev fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Arbeids- og velferdsdirektoratet av 13. mars 2008
- Virksomhetsrapport 2008
- Brev av 12. januar 2009 fra Arbeids- og velferdsetaten til Riksrevisjonen
- Brev av 10. februar 2009 fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Riksrevisjonen
- Brev av 13. februar 2009 fra Riksrevisjonen til Arbeids- og velferdsdirektoratet
- Brev av 20. februar 2009 fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Riksrevisjonen
- Brev av 18. mars 2009 fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til Riksrevisjonen
- Brev av 21. april 2009 fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til Riksrevisjonen
- Brev av 21. april 2009 fra Arbeids- og velferdsetaten til Riksrevisjonen

Dokumenter fra Riksrevisjonen til Stortinget

- Dokument nr. 1 (2001–2002)
- Dokument nr. 1 (2005–2006)
- Dokument nr. 1 (2006–2007).
- Dokument nr. 1 (2007–2008)
- Dokument nr. 1 (2008–2009)


Korrespondanse

- Brev av 17. desember 2007 til Arbeids- og velferdsdirektoratet fra Riksrevisjonen
- Brev av 29. februar 2008 fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til Riksrevisjonen
- Brev av 14. mars 2008 fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Arbeids- og velferdsdirektoratet
- Brev av 9. april 2008 fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Arbeids- og velferdsdirektoratet
- Brev av 22. april 2008 fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til Riksrevisjonen
- Brev av 20. mai 2008 fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Riksrevisjonen
- Brev av 29. mai 2008 fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Riksrevisjonen
- Brev av 18. august 2008 fra Arbeids- og inkluderingsministeren, svar til saker i Dokument 1.



2007 2008 2009 2010 2011 2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018 2019 2020 2021 2022 2023 2024 2025 2026 2027 2028 2029 2030 2031 2032 2033 2034 2035 2036 2037 2038 2039 2040 2041 2042 2043 2044 2045 2046 2047 2048 2049 2050 2051 2052 2053 2054 2055 2056 2057 2058 2059 2060 2061 2062 2063 2064 2065 2066 2067 2068 2069 2070 2071 2072 2073 2074 2075 2076 2077 2078 2079 2080 2081 2082 2083 2084 2085 2086 2087 2088 2089 2090 2091 2092 2093 2094 2095 2096 2097 2098 2099 2100





Riksrevisjonen
Pilestredet 42
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

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

www.riksrevisjonen.no



118 192 -1 057 54 384 183 301 26 120 372 -330 692 42 197 5 107 06

