



# Innst. S. nr. 34

(2007-2008)

## Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument nr. 3:12 (2006-2007)

### Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen av kontantstøtteordningen

Til Stortinget

#### 1. SAMMENDRAG

##### 1.1 Innledning

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

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

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse har vært å belyse om det gjennomføres tilfredsstillende kontroll ved innvilgingen og utbetalingen av kontantstøtte. Det har videre vært et mål å undersøke om Arbeids- og vel-

ferdsdirektoratet forvalter kontantstøtteordningen på en tilfredsstillende måte.

Undersøkelsen omfatter følgende problemstillinger:

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

#### 1.2 Oppsummering av undersøkelsen

Undersøkelsens problemstillinger er belyst ved hjelp av analyse av dokumenter, statistikk, intervjuer, saksmapper og en elektronisk spørreundersøkelse. Dokumentet gjør nærmere rede for informasjonsinnhenting.

##### 1.2.1 Mangelfull styring og oppfølging

Undersøkelsen viser at Barne- og likestillingsdepartementet i liten grad etterspør og mottar informasjon om resultatene for kontantstøtteordningen. Departementet mottar hovedsakelig rapportering på saksbehandlingstid. Denne rapporteringen gir ikke et reelt bilde av saksbehandlingstiden, da det kun er de sakene som behandles raskest som det rapporteres på. Dette utgjør 75 pst. av total saksmengde. Det vil si at de resterende 25 pst. av sakene, som har lengst saksbehandlingstid, ikke teller med i rapporteringen. I årsrapporten for 2005 står det at etatens egne krav til saksbehandlingstid ikke nås. Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyste i møte i januar 2007 at kravene til

saksbehandling fortsatt ikke nås, men i årsrapporten for 2006 ble det ikke rapportert om brudd på normtidskravet.

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

Statistikken over feilutbetalinger viser at det er et relativt stort omfang av feilutbetalinger av kontantstøtte. Rikstrykdeverket vurderte antallet feilutbetalingsaker som høyt i 1999, og Riksrevisjonens undersøkelse viser at andelen feilutbetalinger fortsatt er på samme høye nivå syv år etter. I 2006 utgjorde andelen feilutbetalinger 2,8 pst. av det gjennomsnittlige antallet stønadsmottakere. I overkant av 10 mill. kroner ble krevd tilbakebetalt av Arbeids- og velferdsetatens innkrevingsentral dette året.

Arbeids- og velferdsetatens innkrevingsentral skal ifølge rutinen for tilbakekreving av feilutbetalinger stå for all innkreving av feilutbetalte beløp. Undersøkelsen viser at rutinen for tilbakekreving av feilutbetalinger ikke følges ved alle lokale NAV-kontor. I de tilfellene rutinen ikke etterleves, vil ikke feilutbetalingssakene inngå i statistikken over feilutbetalinger. Det reelle antallet feilutbetalinger vil dermed være høyere enn det statistikken viser, og det stilles spørsmål ved statistikkenes pålitelighet.

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

### **1.2.2 Forvaltningen av norske kontantstøttesaker**

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

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

Den gjennomførte spørreundersøkelsen viser at mange kommuner i liten grad prioriterer registreringsarbeidet av barnehagebarn i kontantstøttealder. Over 60 pst. av kommunene oppgir at det ikke er andre som tar over arbeidet med kontantstøttere registret dersom den som vanligvis har denne oppgaven er fraværende. Ved

fravær er det dermed stor sannsynlighet for at rapportene ikke blir oversendt det lokale NAV-kontoret til avtalt tid, og dette øker risikoen for feilutbetalinger.

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

Det er få krav til kontroll av saksbehandlingen når krav om kontantstøtte behandles ved de lokale NAV-kontorene. Kontroll skal ifølge Arbeids- og velferdsdirektoratet skje gjennom stikkprøver og utbetalingskontroll. Undersøkelsen viser at ingen av NAV-kontorene i utvalget gjennomfører begge disse kontrollaktivitetene. Undersøkelsen viser også at det ikke er dokumentert noen form for kontroll i noen av de gjennomgatte saksmappene.

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

### **1.2.3 Forvaltningen av eksport av kontantstøtte**

Identifisering og saksbehandling av saker der søkeren har rettigheter som utløses av EØS-regelverket har vært en utfordring for trykdeetaten helt fra EØS-avtalen trådte i kraft i 1994. Etatens egne undersøkelser har vist at eksportsakene ikke håndteres på en tilstrekkelig god måte.

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

Det er færre kontrollmuligheter når kontantstøtte eksporteres, sammenlignet med krav som innvilges og utbetales hjemlet i den nasjonale lovgivningen. Det er derfor viktig at de kontrollmulighetene som er tilgjen-

gelig, følges opp. Det viktigste kontrolltiltaket er at all nødvendig dokumentasjon innhentes, både ved saksbehandlingen av nye saker og ved oppfølgingen av løpende saker. Saksmappegjennomgangen viser at over halvparten av de gjennomgåtte sakene ikke inneholder tilstrekkelig dokumentasjon, og at regelverket dermed ikke følges i tilfredsstillende grad når det innvilges krav om eksport av kontantstøtte. Dette gjelder både på de lokale NAV-kontorene og NAV Utland.

### 1.3 Riksrevisjonens bemerkninger

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

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

Riksrevisjonens undersøkelse viser at Arbeids- og velferdsdirektoratets krav til kontroll av saksbehandlingen ikke følges. I de gjennomgåtte sakene er det ikke dokumentert noen form for kontroll. Dette er særlig kritikkverdige i de sakene der kontantstøtte eksporteres, siden kravene til kontroll er større i slike kompliserte saker. Mangelfull kontroll i forvaltningen av stønaden gir grunnlag for feilutbetalinger og manglende legitimitet til ordningen.

Undersøkelsen viser videre at det ved de lokale NAV-kontorene og ved NAV Utland er mangelfull etterlevelse av regelverket i saker som er innvilget ut fra EØS-avtalens trygdedel. Det at mottakerne av stønaden bor i et annet land gir færre muligheter til kontroll, og det er derfor viktig at de kontrollmulighetene som finnes faktisk benyttes. Mangelfull innhenting av dokumentasjon øker risikoen for feilutbetalinger. Etter Riksrevisjonens vurdering gir dagens praksis store

muligheter for å misbruke ordningen, og det bør iverksettes tiltak for å rette opp dette forholdet.

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

### 1.4 Barne- og likestillingsdepartementets svar

"(...)

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

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

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

### 1.5 Riksrevisjonens uttalelse

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

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

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

## 2. KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Berit Brørby, Svein Roald Hansen og Ivar Skulstad, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen og lederen Lodve Solholm, fra Høyre, Per-Kristian Foss, fra Sosialistisk Venstreparti, Inge Ryan, fra Kristelig Folkeparti, Ola T. Lånke, og fra Senterpartiet, Lars Peder Brekk, viser til Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen av kontantstøtteordningen. Undersøkelsen tar for seg gjennomføringen av ordningen. Innholdet eller virkningene av ordningen er ikke gjenstand for behandling i denne sammenheng.

### Registrering av barn i barnehage

Komiteen har merket seg Riksrevisjonens påpeking av at registreringsarbeidet av barnehagebarn i kontantstøttealder bare i liten grad prioriteres i kommunene. Over 60 pst. av de 103 kommunene i undersøkelsen opplyser at det ikke er noen til å overta oppgaven ved fravær. Dette vanskeliggjør de lokale NAV-kontorers mulighet for å foreta korrekte utbetalinger og til å kontrollere at mottakerne faktisk fyller vilkårene for støtten.

Komiteen finner det lite tilfredsstillende at departementet etter så lang virketid fortsatt ikke har tatt nødvendige grep for å sikre at ordningen fungerer i tråd med gjeldende retningslinjer. Komiteen har imidlertid merket seg at statsråden vil iverksette nødvendige tiltak for å bedre styring, oppfølging og kontroll med ordningen og forutsetter å bli informert på egnet måte om gjennomførte tiltak og virkningen av disse.

### Forvaltningen av eksport av kontantstøtte

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved i hvilken grad saksbehandlingen og den interne kontrollen ved eksport av kontantstøtte er tilfredsstillende. Identifisering og saksbehandling av saker der søkeren har rettigheter som utløses av EØS-regelverket har vært en

utfordring for Trygdeetaten helt fra EØS-avtalen trådte i kraft i 1994. De seneste års økning i antall arbeidstakere fra EØS-området har ytterligere aktualisert behovet for gode saksbehandlingsrutiner.

Komiteen har merket seg at det pr. i dag ikke er etablert felles rutiner for alle NAV-kontorene på dette feltet. De lokale NAV-kontorene opplyser - ifølge Riksrevisjonen - at de vurderer saksbehandlingen av krav om eksport av kontantstøtte som vanskelig og at det i mange tilfeller er gitt lite opplæring i EØS-regelverket.

Komiteen stiller seg undrende til at det ikke er utarbeidet felles rutiner for NAV-kontorene og at det ikke er stilt klare krav til skolering og opplæring av personalet. Det er uheldig når det kan reises tvil om hvem som har saksbehandlingsansvar for enkeltsaker, hvordan saker registreres, hvilken dokumentasjon som skal innhentes osv.

Komiteen har videre merket seg at Riksrevisjonens gjennomgang av saksmapper for utenlandssaker har avdekket at over halvparten av de gjennomgåtte sakene ikke inneholder tilstrekkelig dokumentasjon og at regelverket ikke følges i et flertall av sakene.

Kontantstøtteordningen har fungert over flere år, men uten at departementet har tatt nødvendige grep for å sikre at støtten virkelig tilfaller dem som har krav på den. Det er ikke etablert tilfredsstillende kontrollordninger. Dette gjelder særlig for de utbetalingene som skjer utenfor Norges grenser.

Komiteen finner det kritikkverdig at departementet ikke har prioritert arbeidet med å etablere rutiner som sikrer mulighet for kontroll i de sakene hvor kontantstøtten eksporteres til utlandet. Komiteen forutsetter at arbeidet med dette forseres. Komiteen forutsetter videre at Riksrevisjonen følger utviklingen og informerer Stortinget på egnet måte.

### Oppfølging og kontroll med kontantstøtteordningen

Komiteen har merket seg Riksrevisjonens påpeking av at forvaltningen av kontantstøtteordningen er viet liten oppmerksomhet i departement og direktorat. Rapporteringen er begrenset og etterspørres bare i begrenset grad. Dette selv om det statistiske materialet viser feilutbetalinger i stort omfang. 2,8 pst. av det gjennomsnittlige antallet stønadsmottakere er registrert som feilutbetalt i 2006. Ifølge Riksrevisjonen er andelen feilutbetalinger på samme høye nivå som da ordningen ble innført i 1999.

Komiteen finner det foruroligende at det reelle antall feilutbetalinger trolig er enda høyere enn statistikken viser og forutsetter at departementet umiddelbart setter i verk tiltak for å minimere antall feilutbetalinger og at det sørges for at rutiner for tilbakebetaling følges opp ved alle lokale NAV-kontorer.

Komiteen vil understreke viktigheten av at det etableres effektive kontrollsystemer knyttet til velferdsordningene.

### **3. KOMITEENS TILRÅDING**

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og rår Stortinget til å gjøre slikt

v e d t a k :

Dokument nr. 3:12 (2006-2007) - Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen av kontantstøtteordningen - vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 20. november 2007

**Lodve Solholm**  
leder

**Berit Brørby**  
ordfører





