
KOMMUNEREVISJONSDISTRIKT 2
MØRE OG ROMSDAL

Forvaltningsrevisjonsrapport

Refusjon sykepenger

i

Molde kommune

November 2011

Kommunerevisjonsdistrikt 2 Møre og Romsdal er et interkommunalt selskap etter kommuneloven § 27. Eiere er kommunene Aukra, Eide, Fræna, Gjemnes, Molde, Nesset, Rauma, Sunndal og Vestnes. Selskapet utfører regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon og selskapskontroll for eierkommunene og har i dag fem revisorer. Selskapet har hovedkontor i Molde.

Innholdsliste

1	INNLEDNING.....	4
1.1	BESTILLING AV FORVALTNINGSREVISJONSPROSJEKT.....	4
1.2	OM SYKEPENGER.....	4
1.2.1	<i>Kommunens organisering.....</i>	4
1.2.2	<i>Sykefravær.....</i>	4
1.3	PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER.....	5
1.4	AVGRENSING AV UNDERSØKELSEN.....	6
1.5	METODE.....	6
1.6	HØRING.....	6
1.7	OPPBYGGING AV RAPPORTEN.....	6
2	SYKEPENGER FRA ARBEIDSGIVER.....	6
2.1	SYKEMELDING.....	6
2.1.1	<i>Egenmelding.....</i>	6
2.1.2	<i>Legeerklæring.....</i>	7
2.2	OPPFØLGING AV SYKEMELDING.....	7
2.3	REGISTRERING AV SYKEFRAVÆR.....	8
2.4	BEREGNING AV SYKEPENGEGRUNNLAGET.....	8
2.4.1	<i>Hovedregel.....</i>	8
2.4.2	<i>Reduksjon i sykepenger.....</i>	8
3	SYKEPENGER FRA FOLKETRYGDEN.....	9
3.1	BEREGNING AV TRYGDEPERIODEN.....	9
3.1.1	<i>Hovedregel.....</i>	9
3.1.2	<i>Særlig stort eller svangerskapsrelatert sykefravær.....</i>	10
3.2	OPPFØLGING AV SYKEMELDING.....	10
3.3	BEREGNING AV SYKEPENGEGRUNNLAGET.....	11
3.4	REFUSJONSKRAV.....	11
3.4.1	<i>Innsending.....</i>	11
3.4.2	<i>Oppfølging.....</i>	12
4	TILBAKEBETALING VED FEILUTBETALINGER.....	14
5	DOKUMENTHÅNDTERING.....	15
6	SAMLEDE VURDERINGER OG ANBEFALINGER.....	15
	REFERANSER OG KILDER.....	17

1 Innledning

1.1 Bestilling av forvaltningsrevisjonsprosjekt

Kontrollutvalget skal blant annet påse at det gjennomføres forvaltningsrevisjoner i kommunen¹. Kontrollutvalget i Molde kommune har bestilt et forvaltningsrevisjonsprosjekt om refusjon av sykepenger fra Kommunerevisjonsdistrikt 2 Møre og Romsdal².

1.2 Om sykepenger

Sykepenger skal gi kompensasjon for bortfall av arbeidsinntekt på grunn av sykdom eller skade³. Rett til lønn under sykdom er regulert gjennom folketrygdloven (ftrl.). Kommunalt ansatte har gjennom Hovedtariffavtalen (HTA) styrkede rettigheter på noen områder som gjelder lønn under sykdom. I virksomheter som har inngått intensjonsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtale) er det gitt ytterligere rettigheter og plikter til både arbeidsgivere og arbeidstakere.

I utgangspunktet er arbeidsgiver ansvarlig for sykepenger i de første 16 dagene av en sykemeldingsperiode (arbeidsgiverperioden)⁴. Deretter overtar folketrygden dette ansvaret⁵. Trygdeperioden er på inntil 50 uker. I denne perioden utbetaler arbeidsgiver kompensasjonen og krever refusjon fra folketrygden. Sykepengene utgjør 100 pst. av sykepengegrunnlaget og det ytes feriepenger av sykepengene⁶.

1.2.1 Kommunens organisering

Personal- og organisasjonssjefen har det overordnede ansvaret for ansvaret for lønns- og personalforvaltningen i kommunen. Lønnsseksjonen har ansvaret for det løpende lønnsarbeidet. Lønnsseksjonen har fem årsverk.

Molde kommune har sentralisert mange av oppgavene vedrørende refusjon sykepenger. Enhetene sender sykemeldingene til Lønnsseksjonen som foretar registrering i lønssystemet og sender sykemeldingsskjemaene og refusjonskrav til NAV. Personal- og organisasjonsavdelingen gjennomfører opplæring på lønns- og personalområdet for alle nyansatte enhetsledere. Denne opplæringsrutinen er ikke formalisert og det er flere som ikke har fått opplæring i temaet.

Kommunen benytter Visma Enterprise HRM som lønns- og personalsystem. Dette er et integrert lønns- og personalsystem tilpasset kommuner og fylkeskommuner. Integreringen mellom lønn og personal gjør at brukeren bare trenger å registrere data én gang. Det skjer en elektronisk overveltning fra dette systemet til kommunes regnskapssystem.

1.2.2 Sykefravær

For kommunen totalt har sykefraværet hatt en svak nedgang fra 2010 til 2009 og er i 2010 på 10,1 pst. Glomstua omsorgssenter har hatt en nedgang i perioden 2007-10, mens Molde Bydrift har hatt en stor økning.

¹ Koml. § 77 nr. 4.

² Kontrollutvalget sak 15/11.

³ Ftrl. § 8-1.

⁴ Ftrl. §§ 8-18 og 8-19.

⁵ Ftrl. § 8-17.

⁶ Ftrl. § 8-16.

Tabell 1 - Sykefravær 2007–10 (prosent)

	2007	2008	2009	2010
Kommunen totalt	9,8	9,9	10,5	10,1
Glomstua omsorgssenter	12,4	14,5	11,9	11,1
Molde Bydrift	3,7	5,9	7,9	13,7

Kilde: Kommunens sjukefraværssrapporter 2007-10

Legemeldt sykefravær over 16 dager utgjør hovedtyngden av sykefraværet både i Glomstua omsorgssenter, Molde Bydrift og for kommunen totalt. Dette er fravær kommunen kan søke refusjon for. Det siste året har langtidsfraværet gått noe ned, mens antallet som blir uføre har steget.

”Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv” ble inngått mellom partene i arbeidslivet og myndighetene 3. oktober 2001. Intensjonsavtalen forutsetter at arbeidsgiver og arbeidstaker er enige om et forpliktende samarbeid for å nå målene om et mer inkluderende arbeidsliv. Arbeidet for et mer inkluderende arbeidsliv er en del av virksomhetens helse-, miljø og sikkerhetsarbeid. Avtalens hovedmål er å redusere sykefraværet samt å gi plass til alle som kan og vil arbeide. Virksomheter som inngår denne samarbeidsavtalen med NAV blir godkjent som inkluderende arbeidslivsvirksomheter med tilgang til spesielle tjenester og virkemidler. Det innebærer blant annet utvidet bruk av egenmeldinger og de får en egen kontaktperson i NAV. Molde kommune har vært IA-virksomhet siden mai 2003 og har inngått en ny samarbeidsavtale gjeldende fra desember 2010. Samarbeidsavtalen innebærer at arbeidsgiver, tillitsvalgte, verneombud og øvrige ansatte i virksomheten samarbeider målrettet for å oppnå en mer inkluderende arbeidsplass.

1.3 Problemstillinger og revisjonskriterier

På bakgrunn av bestillingen fra kontrollutvalget og en risikovurdering av forhold i kommunen, har revisjonen satt opp følgende problemstillinger og operasjonaliseringer for undersøkelsen:

1. Utbetales sykepenger i arbeidsgiverperioden i tråd med regelverket?
 - a. Hvilke rutiner har kommunen for å få inn og følge opp sykemeldinger?
 - b. Hvordan sikrer kommunen at sykefravær registreres i lønns- og personalsystemet?
 - c. Beregner kommunen sykepengegrunnlaget i tråd med regelverket?
2. Kreves det refusjon for sykepenger i trygdeperioden i tråd med regelverket?
 - a. Hvordan beregner kommunen trygdeperioden?
 - b. Sikrer kommunens oppfølging av sykmeldinger at kravene fra trygden overholdes?
 - c. Beregner kommunen sykepengegrunnlaget i tråd med regelverket?
 - d. Hvordan sikrer kommunen sine refusjonskrav mot trygden?
3. Krever kommunen tilbakebetaling av feilutbetalt sykepenger?
4. Dokumenteres og oppbevares opplysninger knyttet til sykmelding i tråd med regelverket?

Revisjonskriterier er den målestokk som funnene i undersøkelsen blir vurdert opp mot. I denne undersøkelsen er revisjonskriteriene særlig utledet av folketrygdloven, Hovedtariffavtalen, Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv og personopplysningsloven. Aktuelle krav er omtalt under det enkelte punkt i rapporten.

1.4 Avgrensing av undersøkelsen

Vi har valgt å se nærmere på arbeidet knyttet til sykemeldinger og refusjon av sykepenger i Glomstua omsorgssenter og Molde Bydrift. Dette er en stor enhet med flest kvinnelige arbeidsplasser og en liten enhet der hovedtyngden av ansatte er menn.

1.5 Metode

Denne undersøkelsen er basert på Norges Kommunerevisorforbunds (NKRF) standard for forvaltningsrevisjon "RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon"⁷. Undersøkelsen er hovedsakelig lagt opp som en dokumentanalyse. Dette er utfyllt med intervju med administrasjonen i kommunen og NAV.

Malen for prosjektet er utarbeidet og kvalitetssikret i samarbeid mellom Fylkesrevisjonen i Møre og Romsdal, Distriktsrevisjon Nordmøre IKS, Kommunerevisjonsdistrikt 2 Møre og Romsdal, Kommunerevisjonsdistrikt 3 Møre og Romsdal IKS og Søre Sunnmøre kommune-revisjon IKS.

NAV Forvaltning Molde har kvalitetssikret revisjonskriteriene og vært behjelpelig med å vurdere kommunens praksis knyttet til refusjon av sykepenger fra folketrygden. Det er NAV Forvaltning Molde ved Avdeling for sykepenger som har ansvar for beregning og utbetaling av sykepenger fra folketrygden i hele Møre og Romsdal.

1.6 Høring

Et utkast til rapport har vært forelagt rådmannen, som ikke hadde ytterligere merknader.

1.7 Oppbygging av rapporten

Kapittel 2 omhandler sykepenger i arbeidsgiverperioden, og kapittel 3 omhandler sykepenger i trygdeperioden. I kapittel 4 vurderes kommunens rutiner for tilbakebetaling av feilaktig utbetalte sykepenger. Kommunens rutiner for dokumentasjon og oppbevaring av opplysninger knyttet til sykepenger gjennomgås i kapittel 5. Det gis en oppsummering av funnene og anbefalingene i kapittel 6. Til slutt er det en oversikt over referanser og kilder som er benyttet i arbeidet med denne undersøkelsen.

2 Sykepenger fra arbeidsgiver

I dette kapitlet vurderes kommunens rutiner knyttet til sykepenger i arbeidsgiverperioden. Det vurderes først hvilke rutiner kommunen har for å få inn sykemelding. Deretter vurderes oppfølging og registrering av sykemeldinger. Til sist vurderes kommunens beregning av sykepenger.

2.1 Sykemelding

Arbeidstaker skal levere sykemelding så raskt som mulig etter at arbeidsuførhet er oppstått. Dette kan gjøres ved egenmelding eller legemelding.

2.1.1 Egenmelding

Egenmelding kan leveres skriftlig eller muntlig⁸. Arbeidsgiver kan kreve at arbeidstaker skriftlig bekrefter egenmelding etter at arbeidet er gjenopptatt⁹.

⁷ Tilgjengelig på [Norges Kommunerevisorforbunds hjemmeside](#).

⁸ Ftrl. § 8-23.

⁹ Ftrl. § 8-27.

Den ansatte som er syk skal ringe sin arbeidsplass så snart som mulig. Det er utarbeidet egenmeldingsskjema. Den som tar i mot meldingen om fravær starter utfyllingen av dette skjemaet. Den sykmeldte arbeidstakeren skal fylle ut flere opplysninger og skrive under ved tilbakekomst. Lønnsseksjonen opplyser at skjemaene som oftest dateres på dato som arbeidet er gjenopptatt.

Egenmeldingsskjemaet inneholder ingen rubrikk for om sykefraværet er arbeidsrelatert eller ikke. Glomstua opplyser om at dette etterspørres muntlig ved mottak av beskjed om fravær og at den sykmeldte ved gjenopptakelse av arbeidet skal fylle ut et skjemaet "Egenmelding ved tilbakekomst" der dette blir etterspurt. Det er usikkert hvor mange av enhetene som benytter dette skjemaet, selv om det er pålagt gjennom rutinene. Skjemaet er heller ikke tilgjengelig elektronisk. Det er ingen andre kommuner i revisjonsdistriktet som opererer med to skjemaer. Vi mener at kommunen bør vurdere å sammenstille skjemaene "Egenmelding ved fravær" og "Egenmelding ved tilbakekomst". Vi mener at det vil gjøre det enklere for arbeidstakerne og sikre at slik informasjon blir etterspurt i alle enheter. Det vil også redusere arkivbehovet for kommunen.

Arbeidstakere i IA-virksomheter har utvidet rett til å benytte egenmelding ved sykefravær ved at det kan benyttes egenmelding for inntil åtte kalenderdager per sykdomstilfelle¹⁰. Videre kan arbeidstakere i IA-virksomheter benytte egenmelding for inntil 24 dager i løpende perioder på tolv måneder. Egenmeldingene kan benyttes for 24 enkeltdager. I fraværssystemet er det lagt inn automatisk varsling når 24 dagers grensen for bruk av egenmeldingen nærmer seg. Det samme gjelder ved barns sykdom. Systemet gir ikke automatisk varsling om avslutning av sykefraværet etter åtte kalenderdager. Ansvar for kontroll med dette er i følge Lønnsseksjonen lagt til enhetslederne. Lønnsseksjonen foretar også kontroll med antall sykefraværsdager. Lønnsseksjonen opplyser videre at det kun i et fåtall saker er gått over åttedagersgrensen. Noen ganger kommer det forespørsel fra enhetsledere til Lønnsseksjonen om å få rapporter på egenmeldingsdager. Vi ber kommunen vurdere tiltak for å sikre at grensene for egenmelding er kjente og overholdes.

2.1.2 Legeerklæring

Lege, kiropraktor eller manuellterapeut kan skriftlig dokumentere arbeidsuførhet, her kalt legeerklæring¹¹. Legeerklæring må være innsendt innen 14 dager etter krav om dette. Det er enhetsleders ansvar å følge opp at den sykmeldte leverer inn legeerklæring i rett tid. Både Glomstua og Molde Bydrift opplyser at det kan ta noe tid før legemelding blir innlevert fra den sykmeldte til enhetene. Kommunen bør vurdere tiltak for å sikre at legemeldinger blir levert inn så raskt som mulig.

2.2 Oppfølging av sykemelding

Arbeidstaker må ved lengre sykefravær enn først meldt inn, levere fornyet sykemelding. I lønns- og personalsystemet legges det inn perioden sykemeldingen gjelder for. Maksimums-dato for utbetaling av sykepenges hentes ut fra rapport fra NAV. Både Glomstua og Molde Bydrift virker å ha god praksis for kontakt med den sykmeldte. Kommunen er i ferd med å oppdatere sine rutiner for oppfølging av sykemeldte ut fra endringer i regelverket fra 1. juli 2011.

¹⁰ IA-avtalen.

¹¹ Ftrl. § 8-7 og Forskrift om unntak fra legeerklæringsvilkåret § 1.

2.3 Registrering av sykefravær

For at kommunen skal utbetale korrekte ytelser til arbeidstakerne må registrering av sykefravær og tilbakekomst registreres i lønns- og personalsystemet. All registrering i kommunens lønnsystem gjøres i Lønnsseksjonen, som er i tråd med kommunens rutiner. For god oppfølging av sykemeldingen og den sykemeldte må sykefraværet registreres så raskt som mulig i systemet. Det virker på revisjonen som om det er god praksis for å sende inn sykemeldinger fortløpende fra enhetene og at de blir registrert relativt raskt. Lønnsseksjonen har ikke skriftlige rutiner for sitt arbeid med sykepenger. Revisjonen mener at kommunen bør utarbeide dette for å redusere sårbarhet ved avgang eller sykemeldinger. Det er fire personer i seksjonen som utfører slik registrering. Dette gir etter revisjonens mening god sikkerhet for kommunen ved for eksempel sykdom eller endringer i arbeidsstokken. Det gjennomføres ingen kontroll av det den enkelte legger inn. Revisjonen ber kommunen vurdere om det bør innføres kontrollrutiner på dette.

Alle de fire ansatte på Lønnsseksjonen arbeider med sykepenger for de enhetene de er kontaktpersoner for. Dette gjør at de har kompetanse til å kunne utføre hverandres jobber. Dette, sammen med at medarbeiderne har høy kompetanse på områdene, reduserer sårbarheten. Seksjonen har relativt høyt sykefravær. For å redusere sårbarheten er det etablert en "vikarpool" av personer med kompetanse på de fleste av seksjonens arbeidsområder, men ikke sykepenger og refusjon. Totalt sett antar vi likevel at sårbarheten i seksjonen er på et akseptabelt nivå.

2.4 Beregning av sykepengesgrunnlaget

Det er noe ulike regler for beregning av sykepengesgrunnlaget i arbeidsgiverperioden og i trygdeperioden¹².

2.4.1 Hovedregel

Kommunalt ansatte har rett til sykepenger fra arbeidsgiver fra første dag for sykmelding¹³. Sykepengene skal tilsvare 100 pst. av sykepengesgrunnlaget, det vil si tilsvare full lønn¹⁴. Med full lønn menes ordinær lønn, faste årsbeløp og variable tillegg etter fastsatt turnusplan¹⁵.

Personal- og lønnsystemet beregner automatisk sykepengesgrunnlaget for ansatte som er på fast lønn. For de med variabel lønn har kommunen valgt å legge seks måneder til grunn som standard i systemet. I tillegg gjøres det en vurdering av om det har vært endringer i løpet av perioden, for eksempel endring i stillingsandel, som vil kunne påvirke sykepengesgrunnlaget. Regelverket sier at det i utgangspunktet skal legges tolv måneder til grunn for beregning av sykepengesgrunnlaget. Kommunen mener at dette ofte vil kunne gi feil i grunnlaget, blant annet på grunn av årlig lønnsjustering. Revisjonen legger til grunn at kommunen jevnlig bør vurdere hvilken beregningsperiode som skal legges til grunn. Dette må gjøres ut fra en avveining mellom nøyaktigheten i sykepengesgrunnlaget og den arbeidsmengde som kreves for å utføre beregningene.

2.4.2 Reduksjon i sykepenger

I dette avsnitte vurderes to av de mest aktuelle årsakene til reduksjon sykepengesgrunnlaget.

¹² Ftrl. §§ 8-28–8-30.

¹³ HTA punkt 8.2.1

¹⁴ Ftrl. § 8-16 første ledd.

¹⁵ Ftrl. §§ 8-28 og 8-29 samt HTA punkt 8.1.2 og 8.2.2.

Det utbetales ikke sykepenger for grunnlag over seks ganger grunnbeløpet¹⁶. Dette ligger i datasystemet og kontrolleres automatisk. Kommunen har rutine for å legge inn den årlige justeringen av grunnbeløpet i folketrygden. Påminnelse om dette kommer fra leverandøren av datasystemet.

Retten til sykepenger bortfaller om man har mottatt sykepenger i til sammen 50 uker de siste tre år, dersom arbeidstakeren ikke har vært helt arbeidsfør i 26 uker før ny sykemelding¹⁷. Lønnsseksjonen utfører kontroll med dette for å sikre at arbeidstakerne har rett på sykepenger. Kontrollen må utføres manuelt. Det tas kontakt med NAV der det er usikkerhet knyttet til sykepengerrettighetene. Revisjonen har ikke undersøkt om kvaliteten på kommunens arbeid på dette området. Vi ber kommunen vurdere om det er behov for ekstra kontrollrutiner på dette området.

3 Sykepenger fra folketrygden

I dette kapitlet vurderes kommunens rutiner knyttet til sykepenger i trygdeperioden. Det vurderes først hvilke rutiner kommunen har for å beregne denne perioden. Deretter vurderes oppfølging av sykemeldinger og kommunens rutiner for beregning av sykepenger. Til sist vurderes kommunens rutiner knyttet til refusjonskrav til NAV.

Det er NAV Forvaltning Molde ved Avdeling for sykepenger som har ansvar for beregning og utbetaling av sykepenger fra folketrygden i hele Møre og Romsdal.

3.1 Beregning av trygdeperioden

3.1.1 Hovedregel

Hovedregelen er at folketrygden tar over ansvaret for sykepenger fra arbeidsgiver fra om med den 17. kalenderdagen av sykepengeperioden, regnet fra første hele fraværsdag¹⁸. Dette skjer automatisk i kommunens datasystem. Om det er gått mindre enn 16 kalenderdager siden forrige sykefravær, skal et nytt sykefravær regnes med i samme arbeidsgiverperiode¹⁹.

Det utbetales sykepenger fra trygden i inntil ett år²⁰. Maksimumsdato for utbetaling av sykepenger hentes ut fra rapport fra NAV og overføres manuelt til lønnssystemet. Denne operasjonen kvalitetssikres ikke. Revisjonen har ikke undersøkt om korrekt maksimumsdato er lagt inn for den enkelte sykmeldte. Vi vil anbefale at kommunen vurderer om kontrollen av opplysninger som legges inn i datasystemet er tilstrekkelig.

Kommunen har opplevd at arbeidstakere har gått sykmeldt i over ett år før det har kommet refusjon fra NAV. Dette gjør at kommunen heller ikke har fått maksimumsdato. Dette har blitt oppdaget i tide til å stoppe utbetaling av sykepenger når retten til dette har utløpt. Kommunen må sikre at den har kontrollrutiner for å fange opp slike tilfeller.

Den sykmeldte arbeidstakeren skal, om det viser seg at sykefraværet går ut over sykepengeperioden, søke om eventuell uførepensjon senest åtte måneder etter sykmeldingsdato, jf. kommunens retningslinjer for oppfølging av sykmeldte arbeidstakere. I retningslinjene er det opp-

¹⁶ Ftrl. § 8-10 andre ledd. Grunnbeløpet er per 1. mai 2010 på kr 75 641 per år.

¹⁷ HTA punkt 8.2.2.

¹⁸ Ftrl. § 8-19 første og andre ledd.

¹⁹ Ftrl. § 8-19 tredje og fjerde ledd.

²⁰ Ftrl. § 8-12

gitt at det kan være tre måneders saksbehandlingstid for arbeidsavklaringspenger og uføretrygd, som er alternativene om man ikke kan gå tilbake til arbeid. Revisjonen mener at kommunens tidsfrist bør sikre at arbeidstakeren kan få avklart sitt inntektsgrunnlag etter maksimumsdatoen i god tid før denne inntreffer. Revisjonen finner at alt ansvar er lagt til arbeidstaker, selv om enkelte enheter på eget initiativ gir god informasjon. Vi vil anbefale at det vurderes om kommunen som arbeidsgiver bør ha et tydeligere ansvar i dette arbeidet. For eksempel kan det være i å sørge for at tidsfristene holdes og eventuelt utarbeide nødvendig dokumentasjon.

3.1.2 Særlig stort eller svangerskapsrelatert sykefravær

Folketrygden kan, etter søknad fra arbeidstakeren selv eller arbeidsgiveren, dekke utgifter til sykepenges i arbeidsgiverperioden ved særlig stort sykefravær på grunn av langvarig eller kronisk sykdom²¹ og ved svangerskapsrelatert sykdom der tilrettelegging eller omplassering ikke er mulig²².

Ingen av ordningene er gjort kjent gjennom kommunens skriftlige rutiner, men nye enhetsledere får informasjon om dette fra Personal- og organisasjonsavdelingen. Det informeres også om dette gjennom prosjektet "Gravid og i jobb" som foregår fra september 2011 og ut 2012. Vi vil anbefale at det sikres at ordningen er kjent gjennom å gjøre informasjonen skriftlig tilgjengelig.

I Molde kommune er det som regel arbeidsgiver ved enhetsleder som står for innsending av søknad. I noen tilfeller gjøres dette av arbeidstaker. Vi vil anbefale at arbeidsgiver gjør dette i alle sakene for å ha bedre sikkerhet for at krav sendes inn. Dette inngår i prosjektet "Gravid og i jobb".

Blir søknaden innvilget, får avgjørelsen virkning fra den dag NAV mottok søknaden. NAV gir bare refusjon fra de siste tre månedene. Lønnsseksjonen sender inn slike refusjonskrav etter å ha mottatt svar på søknaden, og risikerer derfor avkorting av refusjon på grunn av sen innlevering. Lønnsseksjonen opplyser at de ikke har oversikt over hvilke søknader som er sendt inn og derfor ikke kan sende inn krav før de får svar fra NAV. Kommunen må sikre at krav sendes inn sammen med søknaden og bør derfor vurdere om søknader om fritak fra arbeidsgiverperioden bør sendes gjennom Lønnsseksjonen.

3.2 Oppfølging av sykemelding

Individuell oppfølgingsplan er ett sentralt virkemiddel i virksomhetens arbeid med å beholde eller tilbakeføre sykemeldte og arbeidstakere med redusert funksjonsevne. Kommunen skal sammen med arbeidstaker utarbeide oppfølgingsplan innen fire uker. Videre skal det gjennomføres dialogmøte med den sykemeldte innen åtte uker²³. Dialogmøter er lovpålagte møtearenaer for å komme frem til mulige tiltak for at den sykemeldte kan vende tilbake til arbeid.

I kommunens rutiner er ansvaret for å gjennomføre oppfølging av sykemeldte lagt til dennes "leder". Det er uklart for revisjonen om dette er nærmeste leder eller enhetsleder. Vi mener at kommunen må konkretisere dette for å sikre at ansvars plasseringen er tydelig. I begge enhetene revisjonen har vært i kontakt med er det enhetsleder som tar oppfølgingsansvaret.

²¹ Ftrl. § 8-20 første ledd.

²² Ftrl. § 8-20 andre ledd.

²³ IA-avtalen, jf. Ftrl. § 8-4 (endret til 7 uker fra 1. juli 2011.)

Arbeidstaker må ved lengre sykefravær enn først meldt inn, levere fornyet sykemelding. Lønnsseksjonen opplyser at det ikke er vesentlige utfordringer med å få inn fornyet sykemelding.

3.3 Beregning av sykepengegrunnlaget

Sykepengegrunnlaget ved utbetaling fra trygden er i utgangspunktet lik ukeinntekt omregnet til årsinntekt²⁴. Hvis den omregnede årsinntekten avviker mer enn 25 prosent fra pensjonsgivende årsinntekt, skal sistnevnte legges til grunn. Kommunen opplyser at det i noen tilfeller kommer forespørsel fra NAV knyttet til dette. Årsaken til avvik er da som regel økt stillingsprosent eller lønn som NAV ikke har registrert. Som for sykepenger i arbeidsgiverperioden bruker kommunen seks måneder som beregningsperiode.

Ved utbetaling av sykepenger fra folketrygden må sykepengegrunnlaget utgjøre minst 50 prosent av grunnbeløpet²⁵. Lønssystemet sikrer automatisk at det ikke blir produsert refusjonskrav om sykepengegrunnlaget er lavere enn dette nivået.

Dersom kommunen utbetaler sykepenger i perioden arbeidstaker har oppgitt som ferie, blir det ikke refundert fra NAV²⁶. I skolen kan dette være en aktuell problemstilling. Lærere må ha godkjenning fra kommunen på flytting av ferie om sykepenger skal innvilges i sommerferien. I kommunens personalhåndbok står det at fravær på minst seks virkedager blir erstattet. Kommunen bør vurdere å klargjøre reglene på dette området for sine ansatte gjennom å utvide omtalen i personalhåndboken. Kommunen opplyser at det er mye feil utfylling av sykemeldingsskjemaene fra arbeidstakere og enhetene, noe som kan skyldes forvirrende tekst. Lønnsseksjonen kontrollerer opplysningene før innsending. Det bør vurderes om det bør gis bedre opplæring til enhetene på dette området.

Det er ulik praksis i Lønnsseksjonen for hvordan flytting av ferie dokumenteres i de innsendte kravene. Enkelte opplyser at de aldri har dokumentert dette, mens andre har skrevet det på skjemaene. Kommunen opplever at NAV har en ulik praksis på området – fra å godta krav uten dokumentasjon til å kreve dette ettersendt. Samtidig ser kommunen at NAV har innskjerpet sin praksis og at det kreves dokumentasjon i stadig flere saker. Vi vil derfor anbefale kommunen å sørge for at slik dokumentasjon blir utarbeidet og lagt ved kravet i alle tilfeller som gjelder flytting av ferie.

3.4 Refusjonskrav

3.4.1 Innsending

Det er Lønnsseksjonen som har ansvar for å sende refusjonskrav til NAV.

Deler av de opplysningene som skal sendes til NAV ved søknad om refusjon av sykepenger skal arbeidstaker fylle ut. Om det er feil i disse opplysningene vil NAV rette forespørsel om dette til arbeidstakeren og ikke arbeidsgiveren. Om ikke arbeidstakeren følger opp slike henvendelser vil kommunene ikke få refusjon. Revisjonen finner det derfor positivt at Lønnsseksjonen kontrollerer de opplysninger som gis av arbeidstaker.

²⁴ Ftrl. § 8-30.

²⁵ Ftrl. § 8-3 andre ledd.

²⁶ Ftrl. § 8-17 andre ledd

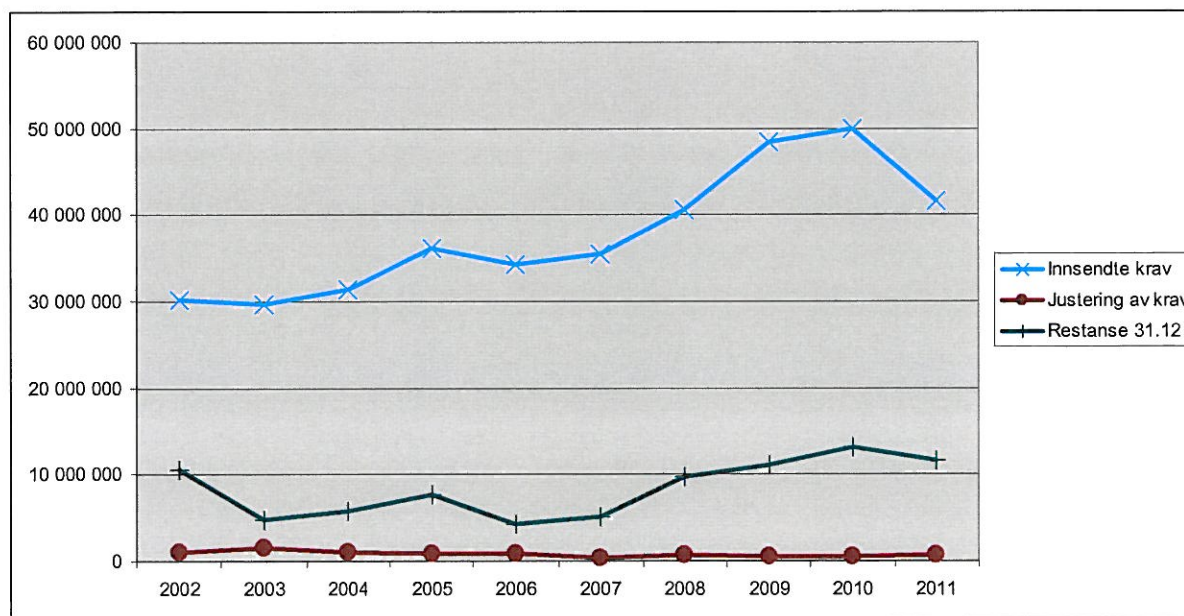
Mye av årsaken til sen utbetaling av refusjon fra NAV til flere kommuner, har vist seg å skyldes manglende dokumentasjon. I de aller fleste tilfeller har det vist seg at dette er informasjon som er sendt fra kommunene, men som ikke er registrert mottatt hos NAV. Også Molde kommune har tidligere hatt dette problemet. Etter at kommunen fikk avtale om å sende alle krav direkte til NAV Forvaltning Molde og ikke via de lokale NAV-kontorene, har det ikke vært vesentlige problemer med bortkommet dokumentasjon. Revisjonen mener dette er svært positivt for kommunen.

For at kommunen skal få refusjon for sine utlegg til sykepenger i trygdeperioden må kravet være NAV i hende innen tre måneder etter at kravet oppsto²⁷. NAV behandler søknader etter først til mølla-prinsippet. Kommunen sender inn krav hver måned. Kommunen påstår at det ikke er tilfeller der krav blir foreldet før de blir sendt. For å få refusjon raskere bør kommunen vurdere om refusjonskrav kan sendes inn oftere enn én gang i måneden.

3.4.2 Oppfølging

Kommunens krav til og refusjon fra folketrygden er av stor økonomisk betydning. Dette kan tydeliggjøres ved at Molde kommune i 2010 fikk refundert 47,6 mill. kroner. Det tilsvarer 7,4 pst. av kommunens utbetalinger av lønn til faste ansatte. Det er Lønnsseksjonen som har ansvar for oppfølgingen av krav til NAV.

Nedenfor gis en fremstilling av viktige økonomiske størrelser som gjelder innsendte krav og refusjoner. Kommunens lønns- og personalsystem er satt opp slik at nesten all refusjon fra folketrygden føres på samme konto i balanseregnskapet²⁸. Det er derfor ikke mulig å gi et bilde av kommunens utestående med NAV (restanser) kun for sykepenger, men dette utgjør hoveddelen av restansene.



Figur 1 – Krav til og refusjon fra folketrygden¹ 2002–11² (løpende kroner)

¹ Gjelder ulike krav til og refusjoner fra folketrygden. Størstedelen gjelder sykepenger. Videre gjelder en betydelig del foreldrepenger. En mindre del gjelder pleie- og opplæringspenger samt omsorgspenger. Det er ikke mulig å skille restansene på de enkelte områdene i kommunens datasystem.

²⁷ Ftrl. § 22-13 femte ledd.

²⁸ Ulike typer refusjon fra folketrygden skilles på to linjer i driftsregnskapet. For å få sammenlignbare tall mellom det som er ført i driftsregnskapet og i balansen brukes bare totalsum for refusjon som er inntektsført.

² Tall for 2011 er per 10. november 2011. Innsendte krav og mottatt refusjon for november er ikke med.
Kilde: Kommuneregnskapet 2002–11

Kommunens utestående med NAV er økt fra 2002 til 2010, fra 10,6 mill. kroner til 13,1 mill. kroner. Underveis i perioden har restansene vært betydelig lavere. Per 10. november 2011 er restansene på 11,6 mill. kroner. Dette tyder på at restansene ved utgangen av året vil kunne reduseres i forhold til 2010. Ved tidspunkt for utbetaling av feriepenges, som vanligvis er den perioden med størst likviditetsmessig press, har restansene i over halvparten av årene vært litt lavere enn ved utgangen av året. Dette er ulikt de andre kommunene i revisjonsdistriktet.

Revisjonen antar at hovedårsaken til økningen i restansene i den undersøkte perioden skyldes saksbehandlingstiden i NAV. Restansene kan innebære en likviditetsmessig utfordring for kommunen. Utestående fordringer betyr også mindre renteinntekter for kommunen. Det er derfor svært viktig å få refusjon så raskt som mulig.

De fleste restansene er fra 2010–11, men de eldste restansene er fra 2006. Det bør prioriteres å få avklart status for de eldste kravene. Kommunen må løpende vurdere om krav bør avskrives.

Saksbehandlingstiden i NAV er én–to måneder. Kommunene har ofte saksbehandlingstid på én måned. Til sammen gjør dette at kommunene må forvente et etterslep i utbetalingene på tre–fire måneder. Vedtak om refusjon fra NAV er et enkeltvedtak og skal derfor følge reglene om saksbehandlingstid i forvaltningsloven. Kommunen bør derfor kreve å få svar fra NAV tidligere enn det som er vanlig i dag. Om det ikke kan gis endelig svar påligger det NAV å sende foreløpig svar med beskjed om antatt behandlingstid. Dette gjøres ikke.

Lønnsseksjonen opplyser at de har liten tid til oppfølging og purring på krav. Seksjonen ser at noen arbeidstakere har gått sykmeldt i mer enn ett år før det kommer refusjon. Det oppleves også frustrerende å ikke ha en fast saksbehandler i NAV Forvaltning Molde. Dette gjør det vanskeligere å følge opp enkeltsaker, samt gjør at det brukes mye tid på å forklare samme sak til flere saksbehandlere. Kommunen har fra høsten 2011 igjen fått faste saksbehandlere i NAV, noe som har vært ønsket fra kommunens side. Ut fra kommunens store restanser og situasjonen i NAV, mener vi kommunen bør vurdere å styrke oppfølgingsarbeidet.

Noen av de krav kommunen har sendt NAV justeres i tråd med den refusjonen som faktisk mottas. De fleste justeringene skjer på grunn av at NAV har funnet at kommunen har krevd for mye og derfor utbetalt mindre enn kravet. Det har i perioden 2002–10 vært en beløpsmessig halvering av justeringene. Samtidig har innsendte krav økt med 60 prosent. Justeringer som andel av innsendte krav ligger betydelig lavere enn i de andre kommunene i revisjonsdistriktet. Revisjonen mener at dette viser at sikkerheten i de krav som er bokført i regnskapet er god.

Lønnsseksjonen og Økonomiseksjonen foretar avstemming av refusjoner ført i lønssystemet og økonomisystemet noen ganger i året. Vi vil anbefale at det gjennomføres avstemminger ved mer jevnlige perioder, for eksempel månedsvis. Dette vil gjøre at eventuelle feil raskere kan bli rettet opp og at det vil kunne være lettere å finne hva som er feil.

NAV sender ikke begrunnelse for sin beregning av refusjon. Vedtak om refusjon fra NAV er et enkeltvedtak og skal derfor grunngis. Kommunen må be om å få tilsendt grunnlaget for NAVs beregninger slik at dette kan underlegges tilfredsstillende kontroll og at kommunen kan lære av de feil som eventuelt gjøres.

Ved utbetaling av refusjon sender NAV en rapport til kommunen som beskriver hvem det er gitt refusjon for og hvilken periode refusjonen gjelder. Lønnsseksjonens arbeid har ved flere anledninger blitt forsinket fordi rapportene er sendt til enhetene og ikke til dem. Dette er tatt opp med Dokumentsenteret. Rapporten sendes også elektronisk gjennom Altinn. Lønnsseksjonen har gjentatte ganger bedt om å få tilgang til Altinn. Slik tilgang er gitt fra november 2011. NAV vil slutte å sende papirrapport fra desember 2011. Vi vil påpeke at kommunen må sikre at de ansatte så raskt som mulig får mulighet til å ta i bruk aktuelle hjelpemidler, særlig der dette kan gjøres uten kostnad for kommunen.

Alle enhetsledere får tilsendt månedlige rapporter fra Lønnsseksjonen over det som er registrert innkommet av sykepengerefusjon til kontroll. Lønnsseksjonen har ikke oversikt over hvilken kontroll som faktisk gjennomføres i enhetene. Praksis i de undersøkte enhetene er ulik. I Molde Bydrift sendes rapportene til virksomhetslederne som kontrollerer opplysningene for sine ansatte. På Glomstua er det enhetsleder selv som utfører kontrollen. Det opplyses om at det kun kontrolleres hvem det er kommet inn refusjon for, og ikke beløp på grunn av høyt antall ansatte. Vi mener kommunen bør vurdere om den kontroll som utføres er tilstrekkelig og om det bør utarbeides en felles, skriftlig rutine.

Kommunen budsjetterer med sykepengerefusjon ut fra historiske fraværs- og refusjonstall. Refusjonen periodiseres ikke. Dette gjør at det i de tertialvise regnskapsrapportene kan være til dels store avvik mellom budsjett og regnskap. Kommunen vurderer å periodisere sykepengerefusjon for å unngå disse store avvikene. Revisjonen mener at dette kan være med å tydeliggjøre hva som er de faktiske utfordringene for kommunen.

4 Tilbakebetaling ved feilutbetalinger

Kommunen kan i noen tilfeller komme til å feilaktig utbetale sykepenges. Dette kan være å enten betale ut for mye sykepenges under sykemelding eller å betale ut sykepenges når arbeidstakeren ikke er sykemeldt. Årsaken til en feilutbetaling kan enten ligge hos kommunen eller hos arbeidstaker. Vanlig foreldelsesfrist er tre år²⁹.

Kommunen har ikke skriftlige rutiner for behandling av feilutbetalinger, men slike saker overføres fra Lønnsseksjonen til Personalseksjonen for å følges opp som en personalsak. Vi ber kommunen utarbeide skriftlige rutiner på dette området. Dette er viktig for å fastlegge arbeidsfordeling i kommunen, klargjøre for arbeidstakerne hvilke rettigheter og plikter de har og sikre likebehandling av de dette gjelder. Personalseksjonen opplyser at feilutbetalinger av sykepenges ikke er fulgt opp. Dette kommer blant annet av at retten til sykepenges er avklart så sent fra NAV at det kan virke urimelig å kreve tilbakebetaling fra arbeidstakeren. Det har også vært noen tilfeller der arbeidstakere har levert sykemelding direkte til NAV. Dette har gjort at Lønnsseksjonen ikke har vært oppmerksom på sykemeldingen og at det derfor ikke har vært søkt refusjon. Det er innskjerpet overfor enhetslederne at de må avklare med den enkelte arbeidstaker om denne får ytelser fra NAV i de tilfeller det er tvil om dette. Revisjonen mener at kommunen må sikre at Lønnsseksjonen får opplysninger om alle sykemeldinger slik at det kan sendes inn refusjonskrav. Videre mener vi at kommunen, innenfor de vanlige foreldelsesfrister, bør sørge for å få tilbakebetalt eventuelt feilutbetalt sykepenges.

²⁹ Foreldelsesloven § 2.

5 Dokumenthåndtering

Opplysninger om ansattes sykdomsforhold er sensitive personopplysninger. Slike opplysninger, og dokumenter som inneholder slike opplysninger, skal derfor håndteres i tråd med personopplysningsloven. Det er verken melde- eller konsesjonsplikt for personellregistre³⁰.

Kommunen har overordnede rutiner for å sikre informasjonssikkerhet. Kommunen opplyser videre at det kan være tilfeller der rutinene ikke er godt nok kjent for alle som får delegert oppgaver knyttet til informasjonsbehandling. Vi vil anbefale at kommunen benytter Datatilsynets verktøy for egenkontroll av informasjonssikkerhet³¹ eller andre hjelpemidler for å sikre behandling og oppbevaring av personopplysninger.

Kommunen skal føre journal med registrering av dokument i kommunens saker³². Korrespondanse fra kommunen til NAV om krav arkiveres ikke i kommunens saksbehandlingssystem. Det tas heller ikke kopi av alle dokumenter som oversendes. Korrespondanse fra NAV til kommunen om refusjon arkiveres heller ikke i kommunens saksbehandlingssystem. Dokumentasjon knyttet til oppfølging av sykemeldinger, for eksempel oppfølgingsplaner. Revisjonen ber kommunen vurdere sine arkivrutiner for å sikre at dokumentasjonen finnes i kommunens arkiv.

6 Samlede vurderinger og anbefalinger

Revisjonen har undersøkt hvilke rutiner Molde kommune har for å sikre korrekt utbetaling og refusjon av sykepenge.

For det første er det undersøkt om sykepenge i arbeidsgiverperioden utbetales i tråd med regelverket. Det virker som om kommunen får inn og behandler sykemeldinger relativt raskt. Kommunens lønssystem sørger for at de fleste beregninger foretas automatisk. Det er ikke utarbeidet skriftlige rutiner for Lønnsseksjonens arbeid med sykepenge og refusjoner.

For det andre er det undersøkt om kommunen krever refusjon for sykepenge i trygdeperioden i tråd med regelverket. Det virker i hovedsak som om kommunen har god praksis for at krav blir sendt inn. Mesteparten av beregningene gjøres automatisk, men noen viktige oppgaver må gjøres manuelt. Det er en svært liten andel av de innsendte kravene som må justeres. Dette gir god sikkerhet for de restanser som er bokført i regnskapet. Likevel øker kommunens utestående med NAV. Revisjonen antar at hovedårsaken til denne økningen skyldes saksbehandlingstiden i NAV.

For det tredje er det undersøkt hvilke rutiner kommunen har for tilbakebetaling av feilutbetalt sykepenge. Kommunen har ikke rutine for oppfølging av feilutbetalinger. Eventuelle feilutbetalinger kreves ikke tilbakebetalt fra arbeidstaker.

Til sist er det undersøkt om opplysninger knyttet til sykemelding dokumenteres og oppbevares i tråd med regelverket. Kommunen har rutiner for informasjonssikkerhet. Det bør gjøres jevnlig tester for å vurdere om informasjonssikkerheten er god nok. All korrespondanse til og fra NAV må dokumenteres hos kommunen.

³⁰ Personopplysningsforskriften § 7-16.

³¹ Tilgjengelig på [Datatilsynets hjemmesider](#).

³² Forskrift om offentlege arkiv § 2-6 og offentleglova § 10.

Problemet sett fra kommunens side er at saksbehandlingstiden i NAV er lang og at man bruker mye tid på å få kontakt med riktig saksbehandler. NAV har utfordringer blant annet med saksbehandlingstid og begrunnelse av enkeltvedtak. Kommunen selv har for liten tid til å følge opp innsendte krav. Kommunen bør arbeide videre med å styrke dialogen med NAV.

På bakgrunn av de funn som er nevnt i rapporten mener revisjonen at kommunen særlig må iverksette tiltak innen følgende hovedområder for å sikre korrekt utbetaling og refusjon av sykepenges:

- arbeide videre med å styrke dialogen med NAV
- sørge for skriftlige rutiner for områder som er sentrale for refusjon av sykepenges



Håvard Austvik
forvaltningsrevisor



Grete Gjendem
forvaltningsrevisor

Referanser og kilder

Folketrygdloven (ftl.)

Hovedtariffavtalen (HTA)

Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen)

Personopplysningsloven

Arkivloven

Offentleglova

Foreldelsesloven

Kommuneregnskapene for 2002–11