



Til finansdirektøren

Vår saksbehandler
Aase Birgitte Nerland

Vår ref.
21/21084
oppgis ved alle henv.

Deres ref.

Dato
20.01.2022

Etterlevelseskontroll av refusjonsbehandling av sykepenger og omsorgspenger i Trondheim kommune

1 Innledning

I denne etterlevelseskontrollen har vi undersøkt om kommunen har effektivisert arbeidet med refusjonsbehandling av sykepenger og omsorgspenger. Vi har også kontrollert om kommunen har hatt korrekt håndtering av refusjon av sykepenger og omsorgspenger ved fravær på grunn av covid-19.

Om forenklet etterlevelseskontroll

I forbindelse med den nye kommuneloven som trådte i kraft 1.1.2020 har regnskapsrevisor fått ansvar for å gjennomføre forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen. Denne kontrollen kommer i tillegg til revisors oppgaver med revisjon av kommunens årsregnskap.

Loven forutsetter at revisor skal gi en uttalelse til kontrollutvalget om kontrollen som er utført. Forenklet etterlevelseskontroll skal skje med såkalt moderat sikkerhet. Dette innebærer klart lavere enn betryggende sikkerhet, men skal øke brukernes tillit til informasjonen i en grad som er klart høyere enn ubetydelig. I kontroller med moderat sikkerhet kan vi for eksempel konkludere på grunnlag av intervju og/eller analyse. Kravene til forenklet etterlevelseskontroll er definert gjennom god kommunal revisjonsskikk.¹

Formålet med en forenklet etterlevelseskontroll er å forebygge svakheter og bidra til å sikre at kommunen følger sentrale bestemmelser og vedtak på økonomiområdet.

Bakgrunn og tema for kontrollen

Trondheim kommune har vedtatt en temaplan for teknologi og modernisering som er datert 30. september 2020. Denne planen inneholder blant annet mål om styrket forbedringsarbeid i merkantile og administrative arbeidsprosesser. Dette gjøres ved å gjennomføre automatisering, robotisering og effektivisering. Kommunen har tatt i bruk roboter² for automatisering av

¹ Med god kommunal revisjonsskikk menes at revisjonen skal utføres i samsvar med den oppfatning av etiske og revisjonstekniske prinsipper for revisjon av kommuner som til enhver tid er alminnelig anerkjent og praktisert av dyktige og ansvarsbevisste utøvere av yrket. Krav til etterlevelseskontroll fremgår av standarden RSK 301 - Forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen, som er en ny standard gjeldende fra 2020.

² Robotar, eller RPA (Robot Process Automation) automatisering av en prosess. Manuelle og gjentagende

refusjonsarbeidet. Vi har i denne etterlevelseskontrollen undersøkt om det har skjedd automatisering og effektivisering når det gjelder refusjonsarbeidet i kommunen.

Trondheim kommune forskutterer sykepenger og omsorgspenger til kommunens ansatte. Forskutteringen gjelder sykefravær og fravær ved barn/barnepassers sykdom ut over arbeidsgiverperioden³. Ansatte får utbetalt sin lønn som vanlig og kommunen søker deretter refusjon fra NAV. I forbindelse med covid-19 pandemien ble det 20.3.2020 vedtatt en "Midlertidig forskrift om unntak fra folketrygdloven og arbeidsmiljøloven med virkning fra 16.3.2020. Denne forskriften innebærer at arbeidsgiverperioden er redusert både for sykepenger og omsorgspenger.

I løpet av pandemien i 2020 og 2021 har det vært endringer i regelverket når det gjelder:

- antall omsorgsdager for hver ansatt
- arbeidsgiverperiode for sykepenger/omsorgspenger
- endring i frister for å søke om refusjon for sykepenger og omsorgspenger fra NAV

Årsaken til at vi har valgt ut dette området for en etterlevelseskontroll er at disse endringene i regelverket kan innebære økt risiko for feil og tap av refusjoner. I forbindelse med revisjon av regnskapet for 2020 observerte revisjonen at det var en systemfeil knyttet til refusjon av sykefravær under covid-19-pandemien, og vi ønsket å følge opp hvordan systemfeilen er blitt håndtert.

Vi har i denne etterlevelseskontrollen undersøkt om kommunen har mottatt riktig refusjon fra NAV for sykepenger og omsorgspenger for fravær relatert til covid-19-pandemien i perioden fra 1.1.2020 til 1.9.2021.

2 Problemstillinger og revisjonskriterier

Revisjonen har valgt følgende problemstillinger for denne etterlevelseskontrollen:

1. Har kommunen effektivisert arbeidsprosessene knyttet til krav om refusjon fra NAV?
2. Har kommunen håndtert refusjon av sykepenger og omsorgspenger i henhold til midlertidig forskrift om unntak fra folketrygdloven og arbeidsmiljøloven i forbindelse med covid-19-pandemien?

Revisjonskriterier:

Effektivisering av arbeidsprosesser ved refusjonsbehandling

Trondheim kommune har vedtatt en temaplan for teknologi og modernisering som er datert 30. september 2020. Denne planen inneholder blant annet mål om styrket forbedringsarbeid i merkantile og administrative arbeidsprosesser. Dette gjøres ved å gjennomføre automatisering, robotisering og effektivisering.

Ut fra dette har vi utledet følgende krav til kommunen: Trondheim kommune bør arbeide for

arbeidsoppgaver som ikke krever skjønn kan automatiseres for å effektivisere arbeidet. Roboten er en programvare som implementeres i et system.

³ Arbeidsgiverperioden er de dagene arbeidsgiver må betale sykelønn og omsorgslønn.

effektivisering av refusjonsarbeidet ved å gjennomføre automatisering.

Refusjon av sykepenger

Arbeidstaker har i henhold til lov og midlertidig forskrift⁴ rett til sykepenger når den ansatte har vært borte fra arbeid ved covid-19 eller mistanke om slik sykdom. Ifølge NAV vil de som har fått påvist koronasmitte få sykmelding hos lege. Man vil også kunne få sykmelding hvis legen antar at vedkommende er smittet, eller hvis vedkommende er pålagt å være i karantene. Trondheim kommunes egenmeldingsordning gjør det mulig å bruke egenmelding i inntil åtte dager per sykdomstilfelle (endret midlertidig til 16 dager fra 25.11.2021 til 31.01.2022). Varer fraværet mer enn åtte dager må det legges frem legeerklæring/sykemelding fra og med dag nummer ni.

Fra og med 16. mars 2020 skal arbeidsgiver betale sykepenger i et tidsrom på opptil tre kalenderdager, inkludert dager med delvis fravær, for fravær fra arbeidet som skyldes covid-19-pandemien. Kommunen har etablert en ordning der de ansatte får utbetalt sykepenger fra kommunen som arbeidsgiver fra 4. til 16. dag⁵. Kommunen krever deretter refusjon fra NAV for dette. For at arbeidsgiver skal kunne kreve refusjon, må arbeidstaker i egenmelding eller gjennom legeerklæring opplyse arbeidsgiver om at sykefraværet skyldes covid-19-pandemien.

Tabell 1: Gjeldende regler for refusjon for sykepenger på grunn av covid-19 i 2020 og 2021

Periode 1.1-15.3.2020	Periode 16.3-31.12.2020	Periode 1.1-30.09.21	Periode 1.10-31.10.21
Vanlig refusjon etter 16. dag sykefravær	Arbeidsgiver betaler/forskutterer de første 16 dagene av sykefraværet. Er fraværet på mer enn 16 dager, sendes inntektsmelding som før. Etter at sykefraværet er over, søker arbeidsgiver om refusjon gjennom den nye ordningen fra dag 4 og opp til maks 16 dager.	Arbeidsgiver betaler/forskutterer de første 16 dagene av sykefraværet. Er fraværet på mer enn 16 dager, sendes inntektsmelding som før. Etter at sykefraværet er over, søker arbeidsgiver om refusjon gjennom den nye ordningen fra dag 4 og opp til maks 16 dager.	Fortsatt rett til sykepenger ved fravær fra arbeidet pga covid-19 eller mistanke om slik sykdom. Refusjon fra dag 4 og opp til maks 16 dager er opphørt.
Foreldelsesfrist er 3 mnd	Fristen for å sende inn refusjonskrav er utvidet fra 3 mnd til 9 mnd, som er en midlertidig ordning ut 2020.	Fristen for å sende inn refusjonskrav er tilbake til 3 mnd.	Fristen for å sende inn refusjonskrav er 3 mnd.

Ut fra dette har vi utledet følgende krav til kommunen: Trondheim kommune må sørge for å søke

⁴ Folketrygdloven § 8-4 og kapittel 3 i midlertidig forskrift av 20.03.2020 gjeldende fra 16.03.2020 til 01.01.2022.

⁵ Midlertidig forskrift om unntak fra folketrygdloven og arbeidsmiljøloven i forb med covid-19-pandemien, § 3-2

om refusjon fra NAV for sykepenges ut over arbeidsgiverperioden på tre dager for perioden 16.3.2020 til 1.9.2021 i henhold til reglene nevnt ovenfor.

Refusjon av omsorgspenger

Arbeidstaker har i henhold til folketrygdloven § 9-5 rett til omsorgspenger for barn under 12 år og kronisk syke barn under 19 år dersom vedkommende er borte fra arbeidet.

I henhold til folketrygdloven § 9-6 har arbeidstaker krav på 10 omsorgsdager per år til hver av foreldrene. Når arbeidstakeren er alene om omsorgen, doubles antall stønadsdager.

“Midlertidig forskrift om unntak fra folketrygdloven og arbeidsmiljøloven i forbindelse med covid-19-pandemien” utvider retten til omsorgspenger for fravær på grunn av covid-19. Det ble gitt mulighet for dobbelt antall fraværsdager på grunn av omsorg for barn, en økning fra 10 til 20 dager for perioden fra 13. mars 2020 til 30. juni 2020⁶. For denne perioden er arbeidsgiverperioden redusert fra 10 til tre dager. Det betyr at staten finansierer en større del av fraværet. Dersom arbeidstaker har benyttet omsorgsdager i perioden fra 1.1 til 13.3.2020, skal disse inngå i arbeidsgiverperioden for fravær i perioden 13.3-30.6.2020. Dersom ansatte har benyttet tre eller flere dager før 13. mars 2020, gis det refusjon fra første dag fra 13. mars 2020.

Fra 1.7.2020 ble ordningen nullstilt og foreldre fikk ti nye omsorgsdager for resten av året. Arbeidsgiver kunne da kreve refusjon fra den 11. dagen for 2020 sett under ett. Dette vil eksempelvis fungere slik: Ansatt har fem omsorgsdager i perioden 1.1-12.3, 10 dager i perioden 13.3 til 30.6 og ti dager i perioden 1.7 til 31.12. Det skal da søkes om refusjon for følgende dager: De 10 dagene i perioden 13.3 til 30.6 er refusjonsberettiget da arbeidsgiver har betalt minimum 3 dager før pandemien. For fravær i 2. halvår gis refusjon for 5 dager. Arbeidsgiver har da betalt for 10 dager i 2020.

Det er i midlertidig forskrift gitt dobbelt antall omsorgsdager (20 dager) også for 2021. Selv om det maksimale antall dager med omsorgspenger er brukt opp, gis det frem til og med 30. september 2021 rett til flere dager med omsorgspenger i de tilfellene det er særskilt smittevern hensyn hos barnet eller familiemedlem, og når skole eller barnehage er helt eller delvis stengt⁷.

I henhold til § 4-1 i den midlertidige forskriften ytes omsorgspenger også dersom en arbeidstaker er borte fra arbeidet fordi barnet er i karantene, eller fordi skole eller barnehage er helt eller delvis stengt som følge av covid-19-pandemien. En lokal stenging skal bekreftes av skolen eller

⁶ Har vedkommende omsorg for mer enn to barn, ytes det omsorgspenger i opptil 15 før og etter covid-19/utvidet til 30 stønadsdager i midlertidig forskrift. Når arbeidstakeren er alene om omsorgen, økes antallet stønadsdager til henholdsvis 20/30 og 30/40. Dersom en arbeidstaker har kronisk syke eller funksjonshemmede barn og dette fører til en markert høyere risiko for fravær fra arbeidet, ytes det omsorgspenger med tillegg av ti stønadsdager for hvert kronisk sykt eller funksjonshemmet barn.

⁷ Det opprettet egen fraværskode for registrering av ansattes egenmeldinger i forbindelse med omsorgspermisjoner ved Covid19. Dette er kode 479 som er fravær på grunn av karantene eller koronasykdom hos barn eller barnepasser. Kode 470 er den eksisterende koden som gjelder fravær ved sykt barn/barnepasser.

barnehagen. Arbeidstakere skal levere bekreftelsen til arbeidsgiver. NAV legger til grunn at det er gitt slik bekreftelse når arbeidsgiver krever refusjon for utbetalte dager med omsorgspenger.

Det kan også gis rett til omsorgspenger dersom barnet må holdes hjemme på grunn av særlige smittevernhensyn hos barnet eller hos familiemedlem barnet bor med. Slike særlige smittevernhensyn skal bekreftes av lege. Arbeidstakere skal levere bekreftelsen til arbeidsgiver. NAV skal legge til grunn at det er gitt slik bekreftelse når arbeidsgiver krever refusjon for utbetalte dager med omsorgspenger. Retten til omsorgspenger gjelder bare så langt fraværet fører til tap av pensjonsgivende inntekt, jf. folketrygdloven § 9-3.

Tabell 2: Gjeldende regler for refusjon for omsorgspenger på grunn av covid-19 i 2020 og 2021

Periode 1.1-12.3.20	Periode 13.3- 30.6.20	Periode 1.7-31.12.20	Periode 1.1-31.12.21
Arbeidsgiver dekker 10 fraværsdager, refusjon fra 11. dag.	Arbeidsgiver dekker fravær i 3 dager. Arbeidsgiverperioden beregnes fra 1.1.20. Antall omsorgsdager er doblet for perioden 13.3-30.6, dvs 20 dager til hver av foreldrene. 40 dager for enslige foreldre (for 1-2 barn under 12 år).	Fra 1.7.20 nullstilles ordningen og foreldre får nye 10 omsorgsdager for resten av året. Arbeidsgiver kan kreve refusjon fra den 11. dagen i 2020 sett under ett. ⁸	Dobbel kvote med omsorgsdager, dvs 20 til hver av foreldrene. NAV refunderer omsorgspenger for fravær over 10 dager, dvs refusjon fra 11. dag. Selv om det maksimale antall dager er bruk opp, gis det frem til tom 30.9.21 rett til dager med omsorgspenger i de tilfellene der §4-1 tredje ledd er oppfylt (særskilt smittevernhensyn hos barnet eller familiemedlem - skal bekreftes av lege) og når skole eller barnehage er helt eller delvis stengt. Etter 30.9.21 kan en ikke bruke omsorgsdager når bhg/sfo er stengt pga covid-19.
Foreldelsesfrist er 3 mnd	Foreldelsesfristen for å søke refusjon er økt til 9 mnd.	Foreldelsesfristen for å søke refusjon er økt til 9 mnd.	Foreldelsesfristen for å sende inn refusjonskrav er tilbake til 3 mnd.

Ut fra dette har vi utledet følgende krav til kommunen:

Trondheim kommune må søke om og kontrollere at det mottas riktig refusjon fra NAV for omsorgspenger ut over arbeidsgiverperioden for perioden 1.1.2020 til 1.9.2021 i tråd med reglene nevnt ovenfor.

⁸ Eksempel: Ansatt har 5 omsorgsdager i perioden 1.1-13.3, 10 dager i perioden 13.3 til 30.6 og 10 dager i perioden 1.7 til 31.12. Refusjonskravet blir da slik: De 10 dagene i perioden 13.3 til 30.6 er refusjonsberettiget da arbeidsgiver har betalt minimum 3 dager før pandemien. For fravær i 2. halvår gis refusjon for 5 dager. Arbeidsgiver har da betalt for 10 dager i 2020.

Foreldelsesfrist for refusjonskrav

For refusjonskrav for perioden 16.3.2020 til 31.12.2020 ble fristen for å sende inn krav om refusjon fra NAV i midlertidig forskrift⁹ endret fra tre til ni måneder. Fra 1.1.2021 ble denne fristen satt tilbake til tre måneder.

Ut fra dette har vi utledet følgende krav til kommunen:

Trondheim kommune må søke om refusjon fra NAV innen de gjeldende fristene i perioden 1.1.2020 til 1.9.2021.

3 Metoder

Vi har brukt dokumentgjennomgang og intervju for å svare på problemstillingene.

Vi har vurdert kommunens effektivisering av refusjonsarbeidet ved å innhente informasjon fra refusjonssteamet ved Regnskapstjenesten. Vi har også innhentet informasjon om hvordan digitaliseringen ved NAV har påvirket refusjonsarbeidet i Trondheim kommune.

Vi har kontrollert sykefravær på grunn av covid-19 og fravær ved barns-/barnepassers sykdom som er registrert i kommunens lønssystem Visma Multi (tidligere Bluegarden) for å undersøke om kommunen har mottatt refusjon fra NAV for fravær ut over arbeidsgiverperioden. Fravær på grunn av covid-19 er registrert på egne covid-19-koder¹⁰ i fraværsregisteret i kommunens lønssystem.

Når det gjelder omsorgspenger er antall omsorgsdager utvidet generelt i midlertidig forskrift om unntak fra folketrygden og arbeidsmiljøloven både for fravær i forbindelse med covid-19 og annet fravær. Vi må derfor vurdere alle fraværskodene for barns- og barnepassers sykdom samlet for å vurdere om fraværet gir rett på refusjon. Vi har ikke kontrollert om fravær er registrert på riktige fraværskoder. Enheten skal kontrollere at fravær registreres fortløpende på riktig fraværskode.

Vi har kontrollert refusjonsberettiget fravær¹¹ registrert på utvalgte fraværskoder mot inntektsført refusjon i kommunens regnskapssystem Lift. Spørsmål er avklart med kommunens refusjonsteam underveis.

Vi har informert om etterlevelseskrollen og presentert problemstillinger og kriterier for kontaktperson¹² oppnevnt av Trondheim kommune. Vi har orientert kontaktpersonen om våre funn underveis i kontrollen.

⁹ Midlertidig forskrift om unntak fra folketrygdloven og arbeidsmiljøloven i forbindelse med covid-19-pandemien § 1-5 Frist for å kreve refusjon.

¹⁰ Koder som er opprettet for fravær på grunn av covid-19. Kode 119 ved sykemelding og kode 129 ved egenmelding sykdom og kodene 470 og 479 gjelder som gjelder fravær ved barn eller barnepassers sykdom. Kode 479 gjelder fravær på grunn av covid-19.

¹¹ Gjelder fravær ut over arbeidsgiverperioden.

¹² Vi har fått oppnevnt en kontaktperson ved refusjonsteamet i kommunens interne regnskapstjeneste.

4 Resultater

I dette kapitlet oppsummerer vi resultatet av kontrollen.

4.1 Har kommunen effektivisert arbeidsprosessene ved behandling av refusjonskrav?

Kommunens temaplan for teknologi og modernisering inneholder blant annet mål om styrket forbedringsarbeid i merkantile og administrative arbeidsprosesser for å kunne bruke mer ressurser til utadrettet arbeid og til utviklingsarbeid. Dette gjøres ved å gjennomføre automatisering¹³ og effektivisering av administrative prosesser i kommunen.

Refusjon er et område som har svært mange transaksjoner med likeartet behandling, som derfor er godt egnet for automatisering. Vi har gjennom vår revisjon fått kjennskap til at arbeidet med refusjoner er delvis automatisert de siste tre årene både ved bruk av robotløsninger i kommunen og ved digitalisering i NAV.

Digitalisering av sykmeldinger har medført store endringer for alle arbeidsgivere fra og med 2019. I dag mottar kommunen som arbeidsgiver sykmeldinger fra leger digitalt via Altinn. Ansatte må selv søke om sykepenger i NAV sin nettløsning, "Ditt sykefravær". Arbeidsgiver rapporterer den sykmeldtes inntektsopplysninger til NAV. Trondheim kommune som arbeidsgiver mottar deretter refusjon fra NAV på grunnlag av mottatte søknader fra arbeidstakerne og inntektsopplysninger fra kommunen som arbeidsgiver.

Trondheim kommune har automatisert flere arbeidsprosesser knyttet til refusjon av sykepenger fra NAV. Kommunen har organisert arbeidet med refusjoner i et eget refusjonsteam. Refusjonsteamet i kommunen opplyser at følgende prosesser er automatisert:

1. Avstemming¹⁴ av mottatte refusjoner fra NAV ble satt i produksjon i perioden fra mai 2020 til desember 2020. Dagens løsning består av ni kontrollpunkt, og fungerer godt ifølge refusjonsteamet. Vi har observert at roboten har avstemt 75% av mottatte beløp for november 2021. Resterende 25% må avstemmes manuelt på grunn av de avviker i forhold til de ni kontrollpunktene.
2. Refusjonsbehandling av sykepenger, beregning og innsending av inntektsopplysninger til NAV ble automatisert fra desember 2020. Refusjon for timesbetalte ansatte blir, av systemet, fortsatt sendt til manuell kontroll. Vi har observert at roboten har refusjonsbehandlet 50% av refusjonskravene for perioden 1. desember til 14. desember 2021.
3. Skjema for krav om refusjon av sykepenger ved kronisk sykdom hos ansatt blir produsert av systemet. Skjema sendes automatisk til den ansattes enhet for signering, med kopi til refusjonsteamet. Prosessen ble satt i produksjon i juni 2021. Vi har observert at roboten har produsert skjema for 67% av sakene for perioden 1. desember til 14. desember 2021.

¹³ Automatisering er gjennomført ved bruk av roboter, eller RPA (Robot Process Automation) automatisering av en prosess. Manuelle og gjentagende arbeidsoppgaver som ikke krever skjønn kan automatiseres for å effektivisere arbeidet. Roboten er en programvare som implementeres i et system.

¹⁴ Roboten sammenligner bokførte krav på refusjon og mottatte beløp fra NAV. Roboten avstemmer mottatte beløp som ikke er avstemt i lønssystemet. Roboten er programmert for å håndtere avstemmingen på en bedre måte enn lønssystemet.

4. Systemet overfører saker som har feilet under automatisert behandling eller saker som skal behandles manuelt av refusjonsteamet til egen "innboks" for manuell refusjonsbehandling i lønssystemet. Denne automatiseringsprosessen ble satt i produksjon i april/mai 2021.

Refusjonsteamet uttaler at automatiseringen har ført til en mer fleksibel arbeidssituasjon, som gjør at de har mer fokus på de sakene som krever mer arbeid. Videre opplyser de at automatiseringen har medført bedre kvalitet med hensyn til likebehandling, etterlevelse av regelverk og overholdelse av tidsfrister.

Vi har i møte med enhetsleder for Regnskapstjenesten og refusjonsteamet fått bekreftet at arbeidet er effektivisert på grunn av robotiseringen. Enhetsleder opplyste at refusjonsteamet nå har langt bedre oversikt over saksmengden, og at de har gode marginer i forhold til tre-måneders fristen. De hadde tidligere bistand fra systemleverandør og leide i tillegg inn vikar for å holde fristene. Siden mai 2020 har det ifølge enhetsleder ikke vært behov for innleie fra systemleverandør, og vikariatet ble avsluttet sommeren 2021. Det er nå langt mindre omfang av overtid på avdelingen enn tidligere. Enhetsleder vurderer at det er potensiale for ytterligere effektivisering ved utvidet bruk av robotløsningen, blant annet ved refusjonsbehandling av sykepenger og omsorgspenger til timelønnede ansatte.

Revisjonens vurdering:

Vi konkluderer med at arbeidet med refusjoner er effektivisert i Trondheim kommune. Det skal fortsatt være potensiale for videre effektivisering.

4.2 Har kommunen håndtert refusjon av sykepenger og omsorgspenger i henhold til midlertidig forskrift om unntak fra folketrygdloven og arbeidsmiljøloven i forbindelse med covid-19-pandemien?

4.2.1 Sykepenger

I kommunens lønssystem er det opprettet egne fraværskoder¹⁵ for registrering av ansattes sykefravær ved covid-19. Vi har i denne kontrollen ikke testet om enhetene har benyttet riktig fraværskode ved registrering av sykefravær. Revisjonen har tatt ut rapport fra lønssystemet over registrert fravær på disse fraværskodene for perioden mars 2020 til august 2021¹⁶. Vi har kontrollert om refusjon er inntektsført i regnskapet for 115 tilfeldig valgte ansatte med registrert koronarelatert fravær ut over tre dager. Vi har ikke kontrollert om fravær er registrert på riktige fraværskoder. Enheten skal kontrollere at fravær registreres fortløpende på riktig fraværskode.

Kontrollen viser at det manglet refusjonsinntekter for 18 av 115 kontrollerte ansatte. Vi har innhentet forklaring på dette fra refusjonsteamet. De opplyser at seks avvik skyldes systemfeil. Fem av disse er relatert til covid-19, den sjettede feilen er en generell feil ved overlappende datoer¹⁷. Vi har ikke beregnet størrelsen på tapet for disse seks sakene. De øvrige 12 tilfellene

¹⁵ Kode 119 ved sykemelding og kode 129 ved egenmelding på grunn av covid-19.

¹⁶ Rapporten er på over 25000 rader. Ikke alle fravær i rapporten gir refusjon, da den også inneholder fravær under 4 dager.

¹⁷ Refusjonsteamet får ikke varsel om refusjon dersom f.eks. ferie og sykefravær blir registrert på samme dato.

skyldes i hovedsak manglende sykepenge rettigheter/ugyldig fravær,¹⁸ der kommunen ikke har krav på refusjon.

Systemfeilen innebærer at refusjonsteamet ikke fikk varsel i sin arbeidsliste om refusjonsberettiget fravær relatert til pandemien. Feilen oppstod da systemleverandøren oppdaterte lønssystemet våren 2020, mens Trondheim kommune sin kundetilpassede løsning ikke ble oppdatert slik den skulle. Revisjonen oppdaget systemfeilen høsten 2020 i forbindelse med regnskapsrevisjonen for 2020. Vi så ved stikkprøvekontroll¹⁹ at det var tilfeller av at det manglet refusjonsinntekter for registrert sykefravær grunnet covid-19 i regnskapet for 2020. Vi tok opp avvikene vi fant med refusjonsteamet, som korrigerer disse.

Refusjonsteamet sendte på grunn av denne systemfeilen ut en melding til enhetene den 24. november 2020, hvor enhetene ble oppfordret til å kontrollere om de har mottatt refusjon for dag 4 til 16 for de aktuelle fraværskodene, og melde fra til refusjonsteamet om eventuelle avvik innen 4. desember 2020. Se kapittel 4.2.4 for nærmere informasjon om systemfeilen.

Vår kontroll i 2021 viser at enhetene ikke har kontrollert refusjonsberettiget fravær for covid-19 i tilstrekkelig grad, da vi fant manglende refusjon for seks av 115 kontrollerte fravær (fem prosent). Revisjonen fant som nevnt ovenfor fem tilfeller hvor manglende refusjon skyldes systemfeil relatert til Covid-19, det sjette avviket skyldes en annen type feil (ved overlappende fraværregistrering). Vi vil nevne at ett av disse seks avvikene er blitt refusjonsbehandlet og deretter avskrevet på grunn av foreldelse, se punkt 4.2.3. De fem andre er ikke refusjonsbehandlet.

Revisjonens vurdering:

Undersøkelsen av kommunens refusjon av sykepenge for perioden 16.3.2020 til 31.8.2021 viser at det er mottatt for lite refusjon for fem prosent av de ansatte som er valgt ut for kontroll. Årsaken til manglende refusjon er systemfeil, overlappende datoer ved fraværregistrering og at enhetene ikke har utført tilstrekkelig kontroll av refusjonsberettiget fravær. Kravene er foreldet, se punkt nedenfor om foreldelsesfrist.

Undersøkelsen viser at det er bokført refusjonsinntekter for 95 prosent av de ansatte som er valgt ut for kontroll, men det er samtidig avdekket systemfeil og feil ved fraværregistreringen.

4.2.2 Omsorgspenger

I kommunens lønssystem er det opprettet egen fraværskode²⁰ for registrering av ansattes omsorgsfravær ved covid-19. Enheten skal kontrollere at fravær registreres fortløpende på riktige fraværskoder. Vi har i denne undersøkelsen ikke kontrollert om fravær er registrert på riktige fraværskoder. Vi har tatt ut rapport fra lønssystemet²¹ over registrert fravær på alle kodene for

Refusjonsteamet fikk tilgang til innboksen «Generelle fravær» juni 2021 hvor feilmeldingene ligger.

¹⁸ Enhetene får varsel om at ansatt må skaffe sykmelding innen 3 måneder.

¹⁹ Gjelder kontroll av fraværskode 119 og 129 for perioden 16. mars til 30. juni 2020.

²⁰ Kode 479 gjelder omsorgsdager for covid-19.

²¹ Rapporten er på over 27.000 rader. Ikke alle fravær i rapporten gir refusjon, da den også inneholder fravær i arbeidsgiverperioden.

registrering av ansattes omsorgsfravær for perioden 1.1.2020 til 1.9.2021. Når det gjelder omsorgspenger er antall omsorgsdager utvidet generelt i midlertidig forskrift om unntak fra folketrygden og arbeidsmiljøloven både for fravær i forbindelse med covid-19 og annet fravær. Vi må derfor vurdere fraværskodene for omsorgsdager ved covid-19 og andre omsorgsdager samlet for å vurdere om fraværet gir rett på refusjon.

Vi valgte ut de 31 ansatte som hadde det høyeste antallet dager omsorgsfravær i perioden.

Tabell 3: Eksempel på beregning av refusjon for en ansatt etter midlertidig forskrift.

Periode	Omsorgsdager, fravær sykt barn eller barnepasser	Refusjon
1.1-12.3.2020	5 dager	Arbeidsgiverperiode uten refusjon.
13.3-30.6.2020	10 dager	De 10 dagene er refusjonsberettiget da arbeidsgiver har betalt minimum 3 dager før pandemien.
1.7-31.12.2020	10 dager	Refusjon for 5 av disse 10 dagene. Arbeidsgiver har da betalt for til sammen 10 dager i 2020.

Vi kontrollerte registrert fravær i lønssystemet for fraværskodene 470 og 479 mot registrert mottak av refusjon av omsorgspenger i kommunens regnskapssystem for de fraværsdagene som er ut over arbeidsgiverperioden.

For fire av de 31 ansatte som inngår i kontrollen er det mottatt for lite refusjon av omsorgspenger. For en av disse ansatte er det mottatt for lite refusjon for to ulike fravær (ett i 2020 og ett i 2021). Det er derfor mottatt for lite refusjon for fem av de kontrollerte fraværene. For to av disse fraværene er systemfeil oppgitt som årsaken til manglende refusjon. Datofeil ved registrering av fravær er oppgitt som årsak til manglende refusjon i to tilfeller. Enhetene får varsel om datofeil ved doble fraværsregistreringer på samme dato, og skal korrigere dette. Ifølge refusjonsteamet gir ikke systemet varsel om refusjon dersom det er registrert flere typer fravær på samme dato, som ikke er korrigert. For det femte fraværet er det ikke oppgitt årsak til at det ikke er mottatt refusjon. Vi har fått opplyst fra refusjonsteamet at systemfeil og manglende tilgang til innboks "Generelle fravær"²² har medført at disse fraværene ikke har blitt refusjonsbehandlet.

For en ansatt har kommunen mottatt refusjon for en dag mer enn de har rettighet til på grunn av at enheten har registrert flere fraværsdager enn de har rettighet til i henhold til folketrygdloven.

²² Innboks "Generelle fravær" viser feilmeldinger til enhetene.

Tabell 4: Spesifikasjon av funn fra kontrollen av refusjon for omsorgspenger

Ansatt	Mangler refusjon	Årsak til manglende refusjon, svar fra refusjonsteamet
1	Mangler refusjon for 21.8.20	Det skulle vært søkt refusjon for 21.8.20. Kravet er foreldet. Kommunen har ikke oppgitt årsak til manglende refusjon i denne saken.
2	Mangler refusjon for 7.6 og 8.6.21	Kommunen skulle ha refusjon for 7. og 8.6.21, men kravet er nå foreldet. Manglende tilgang til innboksen "Generelle fravær" er oppgitt som årsak til manglende refusjon. Refusjonsteamet fikk tilgang til denne innboksen i juni 2021. ²³
3	Mangler refusjon for 16.12.20, 17.12.20 og 16.4.21. Her er det to fraværperioder som mangler refusjon.	Kommunen skulle hatt refusjon for disse dagene, men kravet er nå foreldet. Manglende tilgang til innboksen "Generelle fravær" er oppgitt som årsak til manglende refusjon. Refusjonsteamet fikk tilgang til denne innboksen i juni 2021.
4	Mangler refusjon for 26.3 og 27.3.20	Systemfeil er oppgitt som årsak til manglende refusjon for 26. og 27.3.20. Refusjonsteamet sendte 25.11.2020 ut melding til enhetene om systemfeil og at siste frist for innsendelse av krav var 4.12.20
5	Bruker har registrert en dag mer fravær enn grensen på 20 dager i 2020.	Kommunen har fått refusjon for en dag utover grensen på 20 dagers fravær i 2020. Enheten har registrert flere fraværsdager enn de har rettighet til.

Revisjonens vurdering:

Undersøkelsen av kommunens refusjon av omsorgspenger for perioden 1.1.2020 til 1.9.2021 viser at det er mottatt for lite refusjon for fem fravær for de 31 ansatte som er valgt ut for kontroll. Systemfeil og dobbel fraværregistrering ved enheter er oppgitt som årsak for manglende refusjon i fire tilfeller. For det femte fraværet er det ikke oppgitt årsaken til manglende refusjon. Se punkt nedenfor om foreldelsesfrist.

For en ansatt er det søkt om og mottatt for mye refusjon for en dag mer enn kommunen har rettighet til på grunn av at enheten har registrert flere fraværsdager enn de har rettighet til i henhold til loven. Det er bokført refusjon for de øvrige ansatte som er valgt ut for kontroll.

Undersøkelsen viser at det er bokført refusjonsinntekter for de fleste ansatte som er valgt ut for kontroll, men det er samtidig avdekket systemfeil og feil ved fraværregistreringen.

²³ Ved doble fraværregistrering av enhet blir det ikke varslet om refusjon til refusjonsteamet, dvs registrering av flere fraværstyper på samme dag.

4.2.3 Foreldelsesfrist

Foreldelsesfrister for å søke refusjoner fra NAV i 2020 og 2021 fremgår av tabell 1 og 2 ovenfor. Fristene er ni måneder for krav for perioden 16. mars til 31. desember 2020, ellers gjelder ordinær frist på tre måneder.

Undersøkelsen viser at krav om refusjon av sykepenger for seks av de 115 kontrollerte ansatte med refusjonsberettiget sykefravær i forbindelse med covid-19 er foreldet. Når det gjelder omsorgspenger viser undersøkelsen at krav om refusjon av omsorgspenger er foreldet for fem fravær for de 31 undersøkte ansatte.

Årsak til at krav er foreldet var systemfeil og datofeil ved fraværsregistrering. I tillegg manglet refusjonsteamet på dette tidspunktet tilgang til innboksen "Generelle fravær" som blant annet inneholder varsler om doble fraværsregistreringer.

Det var to ulike feil knyttet til covid-19 som har medført tap av refusjon på grunn av foreldelse, som gjaldt både sykepenger og omsorgspenger. Den første feilen var en systemfeil, som var kjent for refusjonsteamet høsten 2020. Feilen gjaldt hovedsakelig krav på fravær som var registrert før systemleverandør hadde utarbeidet en løsning for koronafravær. Vi har fått opplyst at løsningen var på plass i mai 2020, men alt fravær som var registrert tidligere ikke ble varslet for refusjonsbehandling i systemet. Denne systemfeilen medførte at det manglet aktive oppgaver i innboksen for å søke om refusjon. Refusjonsteamet opplyste at de ikke har oversikt over antall transaksjoner og beløp som er knyttet til denne feilen. Mange enheter fulgte imidlertid oppfordringen om kontroll av regnskap, som ble sendt ut 24. november 2020. Manglende refusjon på koronafravær ble ifølge refusjonsteamet rapportert inn til NAV i desember 2020 og januar 2021.

Den andre feilen gjaldt ifølge refusjonsteamet at systemleverandøren hadde gjort en endring som førte til at refusjonsberettiget fravær ikke ble lagt i Trondheim kommune sine innbokser for videre behandling av refusjonsteamet. Feilen førte til at varsler om refusjon i forbindelse med covid-19 ble sendt til systemleverandøren sin innboks, som refusjonsteamet i kommunen ikke har tilgang til. Vi har fått opplyst fra refusjonsteamet at det var de som oppdaget feilen, og kommunen tok dette opp med systemleverandøren. Feilen ble avviksregistrert i kommunens kvalitetssystem medio juni 2021. Ifølge avviksmeldingen knyttet feilen seg til fraværskodene 119, 129, 470 og 479²⁴. Systemleverandøren tok på seg ansvaret for feilen og utførte jobben med å behandle krav og avskrive krav som var foreldet. Ifølge avviksmeldingen kom det inn 230 transaksjoner som gjelder 2020 og 90 transaksjoner som gjelder januar - mars 2021. Ifølge refusjonsteamet ble noen av disse kravene "berget", da de ikke var foreldet på det tidspunktet, men mange var foreldet og er dermed tapt. Ifølge avviksmeldingen er de økonomiske konsekvensene for den andre feilen vurdert i samråd med finansdirektør, økonomisjef og involverte i refusjonsteamet. Administrasjonen vurderte et anslått tap på 270 000 kroner som uvesentlig samlet sett for kommunen og for den enkelte enhet. I ettertid ble det reelle tapet/avskrevne beløp på 370 000 kroner. Det er 80 enheter som er berørt av dette tapet, det vil si at tapet ikke vesentlig for den enkelte enhet²⁵.

²⁴ Kodene 119 og 129 gjelder sykepenger covid-19. Kode 479 gjelder omsorgspenger covid-19. Kode 470 gjelder vanlig fravær ved barn/barnepassers sykdom.

²⁵ Tapet utgjør gjennomsnittlig kr 4625 per enhet. I følge avviksmelding vil enhetene få kompensasjon for kostnader til

Vi har oppfattet at årsaken til de to feilene, som er beskrevet ovenfor, er at Trondheim kommune har en kundetilpasset løsning, noe som innebærer en større risiko for feil ved endringer.

Revisjonen fant, som nevnt i punkt 4.2.1 om sykepenger, fem tilfeller hvor manglende refusjon skyldes systemfeil. Ett av disse gjaldt systemfeilen som ble oppdaget i 2021. Dette tilfellet ble refusjonsbehandlet i juni 2021, men deretter avskrevet som tapt på grunn av foreldelse. De fire andre avvikene for sykepenger som vi fant i denne kontrollen gjaldt systemfeil som var kjent i 2020, som hverken ble oppdaget eller refusjonsbehandlet. De tre avvikene for omsorgspenger som nevnt i punkt 4.2.2 var heller ikke oppdaget og refusjonsbehandlet. Kravene er derfor tapt.

Dette betyr at ikke alle kravene ble oppdaget og refusjonsbehandlet. Det økonomiske tapet er derfor større enn oppgitt beløp på 370 000 kroner knyttet til feil oppdaget i 2021. Kravene overfor NAV er nå foreldet. På grunn av det store antallet fraværsregistrering på disse kodene i kontrollert periode, er det for tidkrevende for revisjonen å finne det reelle tapet ved manuell gjennomgang.

Revisjonens vurdering:

Systemfeilen fra oppstart av pandemien våren 2020 ble ikke oppdaget før høsten 2020. Denne feilen ble varslet enhetene sent høsten 2020. Enhetene fikk derfor kort tid til å avstemme koronarelatert fravær mot refusjonsinntektene. Vi stiller spørsmål om hva som er årsaken til at feilen ikke ble oppdaget på et tidligere tidspunkt i 2020.

Den andre feilen ble oppdaget i 2021 og vi har mottatt dokumentasjon som viser at Trondheim kommune har tapt refusjoner for fravær på grunn av covid-19 for 2020 og 2021 på om lag 370 000 kroner. Årsaken til tapet er forsinket refusjonsbehandling på grunn av en feil gjort av systemleverandøren. Administrasjonen i kommunen vurderte dette tapet som uvesentlig, og erstatningskrav ble derfor ikke fremmet overfor systemleverandøren.

Revisjonens undersøkelse indikerer at det økonomiske tapet er større enn 370 000 kroner. Vi fant i vårt utvalg ytterligere avvik som skyldes andre typer feil og som ikke var blitt refusjonsbehandlet. Vi har ikke gått videre med å sjekke tapets endelige størrelse da det ville blitt for tidkrevende med en manuell gjennomgang.

Etter at vår undersøkelse var ferdig fikk vi melding fra systemleverandøren den 11.1.22 om at de hadde oppdaget en feil i beregningen av omsorgsdager for syke barn i 2021. Det har medført at det i den del tilfeller ikke har kommet melding til refusjonsteamet for å kreve refusjon fra fraværslag eller slik regelverket har vært i 2021.

Systemleverandøren opplyser at de rettet denne feilen 10.1.22 slik at kommunen kan følge opp refusjonsberettiget fravær fra 2021. NAV har imidlertid en foreldelsesfrist på tre måneder i 2021, som medfører at enkelte av disse kravene er foreldet og de kan det ikke lenger søkes om refusjon for. Det er ikke så langt anslått hvor stort tap det kan være snakk om for Trondheim kommune.

Undersøkelsen viser at det har vært tre ulike typer feil knyttet til systemet for refusjonsbehandling for perioden 2020 og 2021.

korona.

Revisjonen har forståelse for at det har vært krevende å håndtere de mange endringene i regelverket for refusjoner under pandemien. Vi har sett at det har oppstått ulike typer feil. Det er risiko på området og usikkerhet knyttet til omfanget av økonomisk tap for Trondheim kommune.

4.3 Konklusjon

Revisjonen har hatt følgende problemstillinger for denne etterlevelseskontrollen:

Har kommunen effektivisert arbeidsprosessene knyttet til krav om refusjon fra NAV?

Undersøkelsen viser at kommunen har automatisert refusjonsarbeidet ved bruk av robotløsninger. Dette har effektivisert arbeidsprosessene.

Har kommunen håndtert refusjon av sykepengar og omsorgspenger i henhold til midlertidig forskrift om unntak fra folketrygdloven og arbeidsmiljøloven i forbindelse med covid-19-pandemien?

Undersøkelsen viser at det har oppstått ulike typer feil på refusjonsområdet under pandemien i 2020 og 2021. Trondheim kommune har forsøkt å etterleve midlertidig forskrift, men det har vært feil ved refusjonssystemet som har medført manglende og for sen refusjonsbehandling. Disse feilene ble oppdaget så sent at noen av kravene er blitt foreldet og har derfor medført tap for kommunen. Kommunen har dokumentert et tap på om lag 370 000 kroner, men vår kontroll indikerer at tapet er større.

Vi ber om tilsvar innen 4. februar 2022. Etterlevelseskontrollen er planlagt behandlet i kontrollutvalget den 14. Februar.

Med hilsen
Trondheim kommunerevisjon

Per Olav Nilsen
revisjonsdirektør

Aase Birgitte Nerland
statsautorisert revisor

Elektronisk dokumentert godkjenning uten underskrift

Kopimottaker: Siv Anita Skjevik, Regnskapstjenesten
Postmottak Finansdirektøren, Finansdirektøren
Postmottak Regnskapstjenesten, Regnskapstjenesten