

Riksrevisjonens undersøkelse av stønad til dekning av utgifter til ortopediske hjelpemidler

Rapportert i Dokument 1 (2025–2026)



Revisjonen er gjennomført som en del av Riksrevisjonens revisjon av disposisjoner i henhold til

- lov om Riksrevisjonen §§ 4-2 tredje ledd og 4-3 tredje ledd
- INTOSAls standard for etterlevelsesrevisjon (ISSAI 4000)
- Riksrevisjonens faglige retningslinjer for etterlevelsesrevisjon

Innhold

1	Sammendrag	6
2	Innledning	7
3	Mål og problemstillinger	10
3.1	Målet med revisjonen	10
3.2	Problemstillinger	10
3.2.1	Problemstilling 1	10
3.2.2	Problemstilling 2	10
3.3	Avgrensning	10
4	Revisjonskriterier	11
4.1	Felles kriterier for problemstilling 1 og 2	11
4.2	Kriterier for problemstilling 1	12
4.3	Kriterier for problemstilling 2	12
5	Metoder	13
5.1	Intervju	13
5.2	Dokumentanalyse	14
5.3	Analysen av data fra ORTOK og Gosys	14
6	Funn	19
6.1	Har Nav etablert kontroller som sikrer at fakturabehandlingen før betaling av stønad til ortopediske hjelpemidler er i henhold til gjeldende regelverk?	19
6.1.1	Fakturakontrollen dekker en svært begrenset andel av fakturaene, er ikke tilpasset risiko og vesentlighet, og er ikke dokumentert	19
6.1.2	Nav har betalt for hjelpemidler både før det er fattet vedtak, og når søknad er avslått	21
6.1.3	Nav kan ikke dokumentere at feil avdekket ved godkjenning av faktura er rettet opp	22
6.1.4	Nav kontrollerer ikke at hjelpemiddelet er mottatt, før de betaler fakturaen	22
6.1.5	Nav kontrollerer at samleoppgjør og enkeltfakturaer fra verkstedene ikke blir registrert inn flere ganger i saksbehandlingssystemet	24
6.2	Har Nav etablert kompenserende kontrolltiltak etter at faktura er betalt i henhold til gjeldende regelverk?	25
6.2.1	Nav gjør ingen analyser for å identifisere betalinger som ikke er i henhold til betingelsene i rammeavtalen	25
6.2.2	Nav har i liten grad kontroll av om fakturerte kostnader til reparasjoner og justeringer er reelle	27
6.2.3	Navs kompenserende kontrolltiltak veier ikke opp for manglende internkontroll	29
7	Konklusjon	35
7.1	Nav betalte 2,3 milliarder kroner i stønad for ortopediske hjelpemidler uten fakturakontroll i 2024	35
7.2	Navs kompenserende kontrolltiltak veier ikke opp for manglende fakturakontroll	36
7.3	Nav har betalt for hjelpemidler før vedtak er fattet, eller når mottaker har fått avslag på søknaden	37

7.4	Nav kontrollerer i liten grad om fakturerte kostnader for reparasjoner og justeringer er reelle	37
7.5	Nav har ikke krevd tilbake stønad som er utbetalt på uriktig grunnlag	38
8	Referanseliste.....	39

Figuroversikt

Figur 1	Total utbetalt stønad i 2024, fordelt på type arbeid.....	7
Figur 2	Navs arbeidsdeling i saksbehandlingen av ortopediske hjelpemidler.....	8
Figur 3	Prosessbeskrivelse for ortopediske hjelpemidler	9
Figur 4	Total stønad og antall fakturaer i hvert kontrollintervall i 2024	20
Figur 5	Total gjennomsnittlig tilvirkningstid i 2024.....	30
Figur 6	Hjelpemidler med stor forskjell i gjennomsnittlig tilvirkningstid	31
Figur 7	Gjennomsnittlig tilvirkningstid for 2021–2023 sammenlignet med 2024.....	31
Figur 8	Gjennomsnittlig materialkostnad i 2024	32

Tabelloversikt

Tabell 1	Tema for intervjuer med Nav	13
----------	-----------------------------------	----

1 Sammendrag

Stønad til hjelpemidler er en økonomisk støtteordning som forvaltes av Nav. Stønaden dekker en rekke tiltak, blant annet anskaffelser av ortopediske hjelpemidler til enkeltpersoner. Nav har inngått avtale med 17 ortopediske verksteder som produserer hjelpemidlene. Nav betaler stønaden direkte til verkstedene.

Nav skal legge til rette for at utbetalinger blir korrekte, og må ha forebyggende tiltak og kontroller som påser at vilkårene for ytelsene er oppfylt. I 2024 mottok Nav 288 420 fakturaer for ortopediske hjelpemidler, og betalte 2,6 milliarder kroner i stønad.

Målet med revisjonen har vært å kontrollere om Nav oppfyller kravene til hvordan kontroll av utbetaling av stønad til ortopediske hjelpemidler skal gjennomføres.

Revisjonen er gjennomført ved analyser av dokumenter og data, gjennomgang av enkeltsaker og intervjuer med relevante enheter i Nav.

Vi konkluderer med at Navs kontroll av utbetaling av stønad til ortopediske hjelpemidler ikke oppfyller kravene som er gitt i lov om folketrygd og reglement for økonomistyring i staten. Summen av fakturakontroller og kompenserende kontrolltiltak tilfredsstiller ikke kravene til en internkontroll som er tilpasset risiko og vesentlighet.

Revisjonen viser at

- Nav betalte 2,3 milliarder kroner i stønad for ortopediske hjelpemidler uten fakturakontroll i 2024
- Navs kompenserende kontrolltiltak veier ikke opp for manglende fakturakontroll
- Nav har betalt for hjelpemidler før vedtak er fattet, eller når mottaker har fått avslag på søknaden
- Nav kontrollerer i liten grad om fakturerte kostnader for reparasjoner og justeringer er reelle
- Nav har ikke krevd tilbake stønad som er utbetalt på uriktig grunnlag

Utkast til revisjonsrapport ble lagt fram for Arbeids- og inkluderingsdepartementet i brev av 11. april 2025. Departementet har i brev av 14. mai 2025 gitt kommentarer til rapporten. Departementets kommentarer er i hovedsak innarbeidet i endelig rapport.

2 Innledning

Nav er en viktig del av innbyggernes sikkerhetsnett i velferdsstaten, og forvalter om lag en tredjedel av statsbudsjettet. Nav skal bidra til at flere kommer i arbeid og færre går på stønad. Samtidig skal Nav sørge for at de som trenger det, er sikret inntekt og økonomisk trygghet gjennom riktig pengestøtte til rett tid.

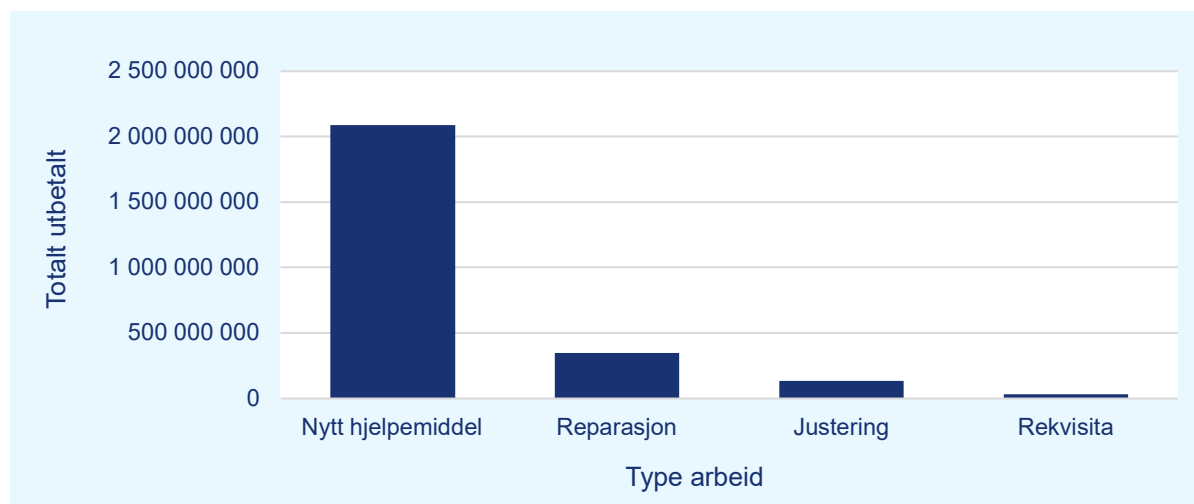
Nav forvalter ulike økonomiske støtteordninger til personer med nedsatt funksjonsevne, som bevilges over kapittel 2661 *Grunn- og hjelpestønad, hjelpemidler mv.* Bevilgningen i 2024 var på om lag 13 milliarder kroner. Stønadene skal hjelpe enkeltpersoner som har varige og vesentlige funksjonsforstyrrelser i skjelett og muskulatur, med utgifter de har for å bedre egen arbeidsevne eller funksjonsevne i dagliglivet. Stønadene dekker en rekke tiltak, blant annet anskaffelser av ortopediske hjelpemidler til enkeltpersoner.

Tidligere revisjoner har identifisert risiko for at kontrollen som utføres ved betaling av faktura for ortopediske hjelpemidler, ikke oppfyller kravene i økonomireglementet. Dette omfatter blant annet at Nav betaler fakturaen før søknaden om ortopedisk hjelpemiddel er ferdig behandlet, eller at Nav ikke gjennomfører en tilfredsstillende kontroll av fakturagrunnlaget når av kostnadene skal attesteres. Navs manglende kontroll med verkstedene som produserer, reparerer og justerer de ortopediske hjelpemidlene indikerer at systemet for fakturering og betaling av stønad er tillitsbasert.

Stønad til ortopediske hjelpemidler bevilges over kapittel 2661, post 77 i statsbudsjettet. I 2024 mottok Nav 288 420 fakturaer for ortopediske hjelpemidler, og betalte ut 2,6 milliarder kroner i stønad. Stønaden går til nye ortopediske hjelpemidler, reparasjoner og justeringer av eksisterende hjelpemidler og rekvisita.

Figur 1 viser hvordan kostnadene fordeler seg på de ulike kategoriene. I overkant av 2 milliarder kroner er kostnader til nye hjelpemidler, 345 millioner kroner er fakturert for reparasjoner, og 138 millioner kroner for justeringer av eksisterende hjelpemidler.¹

Figur 1 Total utbetalt stønad i 2024, fordelt på type arbeid

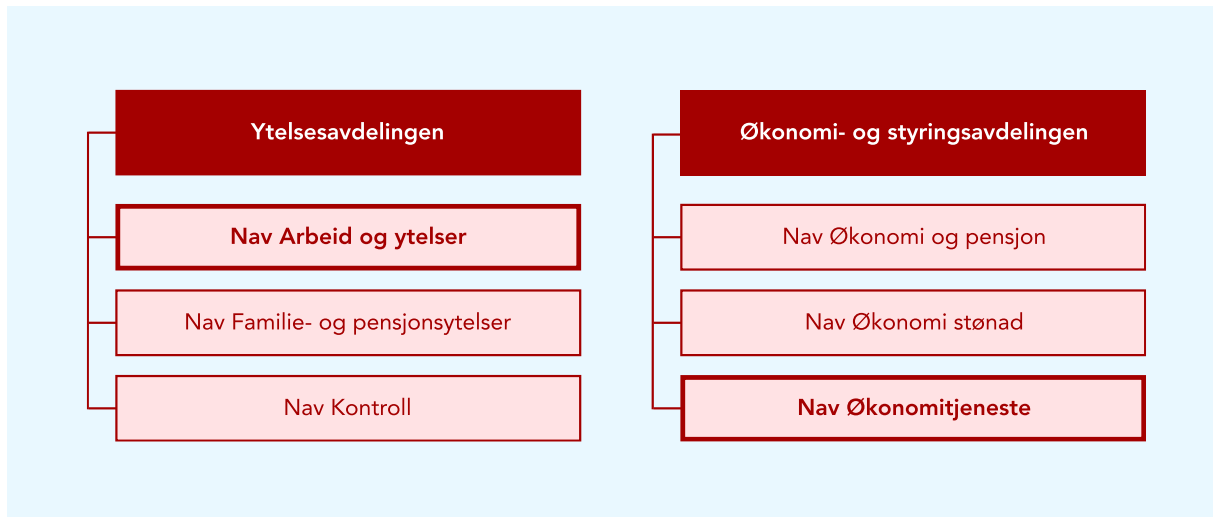


Kilde: Nav, framstilt av Riksrevisjonen.

¹ Nav, data fra faktura- og saksbehandlingssystemet ORTOK for 2024. Innhentet 17. februar 2025.

Nav skal legge til rette for at utbetalinger blir korrekte, og må ha forebyggende tiltak og kontroller som påser at vilkårene for ytelsene er oppfylt. Saksbehandlingen av stønader til ortopediske hjelpemidler er delt mellom Ytelsesavdelingen ved Nav Arbeid og ytelser og Økonomi og styringsavdelingen ved Nav Økonomitjeneste, jf. figur 2.²

Figur 2 Navs arbeidsdeling i saksbehandlingen av ortopediske hjelpemidler



Kilde: Nav, tilpasset av Riksrevisjonen.

Når en person har behov for et ortopedisk hjelpemiddel oppretter sykehuslegen eller legespesialisten en søknad og sender den til ett av de ortopediske verkstedene som Nav har avtale med. Nav hadde fram til utgangen av 2024 rammeavtale med 17 ortopediske verksteder.³

Verkstedet legger til nødvendig tilleggsmelding før søknaden sendes videre til Nav. Nav behandler søknader om ortopediske hjelpemidler basert på den faglige uttalelsen og begrunnelsen fra legespesialisten som opprettet søknaden. I 2024 mottok Nav totalt 158 726 søknader om ortopediske hjelpemidler. Av disse ble 153 933 helt eller delvis innvilget.⁴

Når Nav har behandlet søknaden blir vedtaket sendt både til personen som skal bruke det ortopediske hjelpemidlet («mottakeren») og det aktuelle ortopediske verkstedet. Når hjelpemiddelet er ferdig produsert og tilpasset, signerer ortopediingeniøren og mottakeren en ferdigattest. Fakturaen legges inn i statistikk og fakturabehandlingssystemet ORTOK, mens ferdigattesten sendes fysisk inn til Nav.

Saksbehandlingssystemer

ORTOK - Elektronisk system for mottak og kontroll av regninger og oppgjør innenfor ortopedi.
Gosys - Saksbehandlingssystem som Nav bruker for å dokumentere og arkivere søknader om ortopediske hjelpemidler og vedtak i slike saker.

Kilde: Nav

Nav mottar enkeltfakturaer fra verkstedene i ORTOK, og stønadene betales direkte til verkstedene via samleoppgjør. Et samleoppgjør er en samlet betaling av flere enkeltfakturaer som Nav har mottatt fra et verksted. Kostnaden for et ortopedisk hjelpemiddel består av materialkostnader og antall

² Brev fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet 14. mai 2025: Dette var organisasjonsinndeling fram til 1. mai 2025.

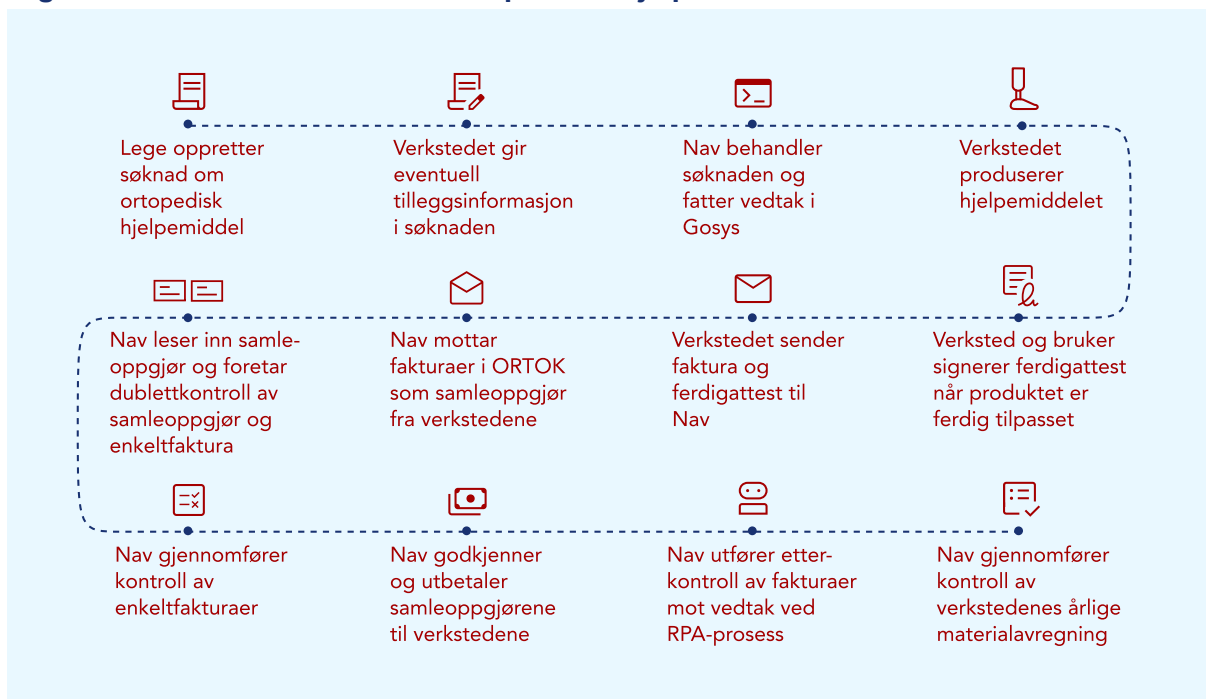
³ Nav. (2024, 22. november). *Oppgjør for ortopediske verksteder*. <https://www.nav.no/samarbeidspartner/oppgjor-ortopediske-verksteder#verksted-med-avtale>

⁴ Intervju med Ytelsesavdelingen og Arbeids- og tjenesteavdelingen i Nav, 29. januar 2025.

arbeidstimer som er brukt for å produsere hjelpemiddelet. I henhold til avtalen dekker Nav verkstedenes direkte materialkostnader, uten påslag for andre kostnader. Nav dekker også arbeidstimene, og timeprisen er fast og lik for alle verkstedene.

Figur 3 gir en overordnet prosessbeskrivelse av saksbehandlingen knyttet til ortopediske hjelpemidler.

Figur 3 Prosessbeskrivelse for ortopediske hjelpemidler



Kilde: Nav, framstilt av Riksrevisjonen.

Hvis det i ettertid er behov for å tilpasse eller reparere hjelpemiddelet må mottakeren ta kontakt med et av de 17 verkstedene. Det foreligger da ikke noe nytt vedtak fra Nav, men mottakeren må signere en ferdigattest som bekrefter tilpasningen eller reparasjonen.

3 Mål og problemstillinger

3.1 Målet med revisjonen

Målet med revisjonen er å kontrollere om Nav oppfyller kravene til hvordan kontroll av utbetaling av stønad til ortopediske hjelpemidler skal gjennomføres.

3.2 Problemstillinger

3.2.1 Problemstilling 1

Har Nav etablert kontroller som sikrer at fakturabehandlingen før betaling av stønad til ortopediske hjelpemidler er i henhold til gjeldende regelverk?

3.2.2 Problemstilling 2

Har Nav etablert kompenserende kontrolltiltak etter at faktura er betalt i henhold til gjeldende regelverk?

3.3 Avgrensning

Denne etterlevelserevisjonen er avgrenset til å omfatte stønad til kostnader til produksjon, tilpasning og reparasjon av ortopediske hjelpemidler, som Nav betaler direkte til de ortopediske verkstedene. Mottakere av hjelpemidler kan også få refundert utgifter til reise og legebesøk, men disse utgiftene er ikke en vesentlig del av de totale utgiftene og inngår ikke i undersøkelsen.

Vi har ingen indikasjoner på at det er risiko for at saksbehandlingen av søknader om ortopediske hjelpemidler ikke er i henhold til regelverket. Dette arbeidet inngår ikke i revisjonen.

4 Revisjonskriterier

4.1 Felles kriterier for problemstilling 1 og 2

Regelverket om stønad til ortopediske hjelpemidler er fastsatt i *lov om folketrygd* (folketrygdloven) kapittel 10, med tilhørende *forskrift om stønad til dekning av utgifter til ortopediske hjelpemidler, brystprotese, ansiktsdefektprotese, øyeprotese og parykk* (forskrift om dekning av utgifter til proteser mv.).

Formålet med ytelser etter folketrygdlovens kapittel 10 er å kompensere bestemte utgifter til bedring av arbeidsevnen og funksjonsevnen i dagliglivet for medlemmer i folketrygden som har sykdom, skade eller lyte.⁵

Et medlem av folketrygden med varige og vesentlige funksjonsforstyrrelser i støtte- og bevegelsesorganene har rett til stønad for å dekke utgifter til å anskaffe, fornye og vedlikeholde nødvendig og hensiktsmessig protese eller ortose. Medlemmet kan også få stønad til spesialprotese til fritidsbruk.⁶

Nav er stønadsforvalter og har ansvar for å behandle søknader om stønad til innkjøp av ortopediske hjelpemidler. Nav skal inngå direkte avtaler med ortopediske verksteder og forhandlere, og forhandle om priser og levering av relevante hjelpemidler. Stønad skal bare utbetales til ortopediske verksteder som Nav har en slik avtale med.⁷ Nav skal kontrollere at anskaffelsene samsvarer med gjeldende lover, regler og avtaler.⁸

Det følger av *reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet) § 14 og *bestemmelser om økonomistyring i staten* (økonomibestemmelsene) punkt. 2.4 at Nav skal etablere en internkontroll. Virksomhetens ledelse har ansvaret for å påse at internkontrollen er tilpasset risiko og vesentlighet, at den fungerer på en tilfredsstillende måte og at den kan dokumenteres.

Internkontrollen skal forhindre styringssvikt, feil og mangler slik at økonomistyringen er organisert på en forsvarlig måte og utføres i samsvar med gjeldende lover og regler, herunder at transaksjoner er i samsvar med underliggende forhold. Internkontrollen skal med dette også sikre at ressurser brukes effektivt, og at misligheter og økonomisk kriminalitet forebygges og avdekkes, jf. økonomibestemmelsene punkt 2.4 første ledd bokstav c, f og g.

For å sikre korrekt saksbehandling ved tildeling og utbetaling av stønad, skal stønadsforvalteren ifølge punkt 2.4⁹ ha etablert systemer, rutiner og tiltak som blant annet skal forebygge, avdekke og korrigere feil og mangler ved å bidra til å sikre korrekt

- registrering av faste data
- tildeling og søknadsbehandling, inklusive dokumentasjon av beregningsresultater
- utbetaling av stønad til rett mottaker til rett tid
- registrering i regnskapet
- behandling av eventuell dokumentasjon fra stønadsmottakeren.

⁵ Folketrygdloven. (1997). *Lov om folketrygd* (LOV-1997-02-28-19): §10-1.

⁶ Forskrift om dekning av utgifter til proteser mv. (1997). Forskrift om stønad til dekning av utgifter til ortopediske hjelpemidler, brystprotese, ansiktsdefektprotese, øyeprotese og parykk (FOR-1997-04-18-336): §1.

⁷ Forskrift om dekning av utgifter til proteser mv. (1997). Forskrift om stønad til dekning av utgifter til ortopediske hjelpemidler, brystprotese, ansiktsdefektprotese, øyeprotese og parykk (FOR-1997-04-18-336): §4.

⁸ Finansdepartementet. (2003). *Bestemmelser om økonomistyring i staten*: punkt 2.5.1.

⁹ Finansdepartementet. (2003). *Bestemmelser om økonomistyring i staten*: punkt 7.3.9.1.

4.2 Kriterier for problemstilling 1

Forskrift om dekning av utgifter til proteser mv. § 3 fastsetter legens rolle og ansvar når en søknad om ortopediske hjelpemiddel skal opprettes. Legen skal opprette søknad om ortopedisk hjelpemiddel, med begrunnelse i pasientens behov. Legen skal også sørge for at hjelpemiddelet blir bestilt, og at brukeren får nødvendig opplæring i bruk av hjelpemiddelet. Søknaden skal begrunnes av en spesialist i ortopedisk kirurgi eller en spesialist i fysikalsk medisin og rehabilitering.

Nav skal som hovedregel ha gjort vedtak om stønad før ortopediske hjelpemidler anskaffes. I tilfeller der det er klart at tilsagn vil bli gitt, kan det gis stønad selv om det ikke foreligger vedtak.¹⁰

Ortopediingeniøren som har tilpasset hjelpemiddelet, skal attestere at hjelpemiddelet er hensiktsmessig og kvalitetsmessig utført.¹¹

Ifølge punkt 5.3.5.2 i økonomibestemmelsene skal Nav attestere alle kostnader før betaling kan finne sted. Attestasjonen skal omfatte kontroll av at fakturaen inneholder opplysninger som viser hva anskaffelsen gjelder (søknad), av bestillingsdokumentasjonen (vedtaket) eller avtalen mot fakturaen og av dokumentasjonen for varemottak (ferdigattest) mot fakturaen. Dette for å sikre at den mottatte varen eller tjenesten er i samsvar med det som er bestilt.

I henhold til folketrygdloven § 22-15 første ledd skal Nav kreve tilbake en feilutbetaling som Nav har gjort til behandlere, tjenesteytere eller andre etter en direkte oppgjørsordning. Med feilutbetalinger menes blant annet utbetalinger på grunnlag av feil takstbruk, dobbeltregninger, overforbruk og behandling som ikke kan anses nødvendig. Dersom feilutbetalingen helt eller delvis skyldes Nav kan tilbakebetalingskravet reduseres eller falle bort. Når mottakeren eller noen som opptre på vegne av mottakeren forstår eller må forstå at det dreier seg om en feil, skal kravet likevel alltid fremmes, og beløpet kan ikke settes ned.

4.3 Kriterier for problemstilling 2

I henhold til økonomibestemmelsene punkt 2.5.5 skal Nav etablere rutiner for etterkontroll. Etterkontrollen kan baseres på stikkprøver og skal sammen med transaksjonskontrollene være tilpasset virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet slik at man foretar en avveining mot kostnader ved kontrollene. Vi legger til grunn at etterkontrollen gjennomføres etter betalingstidspunktet. Gjennomførte kontrollaktiviteter skal være dokumentert.

¹⁰ Forskrift om dekning av utgifter til proteser mv. (1997). *Forskrift om stønad til dekning av utgifter til ortopediske hjelpemidler, brystprotese, ansiktsdefektprotese, øyeprotese og parykk* (FOR-1997-04-18-336): § 10 første ledd.

¹¹ Forskrift om dekning av utgifter til proteser mv. (1997). *Forskrift om stønad til dekning av utgifter til ortopediske hjelpemidler, brystprotese, ansiktsdefektprotese, øyeprotese og parykk* (FOR-1997-04-18-336): §3 sjette ledd.

5 Metoder

5.1 Intervju

For å besvare begge problemstillingene har vi gjennomført ett intervju med Nav Økonomitjeneste og ett intervju der ansatte i Arbeids- og tjenesteavdelingen og Ytelsesavdelingen inkludert Nav Arbeid og ytelser deltok. Intervjuene ble gjennomført i januar 2025. Begge referatene er verifisert av Nav.

I intervjuet med Nav Økonomitjeneste deltok seksjonslederen og tre saksbehandlere som arbeider med ulike deler av forvaltningen av stønadsordningen for ortopediske hjelpemidler. Nav Økonomitjeneste har ansvaret for å attestere og utbetale av fakturaer, samt å motta og arkivere ferdigattester som Nav mottar fra verkstedene.

I intervjuet med Arbeids- og tjenesteavdelingen og Ytelsesavdelingen deltok én ansatt fra Arbeids- og tjenesteavdelingen og fire ansatte fra Ytelsesavdelingen. Avdelingene har blant annet ansvaret for henholdsvis fagsystemet ORTOK og å saksbehandle søknader om ortopediske hjelpemidler.

Tabell 1 Tema for intervjuer med Nav

Avdeling	Problemstilling	Tema
Nav Økonomitjeneste	Problemstilling 1	Saksbehandling av fakturaer, inkludert innlesning, attestasjon og utbetaling
		Internkontroll, inkludert fakturakontroll og kontroll av ferdigattester
	Problemstilling 2	Internkontroll, inkludert etterkontroll og analyser av ORTOK-data
		Materiellavregning
		Behandling av kreditnotaer
Arbeids- og tjenesteavdelingen Ytelsesavdelingen	Problemstilling 1	Saksbehandling av søknader om ortopediske hjelpemidler
		Ferdigattester
		Automatisk saksbehandlingshjelp
		Avtaleforvaltning
	Problemstilling 2	Analyser
		Etterkontroller

Kilde: Riksrevisjonen

5.2 Dokumentanalyse

Innhentet dokumentasjon

For å besvare begge problemstillingene har vi analysert Ytelsesavdelingens rutiner for saksbehandling av søknader om ortopediske hjelpemidler, og Nav Økonomitjenestes rutiner for saksbehandling, fakturakontroll og betaling av verkstedenes fakturaer for ortopediske hjelpemidler.

For å kontrollere om Navs materialavregning stemmer med verkstedenes rapporterte materialkostnad, har vi innhentet revisorattestasjon, årsregnskap og materiellstatistikk fra to ulike verksteder. Verkstedene ble valgt basert på Navs materialavregning for 2023. I tillegg har vi innhentet Navs kontrollskjema for materialavregning i 2023.

Vi har også hentet inn rammeavtalen, som Nav har inngått med verkstedene, med tilhørende vedlegg.

For å besvare problemstilling 2 har vi innhentet Navs analyse av timeantall for artikler med variabel tilvirkningstid og materialkostnader for artikler som ikke har fastpris.

Kontroll av ferdigattester

Vi har kontrollert et utvalg ferdigattester som Nav har mottatt i forbindelse med produksjon av ortopediske hjelpemidler.

Kontrollen ble gjennomført for å undersøke:

1. om Nav har mottatt ferdigattester for ortopediske hjelpemidler som de har utbetalt stønad for
2. om ortopediingeniøren har signert for at hjelpemiddelet er hensiktsmessig og kvalitetsmessig utført
3. om mottakeren har signert på at hjelpemiddelet er mottatt
4. om Nav har mottatt ferdigattester på mulige dublettutbetalinger
5. informasjonen i ferdigattestene for hjelpemidler som er reparert kort tid etter ferdigstilling

Vi planla både et tilfeldig og et ikke-tilfeldig utvalg ferdigattester for 2024. Det tilfeldige utvalget besto av 50 ferdigattester for nye hjelpemidler, og 30 ferdigattester for reparasjoner og justeringer, mens det ikke-tilfeldige utvalget besto av 19 tilfeller der utleverte nye hjelpemidler med fastpris og fast tilvirkningstid hadde blitt reparert eller justert kort tid etter at hjelpemidlet ble utlevert.

Kontrollen ble gjennomført under revisjonsbesøk hos Nav Økonomitjeneste i Leikanger. Antallet ferdigattester som blir arkivert hos Nav Økonomitjeneste er stort. Totalt skal Nav ha mottatt 288 420 ferdigattester i 2024. Disse er arkivert fysisk i esker etter oppgjør og verksted. Ut over dette er de ikke sortert. Det var derfor ikke mulig å gjennomføre kontrollen i det omfanget som var planlagt. I løpet av revisjonsbesøket kontrollerte vi 20 ferdigattester, hvorav 9 var tilfeldige og 11 ikke-tilfeldige.

5.3 Analyser av data fra ORTOK og Gosys

For å besvare de to problemstillingene har vi analysert data fra saksbehandlingssystemene ORTOK og Gosys. Analysene er gjennomført med analyseverktøyene IDEA, Excel og Power BI.

ORTOK er fagsystemet de ortopediske verkstedene benytter når de fakturerer Nav for ortopediske hjelpemidler. Nav har hentet ut data fra ORTOK for vår kontroll. Filen¹² inneholder totalt 1 002 058 linjer for hele rammeavtaleperioden 1. januar 2021 til og med 31. desember 2024 og 288 420 linjer i 2024.

¹² Nav, data fra faktura- og saksbehandlingssystemet ORTOK for 2021–2024. Innhentet 30. januar 2025.

Dataene fra ORTOK inneholder blant annet

- fødselsnummer til mottaker av hjelpemiddelet
- vedtaksdato
- dato for godkjenning av faktura
- verkstedet som har produsert og fakturert for hjelpemiddelet
- artikkelnummer
- antall hjelpemidler
- arbeidstimer og timepris
- materialkostnad
- fastpris
- mottakers egenbetaling
- totalsum verkstedet har mottatt i stønad

Gosys er et saksbehandlingssystem Nav benytter for å dokumentere og arkivere søknader og vedtak om ortopediske hjelpemidler. Nav har hentet ut data fra saksbehandlingssystemet. Filen¹³ inneholder totalt 152 055 linjer om vedtak som Nav har fattet om stønad til ortopediske hjelpemidler i 2024.

Dataene inneholder følgende opplysninger:

- fødselsnummer til mottaker av hjelpemiddelet
- om søknaden ble innvilget, delvis innvilget eller avslått
- dato vedtaket ble fattet

For å gjennomføre enkelte av analysene var det nødvendig å koble sammen datasettet fra Gosys med datasettet fra ORTOK. For å identifisere et vedtak på nytt hjelpemiddel i Gosys mot tilhørende faktura i ORTOK består populasjonen av fødselsnummer som kun forekommer én gang i ORTOK-filen og én gang i Gosys-filen. Dette tilsvarer 36 276 nye hjelpemidler, som er en reduksjon fra 227 593 som er det totale antallet fakturaer for nye hjelpemidler i 2024. Dette gjelder særlig punkt 6.1.2.

Problemstilling 1

Kontroll av vedtaksdato

For å kontrollere om Nav betaler faktura for nye ortopediske hjelpemidler før det er fattet vedtak, har vi sammenstilt vedtaksdatoen med datoen da Nav godkjente fakturaen i sitt saksbehandlingssystem. Vi kontrollerte i første omgang vedtaksdatoer opp mot akseptdatoer i ORTOK-filen.

For å verifisere om vedtaksdatoen i ORTOK-filen stemmer med vedtaksdatoen i Navs fagsystem kontrollerte vi først vedtaksdatoene for et utvalg fødselsnummer som forekommer kun én gang i ORTOK-filen og én gang i Gosys-filen. Utvalget ble gjort fordi et fødselsnummer kan forekomme flere ganger i begge datasettene, men det er ikke mulig å identifisere hvilken vedtaksdato i Gosys som tilhører den enkelte utbetalingen i ORTOK-dataene.

Vi fant at det var avvik mellom datakolonnene i ORTOK-dataene og Gosys-dataene. Siden det er Gosys-datoen som er den riktige vedtaksdatoen er det denne vi har benyttet når vi har sammenstilt vedtaksdato og utbetalingsdato. I utvalget for analysen inngikk nye hjelpemidler til mottakere som forekommer én gang i hvert datasett, og der verkstedene har oppgitt en vedtaksdato i 2024 i ORTOK. Dette utgjorde totalt 36 276 nye hjelpemidler. Blant disse har vi identifisert 42 tilfeller der vedtaksdatoen i Gosys er etter betalingsdatoen i ORTOK, og vi har kontrollert 18 tilfeldige saker av disse. Kontrollen er gjennomført manuelt i saksbehandlingssystemene til Nav. Vi har kontrollert om vedtaket stemmer med produktet det er betalt for, og om vedtaksdatoen er før utbetalingstidspunktet.

¹³ Nav (2024), Uttrekk fra Gosys om ortopediske hjelpemidler (2024). Innhentet 17. februar 2025.

Kontroll av Navs fakturakontroll

For å kontrollere om Nav har tilstrekkelig dokumentasjon på tidspunktet for attestasjon har vi kontrollert ferdigattester og fakturadetaljer for et utvalg utbetalinger Nav har godkjent i 2024. Hensikten med kontrollen var å kontrollere Navs dokumentasjon av fakturakontrollen, samt om de har mottatt tilstrekkelig informasjon før fakturaen ble utbetalt.

Utvalget besto av 90 tilfeller der enkeltfakturaen var over 100 000 kroner. Disse fakturaene skal alle ha vært en del av Navs fakturakontroll.

Kontrollen ble gjennomført basert på ORTOK-data for 2024 for å identifisere aktuelle utbetalinger. Basert på dette uttrekket kontrollerte vi Navs arkiverte dokumentasjon på kontroll av fakturaer over 100 000 kroner under et revisjonsbesøk hos Nav Økonomitjeneste i januar 2025.

Nav arkiverer både ferdigattester og dokumentasjon av fakturakontroll fysisk hos Nav Økonomitjeneste i Leikanger. Denne dokumentasjonen ble gjennomgått under revisjonsbesøket.

Kontroll av avslåtte søknader

Det kan forekomme at verkstedet sender faktura og får betalt for et hjelpemiddel til tross for at søknaden om hjelpemiddelet er avslått. For å kontrollere om Nav har tilstrekkelig kontroll på behandlingen av fakturaer i tilfeller der søknaden er avslått, har vi analysert fakturadata fra ORTOK og vedtaksdata fra Gosys. Hensikten med kontrollen var å identifisere om Nav har betalt fakturaer for hjelpemidler selv om søknaden er avslått.

Kontrollen er gjennomført ved å koble ORTOK-data for 2024 med vedtaksdata for samme periode fra Gosys. Vi har tatt utgangspunkt i personer som kun har én utbetaling og ett vedtak i 2024.

Tilbakebetaling

Har verkstedene fakturert Nav feil må Nav be om å få en kreditnota som korrigerer feilen. Vi har analysert om Nav krever tilbakebetaling hvis et verksted har fakturert for et hjelpemiddel der mottakeren har fått avslag på søknaden. Dette har vi gjort ved å koble data fra Gosys med data fra ORTOK. For å unngå at vi kobler vedtak fra Gosys til feil faktura i ORTOK har vi valgt å redusere populasjonen til de personene som i 2024 har ett vedtak i Gosys og én fakturalinje i ORTOK. Resultatet ble 249 saker der et verksted har fakturert selv om Nav har avslått søknaden og det dermed burde foreligge en kreditnota. For å verifisere at utvalget består av utbetalinger der søknaden er avslått har vi testet et tilfeldig utvalg på 5 prosent av de 249 identifiserte sakene mot vedtaket i Gosys.

Dublettkontroll

Vi har brukt ORTOK-dataene for å kontrollere om Nav har betalt flere ganger for enkelte ortopediske hjelpemidler. Hele populasjonen har vært med i utvalget.

Hver linje i ORTOK-filen tilsvarer en betaling, og hver kolonne inneholder informasjon knyttet til hver betaling. For å identifisere mulige dubletter både på oppgjørnivå og på enkeltfakturaer har vi summert og sammenlignet verdiene i relevante kolonner.

For dublettkontroll på oppgjørnivå i 2024 har vi summert total stønad per oppgjørnummer og verksted og har deretter identifisert oppgjør med samme totalsum per verksted, men med ulikt oppgjørnummer.

For dublettkontroll av enkeltfakturaer i 2024 har vi kontrollert like fakturaer både i hvert oppgjør og på tvers av oppgjørene. For å identifisere eventuelle tilfeller der Nav har betalt to ganger for samme

hjelpemiddel på tvers av oppgjørene, har vi trukket ut fakturaer med ulikt oppgjørnummer, men med like verdier for organisasjonsnummer, regnings-id, fødselsnummer, artikkelnummer og sum varelinje. For analysen som gjelder innenfor et oppgjør, skal i tillegg oppgjørnummeret være det samme.

Problemstilling 2

Kontroll av faste priser, avtalt tilvirkningstid og timepris i henhold til rammeavtalen

For å kontrollere om hjelpemidlene som Nav har betalt for, er fakturert basert på avtale tilvirkningstider og riktige timepriser og faste priser, har vi analysert ORTOK-dataene for 2024. Prisene som verkstedene har brukt i fakturaene til Nav, kommer fram av ORTOK-dataene i egne kolonner.

I analysen av fakturert timepris har hele populasjonen inngått i utvalget. Alle verkstedene benytter samme avtalte timepris hvert år.

Faste priser og faste tilvirkningstider, samt hvilke hjelpemidler disse gjelder, er fastsatt i rammeavtalen. Alle hjelpemidlene med fastpris eller fast tilvirkningstid har inngått i utvalgene. Vi har koblet dataene fra rammeavtalen med ORTOK-dataene for 2024. Deretter kontrollerte vi fakturert timepris, tilvirkningstid og fastpris opp mot avtalte priser.

Kontroll av Navs fakturakontroll av reparasjons- og justeringsfakturaer

For å undersøke om Nav har tilstrekkelig kontroll på behandling av faktura for reparasjon eller justering av ortopediske hjelpemidler har vi analysert ORTOK-data fra 2024. Hensikten med kontrollen var å identifisere om Nav har betalt fakturaer for

- reparasjon kort tid etter ferdigstillelse av et nytt hjelpemiddel
- justering eller reparasjon før vedtak om hjelpemiddelet er fattet
- justering eller reparasjon som er dyrere enn nytt hjelpemiddel av samme type

Kontrollen er gjennomført ved å sammenligne fakturaer for et nytt hjelpemiddel med fastpris, basert på organisasjonsnummer, artikkelnummer, dato for levering og pris, med tilsvarende opplysninger i fakturaer for reparasjon og justering av samme hjelpemiddel. Utvalget består av fakturaer der det er fakturert for ett hjelpemiddel.

Utvalget for kontrollen av reparasjoner kort tid etter ferdigstillelse er avgrenset til nye hjelpemidler med fastpris. Slike hjelpemidler skal leveres ferdigstilt til den avtalte prisen, og vil som regel ikke måtte justeres kort tid etter ferdigstillelse. Avgrensingen tar derimot hensyn til at mer kompliserte hjelpemidler kan kreve særlig tilpasninger. Analysen er også avgrenset til reparasjon utført innen 30 dager etter at det nye hjelpemiddelet er utlevert til mottaker.

For analysen av om Nav har betalt for reparasjon eller justering før det er fattet vedtak om hjelpemiddelet er utvalget det samme som i analysen av reparasjon kort tid etter ferdigstillelse av et nytt hjelpemiddel. Funnene er trukket ut ved å sammenligne vedtaksdatoen for innvilgelse av stønad til nytt hjelpemiddel med datoen for godkjenning av fakturaen for reparasjonen eller justeringen.

Utvalget for kontrollen av om det utføres justering og reparasjon som er dyrere enn nytt hjelpemiddel av samme type er avgrenset til nye hjelpemidler som forekommer én gang i ORTOK og Gosys, og reparasjoner av hjelpemidler av samme type som forekommer én gang i ORTOK. Ved reparasjon av hjelpemidler benyttes et artikkelnummer som er 100 000 høyere enn artikkelnummeret for et tilsvarende nytt hjelpemiddel. Disse er brukt for å koble riktig linje i ORTOK for nytt hjelpemiddel med riktig linje for reparasjon.

Analyse av hjelpemidler med variabel ressursinnsats

For hjelpemidler som har variabel tilvirkningstid og materialkostnad, varierer ressursinnsatsen fra verkstedene både fra hjelpemiddel til hjelpemiddel og mellom verkstedene. For å kontrollere om det er store avvik i verkstedenes tilvirkningstid eller materialkostnad for slike hjelpemidler, har vi har analysert disse innsatsfaktorene for 2024. I tillegg har vi sammenlignet tilvirkningstiden for 2024 med perioden 2021 til 2023. For å gjennomføre analysen har vi brukt datagrunnlaget fra ORTOK.

Nav har avtale med verkstedene om leveranse av 200 ulike ortopediske hjelpemidler. Ikke alle verkstedene leverer alle hjelpemidlene. For å få et sammenligningsgrunnlag baserer analysen vår seg på hjelpemidler som minst ti verksteder har levert. I 2024 var dette 36 hjelpemidler og i perioden 2021 til 2023 var dette 42 hjelpemidler. Ved sammenligning av periodene fant vi 30 av disse hjelpemidlene i begge.

I analysen har vi beregnet gjennomsnittlig tilvirkningstid for det enkelte hjelpemiddelet per verksted, gjennomsnittlig tilvirkningstid for alle hjelpemidlene i utvalget per verksted og gjennomsnittlig tilvirkningstid for alle verksteder.

For de hjelpemidlene som ikke har fastpris skal verkstedene fakturere Nav for materialkostnaden de har i forbindelse med produksjonen. For at vi skal få et sammenligningsgrunnlag, baserer analysen vår seg på hjelpemidler som minst åtte verksteder har levert. I 2024 var dette 76 hjelpemidler.

I analysen har vi beregnet gjennomsnittlig materialkostnad for det enkelte hjelpemiddel per verksted, gjennomsnittlig materialkostnad av alle hjelpemidlene i utvalget per verksted og gjennomsnittlig materialkostnad for alle verksteder.

6 Funn

6.1 Har Nav etablert kontroller som sikrer at fakturabehandlingen før betaling av stønad til ortopediske hjelpemidler er i henhold til gjeldende regelverk?

Hovedfunn

- Fakturakontrollen dekker en svært begrenset andel av fakturaene, er ikke tilpasset risiko og vesentlighet, og er ikke dokumentert.
- Nav har betalt for hjelpemidler både før det er fattet vedtak, og når søknad er avslått.
- Nav kan ikke dokumentere at feil avdekket ved godkjenning av faktura er rettet opp.
- Nav kontrollerer ikke at hjelpemiddelet er mottatt, før de betaler fakturaen.
- Nav kontrollerer at samleoppgjør og enkeltfakturaer fra verkstedene ikke blir registrert inn flere ganger i saksbehandlingssystemet.

6.1.1 Fakturakontrollen dekker en svært begrenset andel av fakturaene, er ikke tilpasset risiko og vesentlighet, og er ikke dokumentert

Nav skal kontrollere fakturaer som en del av internkontrollen. Virksomhetens ledelse har ansvaret for å påse at internkontrollen er tilpasset risiko og vesentlighet, at den fungerer på en tilfredsstillende måte og at den kan dokumenteres.¹⁴

Ifølge regelverket skal Nav attestere alle kostnader før utbetaling kan finne sted.¹⁵ For å påse at mottatt vare eller tjeneste samsvarer med det som er bestilt, skal Nav på utbetalingstidspunktet ha informasjon om

- hva anskaffelsen gjelder, i søknad fra lege
- bestillingsdokumentasjon fra Nav gjennom et vedtak
- varemottak i form av ferdigattest

Nav skal som hovedregel ha gjort vedtak om stønad før ortopediske hjelpemidler anskaffes.¹⁶

Nav skal inngå direkte avtaler med ortopediske verksteder og forhandlere, og forhandle om priser og levering av relevante hjelpemidler. Stønad skal kun utbetales til ortopediske verksteder som Nav har en slik avtale med.¹⁷ Nav skal kontrollere at anskaffelsene samsvarer med gjeldende lover, regler og avtaler.¹⁸

¹⁴ Finansdepartementet. (2003). *Reglement for økonomistyring i staten*: § 14, jf. *Bestemmelsene om økonomistyring i staten*: punkt 7.3.9.1 og Finansdepartementet. (2003). *Bestemmelser om økonomistyring i staten*: punkt 2.4.

¹⁵ Finansdepartementet. (2003). *Bestemmelser om økonomistyring i staten*: punkt 5.3.5.2.

¹⁶ Forskrift om dekning av utgifter til proteser mv. (1997). *Forskrift om stønad til dekning av utgifter til ortopediske hjelpemidler, brystprotese, ansiktsdefektprotese, øyeprotese og parykk* (FOR-1997-04-18-336): §10 første ledd.

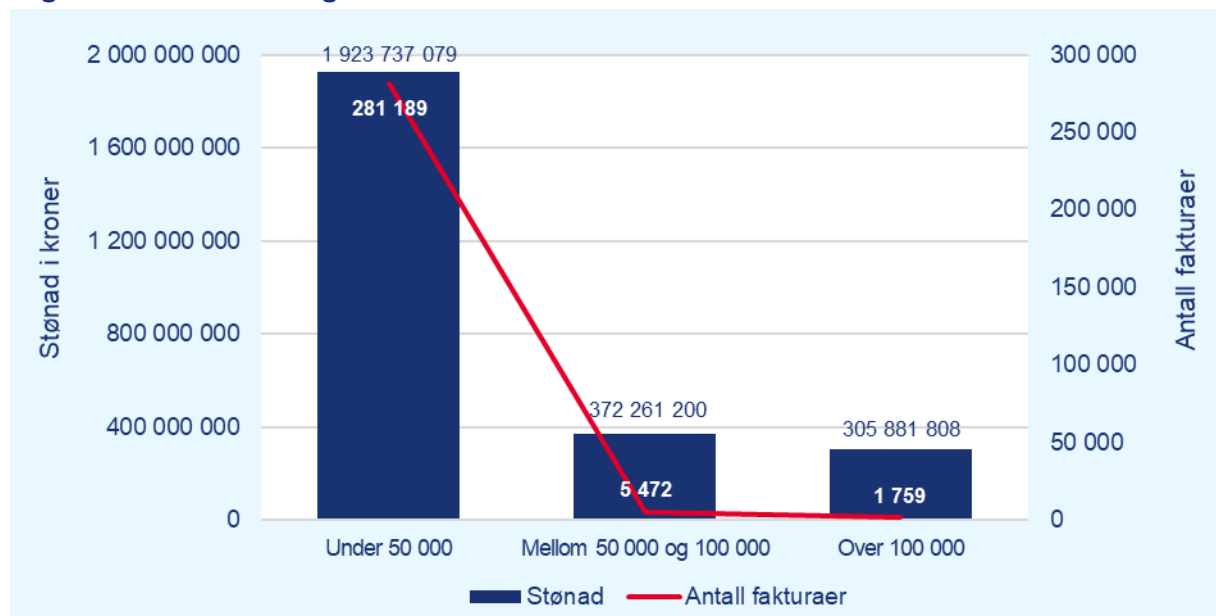
¹⁷ Forskrift om dekning av utgifter til proteser mv. (1997). *Forskrift om stønad til dekning av utgifter til ortopediske hjelpemidler, brystprotese, ansiktsdefektprotese, øyeprotese og parykk* (FOR-1997-04-18-336): §4.

¹⁸ Finansdepartementet. (2003). *Bestemmelser om økonomistyring i staten*: punkt 2.5.1.

Ifølge Navs rutiner for behandling av fakturaer for ortopediske hjelpemidler skal alle fakturaer over 100 000 kroner kontrolleres før utbetaling finner sted.¹⁹ I tillegg skal Nav ta stikkprøver av fakturaer mellom 50 000 kroner og 100 000 kroner. Omfanget av stikkprøvene er ikke definert av Nav. Fakturaer under 50 000 kroner kontrolleres ikke.²⁰

I 2024 mottok Nav 288 420 fakturaer som gjaldt stønad for ortopediske hjelpemidler, med et samlet fakturabeløp på 2,6 milliarder kroner. Figur 4 viser fordelingen av fakturaer og beløp innenfor hvert kontrollintervall.

Figur 4 Total stønad og antall fakturaer i hvert kontrollintervall i 2024



Kilde: Nav, framstilt av Riksrevisjonen.

Våre analyser viser at

- 97,5 prosent av alle fakturaene Nav mottok i 2024, er under 50 000 kroner og er ikke kontrollert mot fakturagrunnlaget
- 1,9 prosent av alle fakturaene er mellom 50 000 kroner og 100 000 kroner og kan ha vært gjenstand for stikkprøvebasert kontroll, men disse kontrollene er ikke dokumentert²¹
- 0,6 prosent av fakturaene er over 100 000 kroner og skal ha vært gjenstand for fakturakontroll ut fra Navs rutine, men Nav har ingen fullstendig dokumentasjon av fakturakontrollen, det er kun sakene med avvik som er dokumentert per oppgjør

Når Nav kontrollerer fakturaer over 100 000 kroner, skal de ifølge rutinen sjekke om verkstedet har benyttet riktig timepris, og eventuelt om de har benyttet riktig antall tilvirkningstimer for de hjelpemidlene der dette er avtalt. Kontrollen gjennomføres manuelt.

I 2024 betalte Nav 1759 fakturaer med verdi over 100 000 kroner. 856 av disse gjelder hjelpemidler med variabel materialkostnad og tilvirkningstid. For disse fakturaene kontrollerte Nav kun om det var benyttet riktig timepris.²²

¹⁹ Nav Økonomitjeneste, *Prosessbeskrivelse ORTOK fakturabehandling*.

²⁰ Intervju med Nav Økonomitjeneste, 9. januar 2025.

²¹ Intervju med Nav Økonomitjeneste, 9. januar 2025.

²² Intervju med Nav Økonomitjeneste, 9. januar 2025.

Nav kontrollerer blant annet ikke

- at det eksisterer et vedtak på utbetalingstidspunktet
- at søknaden er innvilget
- at faktura stemmer med vedtaket
- at Nav har mottatt ferdigattest for det aktuelle hjelpemiddelet

Nav arkiverer papirlister over alle godkjente oppgjør, disse blir signert og datert. Listene inneholder informasjon om verksted, totalsum for samleoppgjøret og antall fakturaer. Eventuelle funn fra kontrollen av fakturaer over 100 000 kroner blir notert per oppgjør. Oppgjøret betales i sin helhet og Nav går i dialog med verkstedet om kreditering av eventuelle feilfakturerte kostnader i senere oppgjør.²³

Nav dokumenterer ikke

- hva kontrollen innebærer
- hvilke fakturaer over 100 000 kroner som har blitt kontrollert
- omfanget av fakturaer mellom 50 000 kroner og 100 000 kroner som har blitt kontrollert
- oppfølging av eventuelle kreditnotaer

Departementet opplyser at Nav, som en del av internkontrollen, vil vurdere det nåværende kontrollnivået og justere der det er relevant, herunder knyttet til beløp på under 50 000 kroner.²⁴

6.1.2 Nav har betalt for hjelpemidler både før det er fattet vedtak, og når søknad er avslått

Nav skal som hovedregel ha gjort vedtak om stønad før ortopediske hjelpemidler anskaffes. I tilfeller der det er klart at tilsagn vil bli gitt, kan det gis stønad selv om det ikke foreligger vedtak.²⁵ I avtalen Nav har inngått med verkstedene, står det at det er kun i særskilte tilfeller og av hensyn til brukerens behov at anskaffelsen kan finne sted før vedtaket er fattet.²⁶

Nav har ingen internkontroll som sikrer at det er fattet et vedtak om stønad før fakturaen betales

Nav kontrollerer ikke om det er fattet et vedtak i saken før de betaler fakturaen.²⁷ Nav er dermed helt avhengig av at verkstedene følger forskriften²⁸ og ikke sender faktura før de har mottatt en bekreftelse fra Nav på at søknaden om stønad er innvilget.

Vår analyse identifiserte 42 tilfeller²⁹ i 2024 der fakturaen ble betalt før det var fattet et vedtak i saken. Av disse 42 tilfellene har vi kontrollert 18 av utbetalingene mot vedtaket i Gosys. For 17 av tilfellene er faktura betalt før det foreligger et vedtak. I ett tilfelle var fakturaen betalt på vedtaksdatoen. Det er ikke dokumentert at disse tilfellene faller inn under unntaksregelen i rammeavtalens kapittel 2.1.

Nav har utbetalt fakturaer for hjelpemidler når søknaden er avslått

Det forekommer at verksted sender faktura og får betalt for et hjelpemiddel til tross for at søknaden om stønad er avslått. Ifølge Nav kan det være to årsaker til at dette skjer:³⁰

- Verkstedet sender faktura selv om søknaden er avslått.
- Verkstedet sender faktura før søknaden er behandlet, og søknaden avslås i ettertid.

²³ Intervju med Nav Økonomitjeneste, 9. januar 2025.

²⁴ Svar fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet på Riksrevisjonen brev om utkast til revisjonsrapport, datert 14. mai 2025.

²⁵ Forskrift om dekning av utgifter til proteser mv. (1997). *Forskrift om stønad til dekning av utgifter til ortopediske hjelpemidler, brystprotese, ansiktsdefektprotese, øyeprotese og parykk* (FOR-1997-04-18-336): §10 første ledd.

²⁶ Arbeids- og velferdsetaten v/Økonomi- og styringsavdelingen, anskaffelsesseksjonen. (2020). *Ortopediske tjenester og hjelpemidler* 19-4166: kapittel 2.1.

²⁷ Intervju med Nav Økonomitjeneste, 9. januar 2025.

²⁸ Forskrift om dekning av utgifter til proteser mv. (1997). *Forskrift om stønad til dekning av utgifter til ortopediske hjelpemidler, brystprotese, ansiktsdefektprotese, øyeprotese og parykk* (FOR-1997-04-18-336).

²⁹ Av 36 276 tilfeller som forekommer én gang i ORTOK og én gang i Gosys.

³⁰ Intervju med Nav Økonomitjeneste, 9. januar 2025.

Vi har funnet 249 tilfeller der Nav har betalt faktura selv om søknaden om stønad er avslått. Av disse tilfellene kontrollerte vi 14 betalinger mot vedtaksdata i Gosys.

I åtte av tilfellene har mottakeren gått bort i perioden mellom søknadstidspunktet og vedtakstidspunktet. Når det skjer, skal verkstedet få betalt for kostnader til produksjon av hjelpemiddelet inntil dødsfallet ble kjent. I de resterende seks tilfellene³¹ skulle ikke Nav ha betalt fakturaene. De ble betalt fordi det ikke er del av Navs fakturakontroll å sjekke at søknaden er godkjent, før fakturaene betales.³² Med det systemet for fakturakontroll som er etablert, må Nav stole på at verkstedene kun sender faktura for hjelpemidler som mottakeren har fått innvilget stønad for, eller for påløpte produksjonskostnader i tilfeller der mottakeren er død.

I svarbrevet stiller departementet spørsmål ved om enkelte hovedfunn kan sies å være representative, når det tas i betraktning hvilke undersøkelser som er gjennomført. Vi viser til omtale av utvalgsmetode og populasjon i punkt 5.1.3.

6.1.3 Nav kan ikke dokumentere at feil avdekket ved godkjenning av faktura er rettet opp

Nav skal kreve tilbake en feilutbetaling som er foretatt til behandlere, tjenesteytere eller andre etter en direkte oppgjørsordning.³³ Nav skal kontrollere fakturaer som en del av internkontrollen. Virksomhetens ledelse har ansvaret for å påse at internkontrollen er tilpasset risiko og vesentlighet, at den fungerer på en tilfredsstillende måte, og at den kan dokumenteres.³⁴

Nav betaler hele oppgjør selv om de oppdager feil i enkeltfakturaer under fakturakontrollen. Ifølge Nav tar saksbehandler kontakt med det ortopediske verkstedet hvis det avdekkes feil i forbindelse med godkjenning av fakturaer. Verkstedet blir kontaktet per e-post og bedt om å korrigere feilen ved bruk av kreditnota. Verkstedene skal korrigere feilen ved et senere oppgjør. Nav har ingen fullstendig oversikt over alle kreditnotaer som verkstedene er bedt om å korrigere. Dokumentasjonen på Navs saksbehandling er ikke arkivert, men ligger i den enkelte saksbehandlerens e-post.³⁵ Det er opp til den enkelte saksbehandleren å følge opp at verkstedet korrigerer feilen i et senere oppgjør.

Som beskrevet i kapittel 6.1.2 har Nav betalt fakturaer for hjelpemidler til tross for at Nav har avslått søknad om stønad. Alle de identifiserte fakturaene er på under 50 000 kroner og inngår dermed ikke i fakturakontrollen.³⁶ Kontrollen av fakturaer over 50 000 kroner er begrenset, og vedtaket blir blant annet ikke kontrollert. Det betyr at Nav ikke har systemer som hindrer dem i å betale en faktura i tilfeller der søknaden er avslått.

6.1.4 Nav kontrollerer ikke at hjelpemiddelet er mottatt, før de betaler fakturaen

Nav skal attestere alle kostnader før betaling kan finne sted. Som en del av attestasjonen skal det kontrolleres at fakturaen er i henhold til blant annet dokumentasjon om varemottak (ferdigattest).³⁷ Dette er for å påse at den mottatte varen eller tjenesten er i samsvar med det som er bestilt.

Som et ledd i internkontrollen har Nav stilt krav om at mottakeren skal signere på ferdigattesten som bekreftelse på at hjelpemiddelet er mottatt. Ortopediingeniøren som har tilpasset hjelpemiddelet skal attestere for at hjelpemiddelet er hensiktsmessig og kvalitetsmessig utført.³⁸ I rammeavtalen med

³¹ I ett av tilfellene fikk mottakeren omgjort avslaget, men utbetalingen skjedde før omgjøring av vedtaket.

³² Intervju med Nav Økonomitjeneste, 9. januar 2025.

³³ Folketrygdloven. (1997). *Lov om folketrygd (LOV-1997-02-28-19)*: § 22-15 første ledd.

³⁴ Finansdepartementet. (2003). *Reglement for økonomistyring i staten*: § 14, jf. *Bestemmelser om økonomistyring i staten*: punkt 7.3.9.1 og Finansdepartementet. (2003). *Bestemmelser om økonomistyring i staten*: punkt 2.4.

³⁵ Intervju med Nav Økonomitjeneste, 9. januar 2025.

³⁶ Intervju med Nav Økonomitjeneste, 9. januar 2025.

³⁷ Finansdepartementet. (2003). *Bestemmelser om økonomistyring i staten*: punkt 5.3.5.2.

³⁸ Forskrift om dekning av utgifter til proteser mv. (1997). *Forskrift om stønad til dekning av utgifter til ortopediske hjelpemidler, brystprotese, ansiktsdefektprotese, øyeprotese og parykk (FOR-1997-04-18-336)*: §3-6.

verkstedene har Nav har stilt krav om at ferdigattesten oversendes Nav Økonomitjeneste sammen med fakturaen.³⁹

Når mottakeren bor et stykke unna verkstedet som har produsert hjelpemiddelet, kan verkstedet sende hjelpemiddelet i posten slik at mottakeren ikke behøver å reise til verkstedet. I disse tilfellene godtar Nav postkvittering signert av mottaker som erstatning for ferdigattest.⁴⁰

Nav skal motta én ferdigattest per faktura. I 2024 mottok Nav 288 420 fakturaer og skal derfor ha mottatt like mange ferdigattester. Nav informerer om at ferdigattesten skal fungere som en bekreftelse på at mottakeren har mottatt et nytt hjelpemiddel, eller at en reparasjon eller justering av et gammelt hjelpemiddel har blitt gjennomført.⁴¹

Revisjonen viser at Nav ikke kontrollerer at hjelpemiddelet er mottatt før de betaler fakturaen. Nav mottar ferdigattester fra verkstedene, men de brukes ikke av Nav i forbindelse med kontroll av utbetalingene.⁴²

Nav opplyser at de ikke kontrollerer innholdet i ferdigattestene, dvs. om mottaker har fått utlevert hjelpemiddelet. Nav har heller ikke kontroll på om antall mottatte ferdigattester til et oppgjør stemmer overens med antall mottatte fakturaer.⁴³

Faktaboks 1 Ferdigattest

Ferdigattesten skal inneholde

- navn på mottaker
- informasjon om hjelpemiddelet som er utlevert
- informasjon om det gjelder et nytt hjelpemiddel eller en reparasjon eller justering
- en bekreftelse på at ingeniøren innestår for at det nye hjelpemiddelets tekniske kvalitet, at det er tilpasset ved utprøving på bruker, og at hjelpemiddelet fungerer etter brukerens forutsetninger på utleveringstidspunktet
- en bekreftelse på at reparasjonen/justeringen er utført på en faglig kvalitetsmessig korrekt og tilfredsstillende måte
- signatur fra ortopediingeniøren og dato for signering
- en bekreftelse på at hjelpemiddelet er mottatt, med signatur fra mottaker og dato for signering

Kilde: Ferdigattest utformet av Nav.

Ferdigattestene arkiveres fysisk i esker etter oppgjør og verksted. Ut over dette er de ikke sortert.

Basert på kontroll av 20 ferdigattester under et revisjonsbesøk hos Nav fant vi tilfeller der

- verkstedene har ulikt detaljeringsnivå når de fyller ut informasjonen om hjelpemiddelet som er utlevert
- ferdigattesten ikke gir grunnlag for å vurdere om den gjelder en reparasjon, justering eller et nytt hjelpemiddel
- det mangler signatur fra mottaker
- Nav har mottatt kopi av forsendelsesdokumentasjon, ikke postkvittering med signatur fra mottaker som dokumenterer at hjelpemiddelet er mottatt

³⁹ Nav. (1998). Rundskriv til ftrl § 10-7 første ledd bokstav i: Ortopediske hjelpemidler, brystprotese, ansiktsdefektprotese, øyeprotese og parykk. [Rundskriv: R10-071/2024]: punkt 6.8.

⁴⁰ Intervju med Nav Økonomitjeneste, 9. januar 2025.

⁴¹ Intervju med Nav Økonomitjeneste, 9. januar 2025.

⁴² Intervju med Nav Økonomitjeneste, 9. januar 2025.

⁴³ Intervju med Nav Økonomitjeneste, 9. januar 2025.

Disse eksemplene viser at informasjonen i ferdigattestene ikke alltid underbygger fakturagrunnlaget. Det vil si at ferdigattestene bare i varierende grad kan brukes av Nav dersom de inkluderer kontroll av ferdigattestene som en del av fakturakontrollen.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet opplyser at Nav mangler systemstøtte for å sjekke at det foreligger ferdigattest før faktura betales. Nav anser at det gir god sikkerhet for at det kun betales for faktisk utleverte hjelpemidler, ved at de ortopediske verkstedene må sende inn ferdigattestene.⁴⁴

6.1.5 Nav kontrollerer at samleoppgjør og enkeltfakturaer fra verkstedene ikke blir registrert inn flere ganger i saksbehandlingssystemet

Nav skal sikre korrekt saksbehandling gjennom systemer, rutiner og tiltak for å forebygge, avdekke og korrigere feil og mangler.⁴⁵ For å forhindre at et samleoppgjør eller en enkeltfaktura betales flere ganger har Nav etablert dublettkontroll i ORTOK.⁴⁶ Kontrollen gjøres både på samleoppgjør og på enkeltfakturaer.

Dublettkontrollen foretas automatisk når Nav registrerer inn oppgjørene fra de ortopediske verkstedene. Dersom det oppdages at et samleoppgjør er registrert inn tidligere, vil ORTOK slette oppgjøret. Nav dokumenterer dublettene på arket for regningskontroll som skrives ut for hvert oppgjør. Oversikten arkiveres i en perm hos Nav Økonomitjeneste.

På tilsvarende måte vil ORTOK identifisere dubletter av enkeltfakturaer. Hvis ORTOK avdekker to like enkeltfakturaer, vil den ene fakturaen slettes. Nav skriver ut en rapport per samleoppgjør med merknader dersom ORTOK oppdager at en enkeltfaktura er registrert tidligere. Rapporten blir arkivert sammen med fakturamal, samlefaktura og ferdigattester i det fysiske arkivet hos Nav Økonomitjeneste. Nav legger også inn en kommentar om at det er oppdaget to like enkeltfakturaer på arket for regningskontroll.⁴⁷

Vår analyse av data fra ORTOK i 2024 viser at

- Nav ikke har betalt samme samleoppgjør flere ganger
- Nav ikke har betalt samme enkeltfaktura flere ganger

Analysene viser også at det i datagrunnlaget kan finnes fakturaer som i utgangspunktet synes å være like. En kontroll mot vedtak i Gosys viser at en person kan få vedtak på hjelpemiddel både for høyre og venstre arm eller bein. Hvis et oppgjør omfatter denne typen hjelpemidler, blir det to like linjer som kan se ut som dubletter, men som har en gyldig forklaring. Vi fant også noen eksempler på at Nav hadde gjort vedtak om hjelpemidler for 2023 og 2024 på samme dag. Da kan verkstedet sende to like fakturaer, men fakturaene gjelder hjelpemiddel for to forskjellige år.

⁴⁴ Svar fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet på Riksrevisjonen brev om utkast til revisjonsrapport, datert 14. mai 2025.

⁴⁵ Finansdepartementet (2003). *Reglement for økonomistyring i staten*: § 14 og Finansdepartementet. (2003). *Bestemmelser om økonomistyring i staten*: punkt 2.4.

⁴⁶ Intervju med Nav Økonomitjeneste, 9. januar 2025.

⁴⁷ Intervju med Nav Økonomitjeneste, 9. januar 2025.

6.2 Har Nav etablert kompenserende kontrolltiltak etter at faktura er betalt i henhold til gjeldende regelverk?



Hovedfunn

- Nav gjør ingen analyser for å identifisere betalinger som ikke er i henhold til betingelsene i rammeavtalen.
- Nav har i liten grad kontroll av om fakturerte kostnader til reparasjoner og justeringer er reelle.
- Navs kompenserende kontrolltiltak veier ikke opp for manglende fakturakontroll.

6.2.1 Nav gjør ingen analyser for å identifisere betalinger som ikke er i henhold til betingelsene i rammeavtalen

Nav skal sikre korrekt saksbehandling gjennom systemer, rutiner og tiltak for å forebygge, avdekke og korrigere feil og mangler.⁴⁸

I henhold til økonomibestemmelsene skal Nav etablere rutiner for etterkontroll. Etterkontrollen kan baseres på stikkprøver og skal sammen med transaksjonskontrollene være tilpasset virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet slik at man foretar en avveining mot kostnader ved kontrollene. Gjennomførte kontrollaktiviteter skal dokumenteres.⁴⁹

Nav skal inngå direkte avtaler med ortopediske verksteder og forhandlere, og forhandle om priser og levering av relevante hjelpemidler. Stønad til ortopediske verksteder som Nav har en slik avtale med.⁵⁰ Nav skal kontrollere at anskaffelsene samsvarer med gjeldende lover, regler og avtaler.⁵¹

Avtalen Nav har med verkstedene regulerer blant annet

- timepris
- hvilke hjelpemidler som har fastpris, og prisen for disse
- hvilke hjelpemidler som har fast tilvirkningstid, og avtalt tilvirkningstid for disse per verksted

I 2024 betalte Nav for 262 411 nye hjelpemidler. 221 716 av disse hadde fastpris eller fast tilvirkningstid. For hjelpemidler uten fastpris eller fast tilvirkningstid har Nav ikke satt noen krav til pris, materialkostnad eller tilvirkningstid. Materialkostnaden skal faktureres Nav uten påslag, som betyr at verkstedene har sin inntjening på tilvirkningstiden.

97,5 prosent av fakturaene som Nav har utbetalt til de ortopediske verkstedene i 2024, har en verdi på under 50 000 kroner. Som omtalt tidligere utfører Nav ingen fakturakontroll av disse.

Saksbehandlingssystemet ORTOK inneholder betydelige mengder data om fakturaene som er betalt. I rutinebeskrivelsene vi har mottatt fra Nav, er det ikke beskrevet noen rutine for regelmessig analyse

⁴⁸ Finansdepartementet (2003). *Reglement for økonomistyring i staten*: § 14 og Finansdepartementet (2003). *Bestemmelser om økonomistyring i staten*: punkt 2.4.

⁴⁹ Finansdepartementet. (2003). *Bestemmelser om økonomistyring i staten*: punkt 2.5.5.

⁵⁰ Forskrift om dekning av utgifter til proteser mv. (1997). *Forskrift om stønad til dekning av utgifter til ortopediske hjelpemidler, brystprotese, ansiktsdefektprotese, øyeprotese og parykk* (FOR-1997-04-18-336): §4.

⁵¹ Finansdepartementet (2003). *Bestemmelser om økonomistyring i staten*: punkt 2.5.1.

av fakturaene som er betalt til de ortopediske verkstedene.⁵² Nav kompenserer i liten grad for manglende fakturakontroll på betalingstidspunktet med analyser i ettertid. Slike analyser kunne bidratt til å identifisere eventuelle feilfaktureringer fra verkstedene. I intervjuer har Nav bekreftet at denne typen etterkontroll i form av analyser ikke er etablert.⁵³

Nav har betalt mer enn avtalt for hjelpemidler med fastpris

I rammeavtalen Nav har med verkstedene er det avtalt en fastpris for 48 hjelpemidler.⁵⁴ Fastprisen varierer mellom verkstedene for samme hjelpemiddel og justeres den 1. januar hvert år etter konsumprisindeksen.

I vår undersøkelse av fakturagrunnlaget for 2024 fant vi 900 enkeltfakturaer der fastpris ikke var i henhold til rammeavtalen. Analysen viser at

- avvikene er fordelt på seks verksteder
- Nav totalt har betalt nesten 360 000 kroner for mye utbetalt
- ett verksted står for 229 av avvikene, med nesten 300 000 kroner

Ingen av fakturaene med avvik er på over 50 000 kroner, og de har dermed ikke vært gjenstand for Navs fakturakontroll.

Nav mener at det kan være gode forklaringer for at verkstedene har fakturert en høyere fastpris enn avtalt.⁵⁵ Revisjonen viser imidlertid at rammeavtalen fastsetter at fastprisen inkluderer både arbeidskostnader og direkte materialkostnader.⁵⁶ Verkstedene skal dermed ikke fakturere mer enn avtalt fastpris.

Nav har i all hovedsak betalt fakturaer basert på korrekt timepris og tilvirkningstid

På produkter uten fastpris har Nav avtalt en fast timepris i rammeavtalen.⁵⁷ Timeprisen justeres 1. januar hvert år og er lik for alle verkstedene. Timeprisen per 1. januar 2024 er på 1 451,25 kroner inkludert merverdiavgift.

I våre analyser av ORTOK-dataene for 2024 fant vi 27 tilfeller der verkstedene har fakturert høyere timepris enn avtalt. Alle tilfellene har lav beløpsmessig verdi.

I avtalen Nav har med verkstedene er det også fastsatt en fast tilvirkningstid for 32 hjelpemidler. Verkstedet kan da ikke fakturere flere timer i produksjonen av hjelpemiddelet enn det avtalen tilsier. Verkstedene kan ha ulik tilvirkningstid for like hjelpemidler.

En analyse av ORTOK-dataene fra 2024 viser avvik mellom avtalt og fakturert tilvirkningstid hos fire verksteder, totalt 66 avvik. Dette inkluderer to avvik der et verksted har levert hjelpemidler som de ikke har avtale med Nav om å produsere. Totalt har de fire verkstedene som har fakturert en høyere tilvirkningstid enn, fakturert 73,75 timer for mye, noe som tilsvarer 107 029 kroner.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet opplyser at Nav ikke har etablert et system for analyser i ettertid.⁵⁸

⁵² Nav Arbeid- og ytelser, *Rutinebeskrivelse ortopedi* og Nav Økonomitjeneste, *Prosessbeskrivelse ORTOK fakturabehandling*.

⁵³ Intervju med Nav Økonomitjeneste, 9. januar 2025 og intervju med Ytellesavdelingen og Arbeids- og tjenestelavdelingen i Nav 29. januar 2025.

⁵⁴ Arbeids- og velferdsetaten v/Økonomi- og styringsavdelingen, anskaffelsesseksjonen. (2020). *Ortopediske tjenester og hjelpemidler* 19-4166. Priser og koder.

⁵⁵ Intervju med Nav Økonomitjeneste (vedlegg), 9. januar 2025.

⁵⁶ Arbeids- og velferdsetaten v/Økonomi- og styringsavdelingen, anskaffelsesseksjonen. (2020). *Ortopediske tjenester og hjelpemidler* 19-4166: Kapittel 5.

⁵⁷ Arbeids- og velferdsetaten v/Økonomi- og styringsavdelingen, anskaffelsesseksjonen. (2020). *Ortopediske tjenester og hjelpemidler* 19-4166. Priser og koder.

⁵⁸ Svar fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet på Riksrevisjonen brev om utkast til revisjonsrapport, datert 14. mai 2025.

6.2.2 Nav har i liten grad kontroll av om fakturerte kostnader til reparasjoner og justeringer er reelle

Nav skal ha en internkontroll, og virksomhetens ledelse har ansvaret for å påse at internkontrollen er tilpasset risiko og vesentlighet, at den fungerer på en tilfredsstillende måte, og at den kan dokumenteres.⁵⁹ Nav skal sikre korrekt saksbehandling gjennom systemer, rutiner og tiltak for å forebygge, avdekke og korrigere feil og mangler.⁶⁰

Nav skal inngå direkte avtaler med ortopediske verksteder og forhandlere og forhandle om priser og levering av relevante hjelpemidler. Det skal kun utbetales stønad til ortopediske verksteder som Nav har en slik avtale med.⁶¹ Nav skal kontrollere at anskaffelsene samsvarer med gjeldende lover, regler og avtaler.⁶² Nav skal som hovedregel ha gjort vedtak om stønad før ortopediske hjelpemidler anskaffes.⁶³

Når et hjelpemiddel er ødelagt eller defekt, repareres dette av verkstedene som sender faktura til Nav. Hvis et hjelpemiddel må justeres etter at det er ferdig produsert og utlevert, faktureres dette som en justering. Ved behov for reparasjon eller justering krever ikke dette et nytt vedtak fra Nav. Verkstedet skal oppgi det opprinnelige vedtaket når de fakturerer for en reparasjon eller justering.⁶⁴

I 2024 fakturerte verkstedene Nav for reparasjoner og justeringer for i overkant av 483 millioner kroner. Av totalt 58 883 fakturaer som gjelder reparasjon eller justering, er 98 prosent på under 50 000 kroner og dermed betalt uten kontroll av fakturagrunnlaget.

Nav betaler fakturaer der kostnaden for reparasjon er dyrere enn nytt hjelpemiddel

I rammeavtalen Nav har med verkstedene er det avtalt at noen av hjelpemidlene har fastpris. Den avtalte prisen inkluderer både arbeidskostnader og direkte materialkostnader.⁶⁵ Nav har avtalt fastpris for 48 hjelpemidler i 2024.⁶⁶ Fastprisen justeres hvert år etter konsumprisindeksen.

I en analyse av dataene fra ORTOK fant vi 11 570 tilfeller der den fakturerte prisen for reparasjon eller justering var høyere enn fastprisen for et nytt hjelpemiddel. Disse fakturaene beløper seg til i overkant av 63 millioner kroner.

Hvis mottakeren i disse tilfellene hadde fått et nytt hjelpemiddel ville det til sammenligning ha kostet Nav 27 millioner kroner. Det betyr at Nav i 2024 har blitt fakturert for i overkant av 36 millioner kroner mer for reparasjoner og justeringer av gamle hjelpemidler enn hva det ville kostet å kjøpe nye. Dette gjelder i hovedsak spesialfottøy for diabetikere, revmatikere, nevroortopediske lidelser, og lignende.

Nav opplyser om at dette kan skyldes at verkstedet har brukt feil artikkelnummer eller kodet et nytt hjelpemiddel som reparasjon.⁶⁷ I slike saker må Nav gjøre konkrete undersøkelser og eventuelt spørre verkstedet.⁶⁸ Våre analyser viser imidlertid at kun tre fakturaer er på over 50 000 kroner. De resterende 11 567 fakturaene er på under 50 000 kroner og ikke en del av Navs fakturakontroll.

Nav har i rammeavtalen ikke bedt verkstedene om å vurdere kostnadene ved å reparere et hjelpemiddel mot kostnaden ved å produsere et nytt.

⁵⁹ Finansdepartementet. (2003). *Reglement for økonomistyring i staten*: § 14, jf. *Bestemmelser om økonomistyring i staten*: punkt 7.3.9.1 og Finansdepartementet. (2003). *Bestemmelser om økonomistyring i staten*: punkt 2.4.

⁶⁰ Finansdepartementet. (2003). *Reglement for økonomistyring i staten*: § 14 og Finansdepartementet. (2003). *Bestemmelser om økonomistyring i staten*: punkt 2.4.

⁶¹ Forskrift om dekning av utgifter til proteser mv. (1997). *Forskrift om stønad til dekning av utgifter til ortopediske hjelpemidler, brystprotese, ansiktsdefektprotese, øyeprotese og parykk* (FOR-1997-04-18-336): §4.

⁶² Finansdepartementet. (2003). *Bestemmelser om økonomistyring i staten*: punkt 2.5.1.

⁶³ Forskrift om dekning av utgifter til proteser mv. (1997). *Forskrift om stønad til dekning av utgifter til ortopediske hjelpemidler, brystprotese, ansiktsdefektprotese, øyeprotese og parykk* (FOR-1997-04-18-336): §10-1.

⁶⁴ Intervju med Nav Økonomitjeneste, 9. januar 2025.

⁶⁵ Arbeids- og velferdsetaten v/Økonomi- og styringsavdelingen, anskaffelsesseksjonen. (2020). *Ortopediske tjenester og hjelpemidler* 19-4166: punkt 5.1.

⁶⁶ Arbeids- og velferdsetaten v/Økonomi- og styringsavdelingen, anskaffelsesseksjonen. (2020). *Ortopediske tjenester og hjelpemidler* 19-4166. Priser og koder.

⁶⁷ Intervju med Ytelsesavdelingen og Arbeids- og tjenesteavdelingen i Nav, 29. januar 2025.

⁶⁸ Intervju med Ytelsesavdelingen og Arbeids- og tjenesteavdelingen i Nav, 29. januar 2025.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet opplyser at det ofte er behov for ombygging av spesialfottøy selv om disse har fastpris. Denne ombyggingen føres på andre koder enn opprinnelig spesialfottøy, og Nav vurderer dette som en del av prisen for nytt hjelpemiddel med fastpris. Prisen for reparasjon må dermed sammenlignes med prisen for nytt hjelpemiddel og ombygging.⁶⁹

Basert på Navs tilbakemelding finner vi at det i om lag 13 prosent av tilfellene presentert over også er blitt fakturert for én ombygging av spesialfottøy i 2024. Begrensningene i datagrunnlaget gjør det ikke mulig å fastslå om prisen for det nye hjelpemiddelet med ombyggingen overstiger kostnaden for reparasjon. Dette fordi det ikke er mulig å koble en ombygging til riktig sko eller reparasjonsfaktura til nytt hjelpemiddel med ombygging.

Nav vurderer ikke om en reparasjon skulle vært en garantisak

I vår analyse av data om reparasjonsfakturaer fra ORTOK for 2024 fant vi 1 999 tilfeller der Nav har utlevert et nytt hjelpemiddel og mottatt en reparasjonsfaktura for det samme hjelpemiddelet samme år.

I rammeavtalen med verkstedene er det et eget punkt som gjelder verkstedenes garantiansvar for de utleverte hjelpemidlene.⁷⁰ Garantiperioden er i rammeavtalen fastsatt til to år. I garantiperioden skal verkstedene uten ekstra kostnad utbedre feil og mangler på varene som er levert. Dette omfatter alle deler og all arbeidsinnsats.

Nav opplyser at det hender at Nav mottar faktura på reparasjoner eller justeringer av nye hjelpemidler innenfor denne perioden. Hjelpemidlene er ofte individuelt tilpasset og må tilpasses på nytt hvis kroppen endres, og Nav mener denne typen justeringer ikke faller inn under garantien. Det er Nav Økonomitjeneste som har ansvar for å kontrollere om en mottatt faktura for reparasjon eller justering er en garantisak som Nav ikke skal faktureres for.⁷¹

Alle reparasjonsfakturaene i analysen er på under 50 000 kroner. Slik kontrollopplegget er i Nav, vil ingen av disse fakturaene være gjenstand for kontroll før betaling. Nav har dermed ingen kontroll med eller forutsetning for å kontrollere om en reparasjon skulle vært dekket av garantiansvaret verkstedene har ifølge avtalen med Nav. Nav er derfor helt avhengig av at verkstedene ikke sender fakturaer for kostnader som omfattes av deres garantiansvar. Nav bekrefter at garantiansvar ikke er noe de vurderer når de betaler fakturaer for reparasjon eller justering.⁷²

Arbeids- og inkluderingsdepartementet opplyser at Nav påpeker at etaten ikke har forutsetninger for å vurdere om reparasjoner skulle vært dekket av garantien. Etter Navs vurdering vil det være ressurskrevende å opprette et system for uavhengig kontroll av dette i hvert tilfelle.⁷³

Nav betaler faktura for reparasjon eller justering før søknaden om opprinnelig hjelpemiddelet er saksbehandlet og det foreligger et vedtak

Verkstedene vil hovedsakelig starte produksjon og levere hjelpemiddelet før Nav har behandlet søknaden. Dermed tar mottakeren i bruk hjelpemiddelet før Nav har fattet vedtak og betalt for hjelpemiddelet. Analysen av data fra ORTOK for 2024 viser 864 tilfeller der faktura for reparasjon eller justering av et hjelpemiddel blir betalt før søknaden om hjelpemiddelet er saksbehandlet og det foreligger et vedtak.

Nav opplyser at rammeavtalen om kjøp av ortopediske hjelpemidler ikke eksplisitt sier at verkstedene ikke kan fakturere for reparasjon eller justering før det foreligger et vedtak om stønad til hjelpemiddelet som er reparert eller justert. Rammeavtalen har imidlertid en bestemmelse om at verkstedene ikke kan fakturere for produksjon av selve hjelpemiddelet før vedtaket foreligger.

⁶⁹ Svar fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet på Riksrevisjonen brev om utkast til revisjonsrapport, datert 14. mai 2025.

⁷⁰ Arbeids- og velferdsetaten v/Økonomi- og styringsavdelingen, anskaffelsesseksjonen. (2020). *Ortopediske tjenester og hjelpemidler* 19-4166: punkt 7.

⁷¹ Intervju med Nav Økonomitjeneste, 9. januar 2025 og intervju med Ytelsesavdelingen og Arbeids- og tjenesteavdelingen i Nav, 29. januar 2025.

⁷² Intervju med Nav Økonomitjeneste, 9. januar 2025.

⁷³ Svar fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet på Riksrevisjonen brev om utkast til revisjonsrapport, datert 14. mai 2025.

Nav mener det er naturlig å forstå dette slik at verkstedet heller ikke kan fakturere for reparasjon eller justering før vedtak foreligger. En utbetaling av stønad for en reparasjon eller en justering er bare gyldig dersom mottakeren har fått innvilget stønad til det nye hjelpemiddelet. Nav mener det derfor er ulogisk om verkstedene skal kunne fakturere for reparasjon eller justering før søknad om det nye hjelpemiddelet er ferdig behandlet.⁷⁴

6.2.3 Navs kompenserende kontrolltiltak veier ikke opp for manglende internkontroll

I henhold til økonomibestemmelsene skal Nav etablere rutiner for etterkontroll. Etterkontrollen kan baseres på stikkprøver og skal sammen med transaksjonskontrollene være tilpasset virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet slik at man foretar en avveining mot kostnader ved kontrollene. Gjennomførte kontrollaktiviteter skal dokumenteres.⁷⁵

Nav skal etablere en internkontroll og virksomhetens ledelse har ansvaret for å påse at internkontrollen er tilpasset risiko og vesentlighet, at den fungerer på en tilfredsstillende måte, og at den kan dokumenteres.⁷⁶

Internkontrollen skal forhindre styringssvikt, feil og mangler slik at misligheter og økonomisk kriminalitet forbygges og avdekkes, og at økonomistyringen er organisert på en forsvarlig måte og utføres i samsvar med gjeldende lover og regler, herunder at transaksjoner er i samsvar med underliggende forhold.⁷⁷

Nav skal inngå direkte avtaler med ortopediske verksteder og forhandlere og forhandle om priser og levering av relevante hjelpemidler.⁷⁸ Nav skal kontrollere at anskaffelsene samsvarer med gjeldende lover, regler og avtaler.⁷⁹

Det er stor variasjon i tilvirkningstid og materialkostnad mellom verkstedene

I rammeavtalen med verkstedene er det 120 hjelpemidler uten avtalt pris eller tilvirkningstid.⁸⁰ Det betyr at verkstedene skal fakturere Nav for den påløpte ressursinnsatsen. Nav har ingen rutiner for å kontrollere den ressursinnsatsen i forbindelse med fakturakontrollen.

Sett i sammenheng med fakturakontrollen som gjennomføres, skal Nav vurdere behovet for etterkontroll ut ifra stønadsordningens risiko og vesentlighet.⁸¹

Nav har analysert verkstedenes fakturering av enkelte artikler

Nav har for perioden 2022–2024 valgt å analysere faktureringen av utvalgte artikler fra de 17 ortopediske verkstedene. Analysene har enten vært av timeantall for artikler med variabel tilvirkningstid, eller materialkostnader for artikler uten fastpris. Utvalget har bestått av en til to artikler per verksted.

Resultatet fra analysene viste at det var til dels stor variasjon i timeforbruk eller materialkostnader per hjelpemiddel, både innad i og mellom verkstedene.

Nav har vært i dialog med verkstedene om resultatene. Noen gjennomgående forklaringer fra verkstedene var

- variasjoner i mottakerens behov og valg av materialer/komponenter

⁷⁴ Intervju med Ytelsesavdelingen og Arbeids- og tjenesteavdelingen i Nav, 29. januar 2025.

⁷⁵ Finansdepartementet. (2003). *Bestemmelser om økonomistyring i staten*: punkt 2.5.5.

⁷⁶ Finansdepartementet. (2003). *Reglement for økonomistyring i staten*: § 14 og Finansdepartementet. (2003). *Bestemmelser om økonomistyring i staten*: punkt 2.4.

⁷⁷ Finansdepartementet. (2003). *Bestemmelser om økonomistyring i staten*: punkt 2.4 første ledd bokstav f og g.

⁷⁸ Forskrift om dekning av utgifter til proteser mv. (1997). *Forskrift om stønad til dekning av utgifter til ortopediske hjelpemidler, brystprotese, ansiktsdefektprotese, øyeprotese og parykk* (FOR-1997-04-18-336): § 4.

⁷⁹ Finansdepartementet. (2003). *Bestemmelser om økonomistyring i staten*: punkt 2.5.1.

⁸⁰ Arbeids- og velferdsetaten v/Økonomi- og styringsavdelingen, anskaffelsesseksjonen. (2020). *Ortopediske tjenester og hjelpemidler* 19-4166. Priser og koder.

⁸¹ Finansdepartementet. (2003). *Bestemmelser om økonomistyring i staten*: punkt 2.5.5.

- variasjoner i grad av gjenbruk av materialer/komponenter
- variasjoner i antall nødvendige møter mellom mottakeren og ortopediingeniøren
- at enkelte særlig kostbare hjelpemidler kan påvirke gjennomsnittet

Nav har ikke satt i gang mer oppfølging av verkstedene.

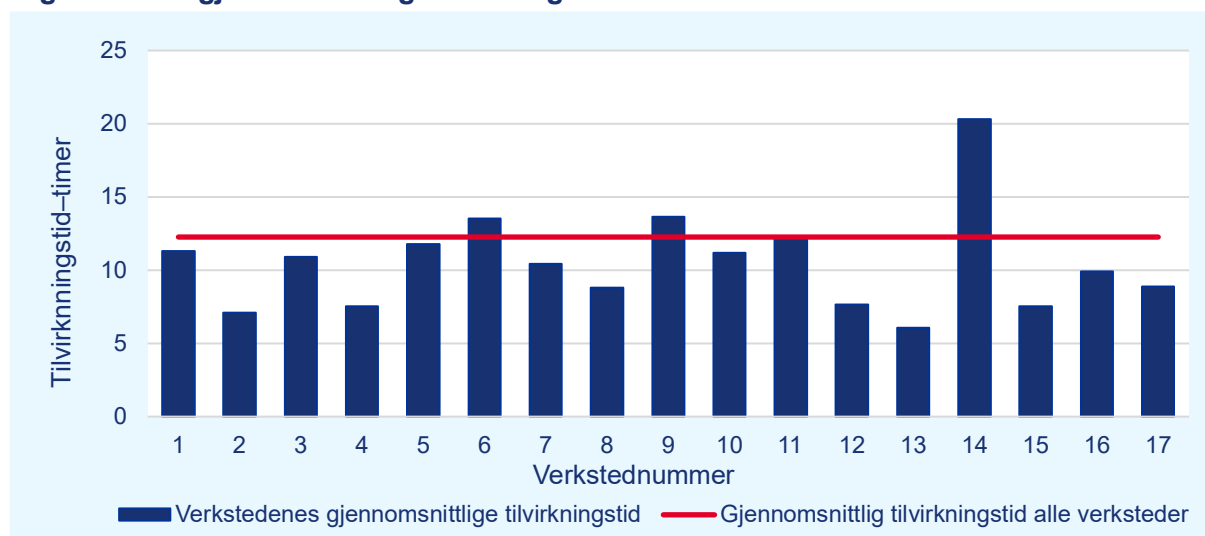
Verkstedenes tilvirkningstider varierer for like hjelpemidler

For å kontrollere om det er store avvik i hvor lang tid de ulike verkstedenes bruker på å produsere hjelpemidler med variabel tilvirkningstid, har vi analysert verkstedenes tilvirkningstid i 2024. I tillegg har vi sammenlignet tilvirkningstiden i 2024 med perioden 2021–2023.

Analysen av tilvirkningstid 2024 har bestått av 36 typer hjelpemidler, med et betydelig antall hjelpemidler under hver type. Antallet bidrar til å redusere sannsynligheten for at enkelttilfeller påvirker det enkelte verkstedenes gjennomsnittlige tilvirkningstid.

Vår analyse av data fra ORTOK for 2024 viser at det er stor variasjon mellom verkstedene i gjennomsnittlig tilvirkningstid for de samme hjelpemidlene. Figur 5 viser verkstedenes totale gjennomsnittlige tilvirkningstid i 2024 for 36 hjelpemidler.

Figur 5 Total gjennomsnittlig tilvirkningstid i 2024



Kilde: Nav, bearbeidet av Riksrevisjonen.

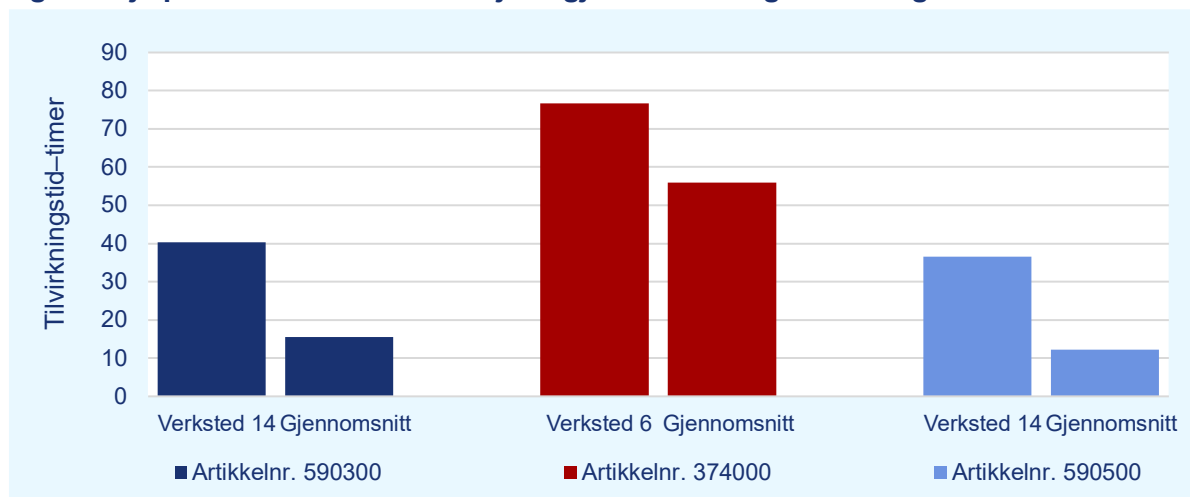
En analyse av verkstedenes gjennomsnittlige tilvirkningstid viser blant annet følgende:

- Tre verksteder har en gjennomsnittlig tilvirkningstid som er høyere enn gjennomsnittet for de 36 hjelpemidlene i analysen.
- Verksted 14 har en gjennomsnittlig tilvirkningstid som er over gjennomsnittet for 32 av 36 hjelpemidler. Gjennomsnittlig tilvirkningstid for de 36 utvalgte hjelpemidlene hos verksted 14 er 20,3 timer, mens gjennomsnittet for alle verkstedene er 12,3 timer. Verksted 14 bruker dermed 65 prosent mer tid enn gjennomsnittet for å produsere de samme hjelpemidlene.

Verksted 10 har levert ett hjelpemiddel som gir et unormalt høyt utslag på gjennomsnittlig tilvirkningstid i 2024. Dette hjelpemiddelet er tatt ut i analysen.

Figur 6 viser gjennomsnittlig tilvirkningstid for tre ulike ortopediske hjelpemidler, og verkstedet med den høyeste gjennomsnittlige tilvirkningstiden for det aktuelle hjelpemiddelet.

Figur 6 Hjelpemidler med stor forskjell i gjennomsnittlig tilvirkningstid



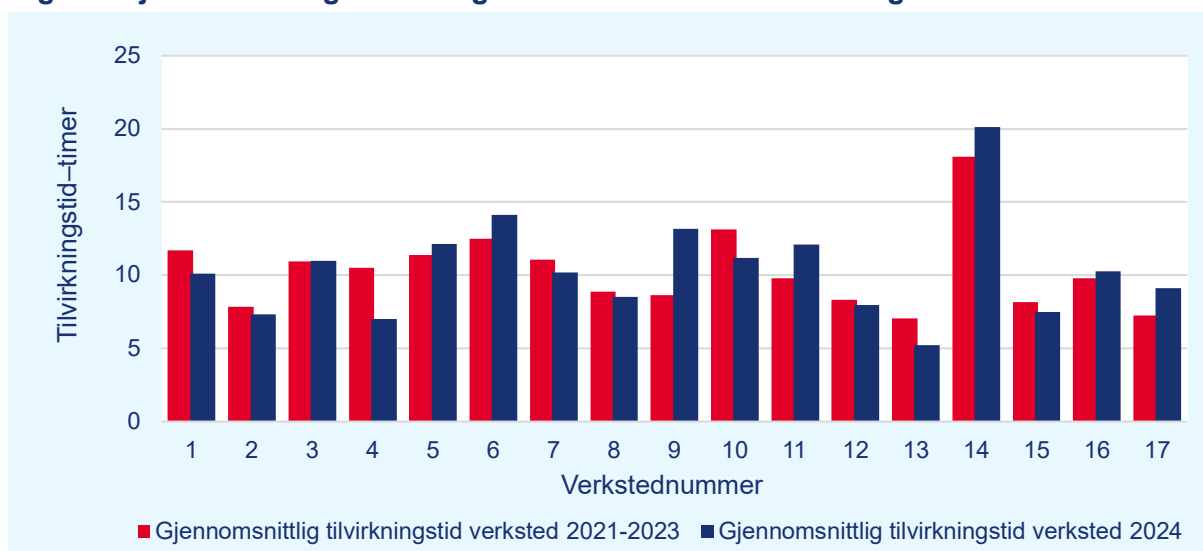
Kilde: Nav, bearbeidet av Riksrevisjonen.

Analysen viser blant annet at noen verksteder bruker betydelig mer tid enn gjennomsnittet av verkstedene på å produsere et hjelpemiddel. Figuren viser at for disse utvalgte hjelpemidlene bruker verkstedet med høyest tilvirkningstid opp til tre ganger mer tid på å produsere hjelpemiddelet enn verkstedene samlet sett.

Vi har også analysert tilvirkningstiden for perioden 2021–2023 og sammenlignet med 2024 for å se om det er forskjeller mellom de to periodene. Ved sammenligning av periodene fant vi noe variasjon i hjelpemidlene som ble produsert i periodene, men analysen bygger på 30 hjelpemidler som finnes i begge perioder.

Figur 7 viser sammenligning av gjennomsnittlig tilvirkningstid for disse hjelpemidlene i 2024 med gjennomsnittlig tilvirkningstid i perioden 2021–2023.

Figur 7 Gjennomsnittlig tilvirkningstid for 2021–2023 sammenlignet med 2024



Kilde: Nav, bearbeidet av Riksrevisjonen.

Analysen viser at 8 av 17 verksteder hadde høyere gjennomsnittlig tilvirkningstid i 2024 enn i perioden 2021–2023. I gjennomsnitt økte tilvirkningstiden fra 11,6 timer til 12,6 timer, som er økning på over 8 prosent.

Analysen viser at

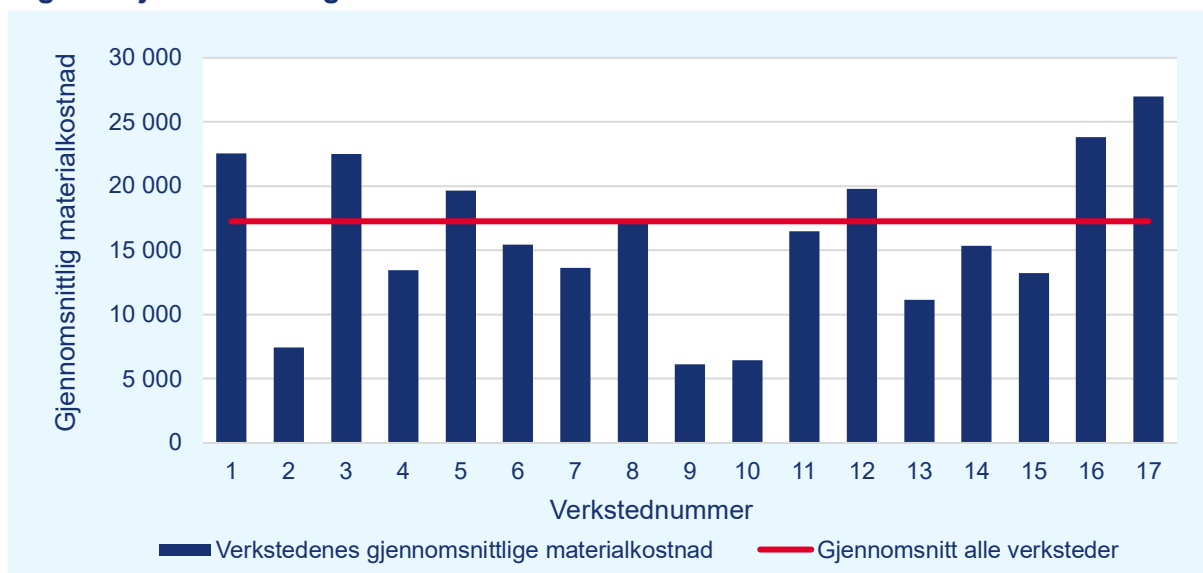
- den gjennomsnittlige tilvirkningstiden for verksted 9 gikk opp fra 8,6 timer til 13,2 timer, som er en økning på 53 prosent
- den gjennomsnittlige tilvirkningstiden verksted 11 gikk opp fra 9,8 timer til 12,1 timer, som er en økning på 24 prosent

Verkstedenes materialkostnad varierer for like hjelpemidler

Verkstedene fakturerer Nav for materialkostnadene de har knyttet til produksjon av de ortopediske hjelpemidlene. Verkstedene skal ikke ha fortjeneste på materialkostnaden.

For å analysere materialkostnadene som verkstedene har fakturert, har vi beregnet gjennomsnittet av kostnadene knyttet til et utvalg artikkelnummer⁸² per verksted. Figur 8 viser hvert verksteds gjennomsnittlige materialkostnad.

Figur 8 Gjennomsnittlig materialkostnad i 2024



Kilde: Nav, bearbeidet av Riksrevisjonen.

Analysen viser følgende:

- Seks verksteder har en høyere gjennomsnittlig materialkostnad enn gjennomsnittet for alle verkstedene.
- For verksted 17 er materialkostnaden høyere enn gjennomsnittet for 40 prosent av hjelpemidlene i utvalget. De har også høy gjennomsnittlig materialkostnad for kostbare produkter.

Analysen viser også at noen verksteder har gjennomsnittlig høyere materialkostnad for mange av hjelpemidlene de leverer, men prisen for disse hjelpemidlene er lav, og materialkostnaden totalt sett er under gjennomsnittet. Dette gjelder eksempelvis verksted 7 og 14, som har en høyere gjennomsnittlig materialkostnad for flere enn 60 prosent av hjelpemidlene som er med i utvalget.

I Navs gjennomgang av verkstedene oppdaget de en uregelmessighet i materialkostnaden knyttet til enkelte artikkelnummer. Da Nav undersøkte med det aktuelle verkstedet ble de informert om at verkstedet inkluderte kostnaden for en serviceavtale med en underleverandør for særlig kostbare komponenter i den fakturerte materialkostnaden.

⁸² Alle artikkelnummer som flere enn åtte verksteder har fakturert Nav for, i alt 76 artikler.

Nav opplyser i intervju at i de tilfellene verkstedene har inngått en serviceavtale blir Nav fakturert for denne over materialkostnaden. I praksis betyr det at Nav blir fakturert for vedlikehold av enkelte hjelpemidler før behovet har oppstått. Verkstedene opplyser til Nav om at det vil være mer lønnsomt for Nav å kjøpe en serviceavtale fra underleverandøren. Nav har ikke komplett oversikt over hvilke hjelpemidler som verkstedene har slike serviceavtaler for.⁸³

Arbeids- og inkluderingsdepartementet opplyser at de fleste hjelpemidler vil være individuelt tilpasset, og variasjonen innenfor samme artikkelnummer kan derfor være betydelig. Det er ikke nødvendigvis slik at hjelpemidlene er like fordi de har samme artikkelnummer.⁸⁴

RPA-prosess gir ikke fullgod kontroll av vedtak mot utbetaling

Nav etablerte i slutten av 2022 en etterkontroll i form av en automatisk RPA-prosess som sjekker fakturaer i ORTOK mot vedtak i Gosys. Kontrollen er løpende og gjennomføres etter at Nav har betalt fakturaen.

Robotic Process Automation (RPA)

RPA er en teknologi som håndterer en rekke aktiviteter, blant annet manuelle og gjentakende oppgaver og oppgaver med stort volum.

Kilde: SAP

RPA-prosessen ble etablert som et tiltak for å kontrollere at hver enkeltfaktura har et vedtak.⁸⁵ Roboten utfører en rekke handlinger:⁸⁶

- sjekker om mottakeren har fått innvilget stønad til ortopediske hjelpemiddel de siste to årene
- innhenter relevant vedtakstekst som legges inn i et Excel-ark
- sorterer alle fakturaer med verdi over 50 000 kroner i et eget Excel-ark
- oppretter oversikt over avvik i Excel-filen

I 2024 kontrollerte roboten i overkant av 277 000 fakturaer og rapporterte 1 155 avvik. I 1 113 av tilfellene var vedtakene i orden, men roboten oppdaget dem ikke i sin kontroll. De resterende 42 var reelle avvik der det enten ikke eksisterer et vedtak, eller søknaden var avslått. Nav har ikke krevd tilbake utbetalt stønad i disse tilfellene, men opplyser om at de framover vil kreve tilbakebetaling der hjelpemidler er fakturert uten at det foreligger en innvilget søknad om stønad.⁸⁷

Nav opplyser at roboten ikke utfører en fullgod kontroll fordi den kun sjekker om det foreligger et vedtak på personen, men den sjekker ikke om vedtaket gjelder det spesifikke hjelpemiddelet fakturaen gjelder. Roboten vil dermed ikke reagere på vedtak der søknaden er avslått, hvis det eksisterer et annet vedtak der søknaden er innvilget de siste to årene. Roboten kontrollerer heller ikke om vedtaket var fattet før fakturaen ble betalt.⁸⁸

Nav opplyser videre at en oppdatert versjon av roboten er satt i produksjon. Den oppdaterte versjonen vil kontrollere artikkelnummer i faktura mot hjelpemiddel i vedtak om stønad.⁸⁹ Nav vil følge opp avvikene som roboten finner.⁹⁰

⁸³ Intervju med Nav Økonomitjeneste, 9. januar 2025 og intervju med Ytelsesavdelingen og Arbeids- og tjenesteavdelingen i Nav, 29. januar 2025.

⁸⁴ Svar fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet på Riksrevisjonen brev om utkast til revisjonsrapport, datert 14. mai 2025.

⁸⁵ Intervju med Nav Økonomitjeneste, 9. januar 2025.

⁸⁶ Møte med Nav, 3. november 2022, presentasjon for Riksrevisjonen.

⁸⁷ Møte med Nav, 6. mars 2025, presentasjon for Riksrevisjonen.

⁸⁸ Intervju med Ytelsesavdelingen og Arbeids- og tjenesteavdelingen i Nav, 29. januar 2025.

⁸⁹ Møte med Nav, 6. mars 2025, presentasjon for Riksrevisjonen.

⁹⁰ Intervju med Nav Økonomitjeneste, 9. januar 2025.

Nav gjennomfører en årlig materialavregning

I rammeavtalen med de 17 verkstedene er det avtalt at Nav dekker verkstedenes direkte materialkostnader, uten påslag for andre kostnader. For hvert regnskapsår skal det foretas en materialavregning som dokumenterer materialkostnadene Nav skal dekke. Nav har etablert en retningslinje for materialavregningen som skal bidra til at verkstedene fakturerer for materialer i henhold til avtalevilkårene.⁹¹

Verkstedene skal årlig sende Nav statistikk over salg, skjema for materialavregning som skal være bekreftet av revisor, og godkjent årsregnskap.⁹² Dokumentasjonen skal gi Nav informasjon om verkstedenes årlige samlede materialkostnad.

Nav bruker et kontrollskjema for å dokumentere at verkstedene har sendt inn dokumentasjon som kreves etter avtalen. Kontrollskjemaet for materialavregning for et regnskapsår fylles ut og dateres året etter det aktuelle regnskapsåret. Kontrollskjemaet for regnskapsåret 2024 vil ikke være tilgjengelig før oktober 2025. Skjemaet inneholder også en utregning som viser hvor mye Nav har til gode eller skylder det enkelte verkstedet i materialkostnad ved årets slutt.

Nav benytter ikke ORTOK i materialavregningen. Tallene i materialavregningen bygger på posterings som er foretatt i regnskapet til verkstedene. Beløpene dokumenteres gjennom at Nav får tilsendt saldobalanse per 31. desember fra verkstedene. Nav gjennomfører ingen avstemming av om tallene fra saldobalansene samsvarer med materialkostnaden verkstedene har fakturert i ORTOK.⁹³

Vi har innhentet underlagsdokumentasjon til den årlige materialavregningen fra to ulike verksteder. Tallene i Navs kontrollskjema gjenfinnes i dokumentasjonen som verkstedene har sendt Nav.

⁹¹ Arbeids- og velferdsetaten v/Økonomi- og styringsavdelingen, anskaffelsesseksjonen. (2020). *Ortopediske tjenester og hjelpemidler* 19-4166. Bilag 4.

⁹² Arbeids- og velferdsetaten v/Økonomi- og styringsavdelingen, anskaffelsesseksjonen. (2020). *Ortopediske tjenester og hjelpemidler* 19-4166.

⁹³ Nav. (2025). E-post fra Nav, *Spørsmål til Ortok-filene*, 7. mars 2025.

7 Konklusjon

Stønad til hjelpemidler er en økonomisk støtteordning som forvaltes av Nav. Stønaden dekker en rekke tiltak, blant annet anskaffelser av ortopediske hjelpemidler til enkeltpersoner. Nav har inngått avtale med 17 ortopediske verksteder som produserer hjelpemidlene. Nav betaler stønaden direkte til verkstedene.

Nav skal legge til rette for at utbetalinger blir korrekte, og må ha forebyggende tiltak og kontroller som påser at vilkårene for ytelsene er oppfylt. I 2024 mottok Nav 288 420 fakturaer for ortopediske hjelpemidler og betalte 2,6 milliarder kroner i stønad.

Målet med revisjonen har vært å kontrollere om Nav oppfyller kravene til hvordan kontroll av utbetaling av stønad til ortopediske hjelpemidler skal gjennomføres.



Hovedkonklusjon

Navs kontroll av utbetaling av stønad til ortopediske hjelpemidler oppfyller ikke kravene som er gitt i lov om folketrygd og reglement for økonomistyring i staten. Summen av fakturakontroller og kompenserende kontrolltiltak tilfredsstiller ikke kravene til en internkontroll som er tilpasset risiko og vesentlighet.

- Nav betalte 2,3 milliarder kroner i stønad for ortopediske hjelpemidler uten fakturakontroll i 2024.
- Navs kompenserende kontrolltiltak veier ikke opp for manglende fakturakontroll.
- Nav har betalt for hjelpemidler før vedtak er fattet, eller når mottaker har fått avslag på søknaden.
- Nav kontrollerer i liten grad om fakturerte kostnader for reparasjoner og justeringer er reelle.
- Nav har ikke krevd tilbake stønad som er utbetalt på uriktig grunnlag.

7.1 Nav betalte 2,3 milliarder kroner i stønad for ortopediske hjelpemidler uten fakturakontroll i 2024

Som en del av internkontrollen skal Nav kontrollere fakturaer. Virksomhetens ledelse har ansvaret for å påse at internkontrollen er tilpasset risiko og vesentlighet, at den fungerer på en tilfredsstillende måte og at den kan dokumenteres.⁹⁴ Ifølge regelverket skal Nav attestere alle utgifter før utbetaling kan finne sted.⁹⁵

⁹⁴ Finansdepartementet. (2003). *Reglement for økonomistyring i staten*: § 14; og Finansdepartementet. (2003). *Bestemmelser om økonomistyring i staten*: punkt 2.4.

⁹⁵ Finansdepartementet. (2003). *Bestemmelser om økonomistyring i staten*: punkt 5.3.5.2.

Ifølge egne rutiner skal Nav før betaling kontrollere alle fakturaer på over 100 000 kroner og ta stikkprøver av fakturaer på mellom 50 000 kroner og 100 000 kroner. Nav skal sjekke om verkstedet har benyttet riktig timepris, og eventuelt om riktig antall tilvirkningstimer eller fastpris er benyttet for de hjelpemidlene der dette er avtalt. Fakturaer på under 50 000 kroner blir godkjent og utbetalt uten kontroll av fakturagrunnlaget.

Revisjonen viser at kun 0,6 prosent av alle fakturaene Nav mottok for ortopediske hjelpemidler i 2024, skal ha inngått i Navs fakturakontroll. Det betyr at Nav betalte fakturaer for 2,3 milliarder kroner uten noen kontroll av fakturagrunnlaget. For disse fakturaene oppfyller ikke Nav økonomireglementets og økonomibestemmelsenes krav om kontroll i forbindelse med attestasjon. Nav påser ikke at fakturaene er i henhold til det hjelpemiddelet som er bestilt, at det er fakturert i henhold til avtale, eller at hjelpemidlet er mottatt. For de 0,6 prosentene av fakturaene der Nav skal ha gjennomført fakturakontroll, er ikke kontrollen dokumentert.

Systemet for fakturering som Nav har med verkstedene er tillitsbasert. For at stønad til ortopediske hjelpemidler på 2,6 milliarder kroner skal bli korrekt utbetalt er Nav helt avhengig av at verkstedene fakturerer i henhold til forskrift om dekning av utgifter til proteser mv. og rammeavtale. Navs fakturakontroll vil i svært begrenset grad avdekke feil i verkstedenes fakturagrunnlag.

7.2 Navs kompenserende kontrolltiltak veier ikke opp for manglende fakturakontroll

Nav skal etablere rutiner for etterkontroll. Kontrollen kan baseres på stikkprøver og skal sammen med transaksjonskontrollene være tilpasset virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet slik at man foretar en avveining mot kostnader ved kontrollene. Gjennomførte kontrollaktiviteter skal dokumenteres.⁹⁶

I 2024 mottok Nav 288 420 fakturaer for ortopediske hjelpemidler. Fakturakontrollen Nav har etablert er manuell, og det vil være vanskelig å kontrollere fakturaene godt nok før utbetalingen finner sted. Opplysningene om fakturagrunnlaget i ORTOK gjør det mulig å gjennomføre kompenserende kontroller etter utbetaling.

Revisjonen viser at Nav har gjennomført et begrenset omfang av etterkontroller som kompenserende kontrolltiltak for manglende fakturakontroll. Nav har ikke benyttet den betydelige mengden tilgjengelige data for å kontrollere kostnadene til ortopediske hjelpemidler. Våre analyser av produktene med fastpris viser at det er tilfeller der verkstedene ikke fakturerer i henhold til betingelsene i rammeavtalen.

Nav har gjennomført en analyse av et fåtall produkter basert på en risikovurdering av materialkostnad og tilvirkningstid. Revisjonen viser at Nav har godtatt verkstedenes forklaringer på avvikene, og Nav har ikke iverksatt flere tiltak.

Våre analyser viser også at det er store forskjeller mellom verkstedenes gjennomsnittlige tilvirkningstid og bruk av materialkostnader. Siden det er mange hjelpemidler uten avtalt tilvirkningstid, kan det innebære en risiko for at verkstedene ikke har incentiver for effektiv produksjon.

Nav har ikke kompensert for manglende fakturakontroll for ortopediske hjelpemidler med etterkontroll som er tilpasset stønadsordningens risiko og vesentlighet slik økonomibestemmelsene stiller krav om.

Med internkontrollen som Nav har per i dag, er det en risiko for at det kan forekomme feilfakturering eller overprising uten at dette avdekkes.

⁹⁶ Finansdepartementet. (2003). *Bestemmelser om økonomistyring i staten*: punkt 2.5.5.

7.3 Nav har betalt for hjelpemidler før vedtak er fattet, eller når mottaker har fått avslag på søknaden

Nav skal som hovedregel ha gjort vedtak om stønad før ortopediske hjelpemidler anskaffes. I tilfeller der det er klart at tilsagn vil bli gitt, kan det gis stønad selv om det ikke foreligger vedtak.⁹⁷ I avtalen Nav har inngått med verkstedene står det at det kun er i særskilte tilfeller og av hensyn til brukerens behov at anskaffelsen kan finne sted før vedtaket er fattet.⁹⁸

Nav kontrollerer ikke om det er fattet et vedtak i saken, eller om søknaden er avslått, før fakturaen betales.⁹⁹ Nav er dermed helt avhengig av at verkstedene følger forskriften og ikke sender faktura før de har mottatt bekreftelse fra Nav på innvilget stønad til ortopedisk hjelpemiddel. Våre analyser viser at Nav har betalt fakturaer før vedtak er fattet, samt i tilfeller der mottakeren har fått avslag på søknad om ortopedisk hjelpemiddel.

I de tilfellene der søknaden er avslått har Nav betalt stønad til verkstedene som de ikke hadde krav på. Nav har ikke en internkontroll som sikrer at stønad for ortopediske hjelpemidler er innvilget før fakturaen betales, slik forskrift om dekning av utgifter til proteser mv. og økonomireglementet krever.

7.4 Nav kontrollerer i liten grad om fakturerte kostnader for reparasjoner og justeringer er reelle

Nav skal sikre korrekt saksbehandling gjennom systemer, rutiner og tiltak for å forebygge, avdekke og korrigere feil og mangler.¹⁰⁰

I 2024 fakturerte verkstedene Nav for reparasjoner og justeringer for i overkant av 483 millioner kroner. Av totalt 58 000 fakturaer som gjelder reparasjon eller justering er 98 prosent på under 50 000 kroner og dermed betalt uten fakturakontroll. Reparasjoner og justeringer har ingen fastsatte priser ut over timeprisen i rammeavtalen. Det fattes heller ikke nytt vedtak når et hjelpemiddel må repareres eller justeres.

Med systemet for fakturakontroll som er etablert i dag, foretar Nav ingen vurdering av om reparasjonen eller justeringen er reell, eller om reparasjonen skulle vært dekket av garantiansvaret verkstedene har som følge av avtalen med Nav.

Dette har blant annet medført at Nav har betalt fakturaer for reparasjon der kostnaden var vesentlig høyere enn fastpris for et tilsvarende nytt hjelpemiddel. I 2024 utgjorde dette 63 millioner kroner. Det er 36 millioner kroner mer enn prisen for tilsvarende nye hjelpemidler. Selv om det kan være tilfeller der prisen for ett nytt spesialfottøy med ombygging overstiger prisen for reparasjon, er ikke dette noe Nav kontrollerer.

Videre viser revisjonen at Nav har betalt fakturaer for reparasjoner av nye hjelpemidler kort tid etter at de er ferdigstilt og utlevert til mottaker, uten å vurdere om reparasjonen er omfattet av verkstedets garanti. Vi finner også at Nav har betalt for reparasjon eller justering av et nytt hjelpemiddel før Nav har gitt vedtak og betalt for det nye hjelpemiddelet.

Nav har ikke etablert en internkontroll i henhold til bestemmelsene, som sikrer effektiv ressursbruk og forebygger og avdekker feil og mangler i verkstedenes fakturagrunnlag. Med internkontrollen som Nav har per i dag, er det en risiko for at Nav betaler for reparasjoner og justeringer som egentlig er

⁹⁷ Forskrift om dekning av utgifter til proteser mv. (1997). *Forskrift om stønad til dekning av utgifter til ortopediske hjelpemidler, brystprotese, ansiktsdefektprotese, øyeprotese og parykk* (FOR-1997-04-18-336): §10 første ledd.

⁹⁸ Arbeids- og velferdsetaten v/Økonomi- og styringsavdelingen, anskaffelsesseksjonen. (2020). *Ortopediske tjenester og hjelpemidler* 19-4166. punkt 2.1.

⁹⁹ Intervju med Nav Økonomitjeneste, 9. januar 2025.

¹⁰⁰ Finansdepartementet. (2003). *Reglementet for økonomistyring i staten*: § 14 og Finansdepartementet. (2003). *Bestemmelser om økonomistyring i staten*: punkt 2.4.

garantisaker. Det er også en risiko for at det fakturerte beløpet blir høyere enn nødvendig ved at verkstedene foretar en reparasjon som er dyrere enn et nytt hjelpemiddel.

7.5 Nav har ikke krevd tilbake stønad som er utbetalt på uriktig grunnlag

Nav skal kreve tilbake en feilutbetaling som er foretatt til behandlere, tjenesteytere eller andre etter en direkte oppgjørsordning.¹⁰¹

Revisjonen viser at Nav ikke har krevd tilbake stønad i tilfeller der det er betalt for et ortopedisk hjelpemiddel på uriktig grunnlag. Dette inkluderer blant annet tilfeller der Nav har betalt for hjelpemidler med en pris som ikke er i henhold til rammeavtalen, og der mottakeren har fått avslag på søknaden om stønad.

Nav mottar et betydelig antall fakturaer per år på området ortopediske hjelpemidler. Fakturakontrollen som Nav har etablert innebærer at minst 97,5 prosent av fakturaene som mottas, ikke kontrolleres. Fakturaomfanget og kontrollen som er etablert innebærer at det er en risiko for at Nav også har mottatt og betalt fakturaer med andre feil. Disse feilene vil heller ikke bli avdekket ved godkjenning av fakturaene eller eventuelt krevd tilbakebetalt i ettertid.

I tilfeller der det oppdages feil ved kontroll av faktura på over 100 000 kroner, har ikke Nav tilfredsstillende rutiner for å følge opp at de ortopediske verkstedene utsteder kreditnota på feilutbetalt stønad. Nav har ingen totaloversikt over kreditnotaene som verkstedene har blitt bedt om å sende, eller hvilken tilbakemelding verkstedene eventuelt har gitt.

Nav har ikke en rutine for tilbakebetaling av stønader til ortopediske hjelpemidler slik folketrygdloven stiller krav om.

¹⁰¹ Folketrygdloven, (1997). *Lov om folketrygd (LOV-1997-02-28-19)*: § 22-15 første ledd.

8 Referanseliste

Lover og regelverk

- Folketrygdloven. (1997). *Lov om folketrygd (LOV-1997-02-28-19)*. Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1997-02-28-19>
- Forskrift om dekning av utgifter til proteser mv. (1997). Forskrift om stønad til dekning av utgifter til ortopediske hjelpemidler, brystprotese, ansiktsdefektprotese, øyeprotese og parykk (FOR-1997-04-18-336). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/1997-04-18-336>
- Finansdepartementet (2003). Reglement for økonomistyring i staten. https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/reglement_for_ekonomistyring_i_staten.pdf
- Finansdepartementet. (2003). Bestemmelser om økonomistyring i staten. https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/reglement_for_ekonomistyring_i_staten.pdf

Styringsdokumenter

- Brev fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet 14. mai 2025: Dette var organisasjonsinndeling fram til 1. mai 2025.

Navs interne rutiner og maler m.m

- Nav. (2024, 22. november). *Oppgjør for ortopediske verksteder*. <https://www.nav.no/samarbeidspartner/oppgjor-ortopediske-verksteder#verksted-med-avtale>
- Nav Økonomitjeneste, *Prosessbeskrivelse ORTOK fakturabehandling*.
- Arbeids- og velferdsetaten v/Økonomi- og styringsavdelingen, anskaffelsesseksjonen. (2020). *Ortopediske tjenester og hjelpemidler 19-4166*.
- Nav. (1998). Rundskriv til ftrl § 10-7 første ledd bokstav i: Ortopediske hjelpemidler, brystprotese, ansiktsdefektprotese, øyeprotese og parykk. [Rundskriv: R10-07I/2024].
- Nav Arbeid- og ytelser, *Rutinebeskrivelse ortopedi*.