

Norges offentlige utredninger 2023

Seriens redaksjon:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Teknisk redaksjon

- | | |
|--|--|
| 1. Kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling i skolen
<i>Kunnskapsdepartementet</i> | 7. Trygg barndom, sikker fremtid
<i>Barne- og familiedepartementet</i> |
| 2. Fremtidens apotek – fleksibelt og forsvarlig
<i>Helse- og omsorgsdepartementet</i> | 8. Fellesskapets sykehus
<i>Helse- og omsorgsdepartementet</i> |
| 3. Mer av alt – raskere
<i>Olje- og energidepartementet</i> | 9. Generalistkommunesystemet
<i>Kommunal- og distriktsdepartementet</i> |
| 4. Tid for handling
<i>Helse- og omsorgsdepartementet</i> | 10. Leve og oppleve
<i>Nærings- og fiskeridepartementet</i> |
| 5. Den store forskjellen
<i>Helse- og omsorgsdepartementet</i> | 11. Raskt og riktig
<i>Arbeids- og inkluderingsdepartementet</i> |
| 6. Finanstilsynet i en ny tid – ny lov om Finanstilsynet
<i>Finansdepartementet</i> | |

Raskt og riktig

En helhetlig gjennomgang av klage- og ankesystemet
i Arbeids- og velferdsetaten og Trygderetten

Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 13. august 2021
Avgitt til Arbeids- og inkluderingsdepartementet 30. mars 2023

ISSN 0333-2306
ISBN 978-82-583-1553-4

Aksell AS

Til Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Utvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 13. august 2021 for helhetlig gjennomgang av klage- og ankesystemet i Arbeids- og velferdsetaten og Trygderetten. Utvalget legger med dette frem sin utredning. Utredningen er enstemmig.

Oslo 30. mars 2023

Roald Hopsnes
Leder

Anneli Bendiksen

Nina Drange

Ruth-Louise Osborg

Jussi Erik Pedersen

Omar Saleem Rathore

Erik Stene

Anette Kjærås Firing

Hanne Sørli Krogenæs

Ola Nyland

Marit Thoresen

Ragnar Kanestrøm Trøite

Innhold

Del I	Innledning og sammendrag	11	Del II	Relevante utredninger og undersøkelser	27
1	Sammendrag	13	3	Relevante utredninger og undersøkelser	29
1.1	Innledning	14	3.1	NOU 2017: 8 – Særdomstolstoler på nye områder?	29
1.2	Premisser for utvalgets vurderinger	16	3.2	NOU 2019: 5 – Ny forvaltningslov	30
1.3	Utvalgets syn på noen sentrale organisatoriske spørsmål	17	3.3	NOU 2019: 17 – Domstolstruktur	32
1.3.1	Overprøving av klagevedtak	17	3.4	NOU 2020: 5 – Likhet for loven	32
1.3.2	Klagebehandlingen i Nav	17	3.5	NOU 2020: 9 – Blindsonen	33
1.3.3	Klageinstansens rolle i sak for Trygderetten	18	3.6	NOU 2020: 11 – Den tredje statsmakt	35
1.4	Tiltak for å begrense saksbehandlingstiden	18	3.7	SINTEF – Omgjøring av vedtak i Nav og Trygderetten	36
1.4.1	Tiltak for å begrense førsteinstansens tidsbruk i klagesak og klageinstansens tidsbruk ved søksmål	18	3.8	Riksrevisjonens undersøkelse av årsaker til lang saksbehandlingstid i klage- og ankesaksbehandlingen i Nav og Trygderetten	36
1.4.2	Tiltak for å unngå at sakene starter helt på nytt etter klage eller anke	18	3.9	Oslo Economics – Drivere for utviklingen av klager og anker til NAV Klageinstans og Trygderetten	37
1.4.3	Tiltak for å effektivisere saksbehandlingen i Trygderetten og lagmannsretten	18	3.10	Agenda Kaupang – Brukeropplevelser fra klage- og ankesystemet i Nav og Trygderetten	38
1.4.4	Tiltak for å avklare lovforståelse ...	19	3.11	Oslo Economics – Saksflyt i klage og ankesaker i Nav og Trygderetten	39
1.4.5	Tiltak for å unngå at Nav bruker ressurser på parallelle prosesser ..	19			
1.4.6	Samlet effekt	19	Del III	Dagens klage- og ankesystem .	41
1.5	Tiltak for å begrense antallet klager og anker	20	4	Overordnede rettslige rammer og føringer for klage- og ankesystemet på Navs myndighetsområde	43
1.5.1	Tiltak for å sikre rett resultat første gang	20	4.1	Innledning	43
1.5.2	Rammene for å påklage førsteinstansens vedtak	20	4.2	Grunnlovens overordnede regulering og føringer	43
1.5.3	Rammene for søksmål for Trygderetten	21	4.3	Betydningen av internasjonale forpliktelser	44
1.6	Styring, organisering og ledelse i Nav	21	4.3.1	Innledning	44
1.7	Styring og ledelse av Trygderetten	21	4.3.2	Den europeiske menneskerettskonvensjon. Særlig om EMK artikkel 6	45
2	Utvalgets arbeid	23	4.3.3	Kort om EØS-rettens betydning ...	46
2.1	Utvalgets mandat	23	4.4	Utgangspunkter for klagesaksbehandling i Norge – normalmodellen	46
2.2	Utvalgets sammensetning	24	4.5	Domstolene	46
2.3	Utvalgets forståelse av mandatet ..	24			
2.4	Utvalgets arbeid	25			
2.4.1	Utvalgsmøter	25			
2.4.2	Studietur til Sverige	25			
2.4.3	Innspillmøter	25			
2.4.4	Referansegruppe	26			
2.4.5	Øvrige møter med interessenter	26			

5	Politiske og organisatoriske rammer for klage- og ankesystemet	48	6.7.3	Dekning av sakskostnader etter tvisteloven	88
5.1	Velferdsstatens grunnlag og utgifter	48	6.8	Omgjøring (uten klage)	88
5.2	Folketrygdens formål og sentrale mål i arbeids- og velferdspolitikken	50	6.9	Gjenopptak i Trygderetten	89
5.2.1	Folketrygdens formål	50	7	Særlige klage- og ankeorgan ...	91
5.2.2	Flere i arbeid og økonomisk trygghet	50	7.1	Ankenemnda for sykepenger i arbeidsgiverperioden	91
5.3	Organiseringen og styring av Nav, Trygderetten og domstolene	51	7.2	Helfo og Helseklage	92
5.3.1	Innledning	51	7.3	Statens pensjonskasse	94
5.3.2	Arbeids- og inkluderingsdepartementet	51	7.4	Kommunal landspensjonskasse ...	95
5.3.3	Arbeids- og velferdsforvaltningen	52	8	Saksbehandlingssystemer på andre forvaltningsområder	96
5.3.4	Arbeids- og velferdsdirektoratet ...	53	8.1	Innledning	96
5.3.5	Arbeids- og velferdsetaten	54	8.2	Klagesystemet i utlendingsforvaltningen	96
5.3.6	Trygderetten	57	8.3	Klagesystemet innenfor barnevern og sosiale saker	97
5.3.7	Domstolene	59	8.4	Klagesystemet i den kommunale delen av arbeids- og velferdsforvaltningen	98
5.3.8	Styring av Arbeids- og velferdsdirektoratet, Trygderetten og domstolene	59	8.5	Klagesystemet i skatteforvaltningen	99
6	Behandling av saker i klage- og ankesystemet i Nav og Trygderetten	62	9	Systemet i andre nordiske land	101
6.1	Innledning	62	9.1	Innledning	101
6.2	Behandlingen av krav i Nav	66	9.2	Danmark	101
6.2.1	Behandlingen av krav generelt	66	9.3	Sverige	102
6.2.2	Behandlingen av krav om arbeidsavklaringspenger (AAP)	69	9.4	Finland	102
6.2.3	Behandlingen av krav om uføretrygd	72	Del IV	Formålet med klage- og ankesystemet og utfordringene på Navs myndighetsområde ...	105
6.3	Klagebehandlingen i førsteinstans i Nav	73	10	Hva kjennetegner gode offentlige beslutningsprosesser?	107
6.3.1	Dekning av sakskostnader	77	10.1	Innledning	107
6.3.2	Retts hjelp i klagesak	77	10.2	Prosesser som oppnår riktige resultater	107
6.4	Klagebehandlingen i NAV Klageinstans	78	10.2.1	Innledning	107
6.4.1	Dekning av sakskostnader og retts hjelp i klagesak	81	10.2.2	Hvordan sikre riktig resultat – rettssikkerhetsgarantier	109
6.4.2	Kvalitetstilbakemeldingene fra NAV Klageinstans	81	10.2.3	Overprøving som rettssikkerhetsgaranti	109
6.5	Ankebehandlingen i NAV Klageinstans	81	10.3	Effektive prosesser	111
6.6	Ankebehandlingen i Trygderetten	84	10.4	Prosesser som skaper tillit	113
6.6.1	Sakskostnader	86	10.5	Politisk styring og uavhengighet ..	114
6.6.2	Fri sakførsel ved anke til Trygderetten	87	11	Hvordan ivaretar dagens klage- og ankesystem formålet med prosessen?	116
6.7	Søksmål til lagmannsretten	87	11.1	Innledning	116
6.7.1	Behandlingen i lagmannsretten	87			
6.7.2	Fri sakførsel ved søksmål for domstolen	88			

11.2	Lang saksbehandlingstid	116	13	Organisering av klagebehandling i Nav	166
11.2.1	Hvor lang tid tar prosessen i dag?	116	13.1	Innledning	166
11.2.2	Årsakene til lang saksbehandlingstid	119	13.2	Plassering av det ordinære klageorganet	167
11.3	Antallet klager	125	13.2.1	Gjeldende organisering	167
11.3.1	Utviklingen av antallet klage- og ankesaker	125	13.2.2	Utvalgets vurderinger	168
11.3.2	Sikrer prosessene riktig resultat?	126	13.3	Særlig om Ankenemnda for sykepengesaker	171
11.3.3	Hvorfor velger bruker å klage eller anke på et riktig vedtak?	132	13.3.1	Innledning	171
11.4	Oppsummering	138	13.3.2	Utvalgets vurderinger	171
Del V	Organisering av overprøving av vedtak på Navs myndighetsområde	141	14	Klageinstansens rolle i saker for Trygderetten	173
12	Overprøving av klageinstansens vedtak – om Trygderetten og forholdet til domstolene	143	14.1	Innledning	173
12.1	Innledning	143	14.2	Utvalgets vurderinger	173
12.2	Tingretten i tillegg til Trygderetten	144	Del VI	Tiltak for å redusere tidsbruken i overprøvingsprosessene	175
12.3	Tingretten istedenfor Trygderetten. Normalmodellen	146	15	Tiltak for å begrense førsteinstansens tidsbruk i klagesak og klageinstansens tidsbruk ved søksmål	177
12.3.1	Innledning	146	15.1	Innledning	177
12.3.2	Kostnader ved behandling for Trygderetten og tingretten	146	15.2	Førsteinstansens rolle i klagesak..	178
12.3.3	Normalmodellen med bedre rettshjelpsdekning	150	15.2.1	Innledning	178
12.3.4	Normalmodellen uten endringer i rettshjelpsdekningen og uten endringer i klageinstansen	151	15.2.2	Utvalgets vurderinger	179
12.3.5	Normalmodellen uten endring i rettshjelp, men med styrking av klagebehandlingen	154	15.3	Klageinstansens oppgaver i sak for Trygderetten	183
12.3.6	Oppsummering	156	15.3.1	Innledning	183
12.4	Trygderettens formelle rolle og status i norsk rett	157	15.3.2	Utvalgets vurderinger	183
12.4.1	Innledning	157	16	Tiltak for å unngå at vedtak oppheves og sendes tilbake til førsteinstansen	185
12.4.2	Kort om de historiske forhold og synet på særdomstoler i Norge	158	16.1	Klageinstansens adgang til å oppheve vedtak	185
12.4.3	Utvalgets vurderinger	159	16.1.1	Innledning	185
12.4.4	Oppsummering	161	16.1.2	Gjeldende rett	186
12.5	Kvaliteten i saksbehandlingen i Trygderetten – mer muntlighet og bevisumiddelbarhet?	162	16.1.3	Utvalgets vurderinger	186
12.5.1	Innledning	162	16.2	Trygderettens adgang til å oppheve klagevedtak	188
12.5.2	Gjeldende rett og praksis	163	16.2.1	Innledning	188
12.5.3	Utvalgets vurderinger	164	16.2.2	Gjeldende rett	189
			16.2.3	Utvalgets vurderinger	189
			16.3	Tiltak for å sikre forsvarlig behandling i Nav etter opphevelse i Trygderetten	190
			16.3.1	Innledning	190
			16.3.2	Utvalgets vurdering	191

17	Tiltak for å effektivisere saksbehandlingen i Trygderetten og lagmannsretten	192	Del VII	Tiltak for å redusere antallet klager og søksmål	213
17.1	Styring av sakstildeling	192	20	Tiltak for å sikre rett resultat i første vedtak	215
17.1.1	Innledning	192	20.1	Innledning	215
17.1.2	Utvalgets vurderinger	193	20.2	Kontradiksjon	216
17.2	Trygderettens sammensetning i den enkelte sak	194	20.2.1	Innledning	216
17.2.1	Innledning	194	20.2.2	Gjeldende rett og praksis	217
17.2.2	Gjeldende rett	194	20.2.3	Utvalgets vurderinger	219
17.2.3	Utvalgets vurderinger	195	20.3	Ansvar for sakens opplysning ..	222
17.3	Trygderettens avgjørelsesformer ..	195	20.3.1	Innledning	222
17.3.1	Innledning	195	20.3.2	Gjeldende rett	222
17.3.2	Utvalgets vurderinger	196	20.3.3	Utvalgets vurderinger	224
17.4	Begrunnelse av Trygderettens avgjørelser	196	20.4	Kravene til vedtakets begrunnelse	229
17.4.1	Innledning	196	20.4.1	Innledning	229
17.4.2	Gjeldende rett og praksis	197	20.4.2	Gjeldende rett	229
17.4.3	Utvalgets vurderinger	198	20.4.3	Utvalgets vurderinger	230
17.5	Tidsfrist for å avsi dom	200	21	Rammene for å påklage førsteinstansens vedtak	233
17.5.1	Innledning	200	21.1	Innledning	233
17.5.2	Utvalgets vurderinger	200	21.2	Klagefristen	233
17.6	Anke til lagmannsretten	201	21.2.1	Gjeldende rett	233
17.6.1	Innledning	201	21.2.2	Utvalgets vurderinger	234
17.6.2	Utvalgets vurderinger	201	21.3	Retts hjelp til å vurdere klage	235
18	Tiltak for å avklare lovforståelse	203	21.3.1	Innledning	235
18.1	Innledning	203	21.3.2	Utvalgets vurderinger	235
18.2	Særregulering av ansvar for sakskostnader	204	22	Rammene for søksmål for Trygderetten	237
18.2.1	Innledning	204	22.1	Innledning	237
18.2.2	Utvalgets vurderinger	204	22.2	Trygderettens saklige virkeområde	237
18.3	Rettsvirkning av lagmannsrettsdommer	205	22.2.1	Innledning	237
18.3.1	Innledning	205	22.2.2	Utvalgets vurderinger	238
18.3.2	Utvalgets vurderinger	206	22.3	Rettsgebyr	238
19	Tiltak for å unngå gjentakende og parallelle prosesser om samme sak – Navs plikt til å vurdere omgjøring	207	22.3.1	Innledning	238
19.1	Innledning	207	22.3.2	Utvalgets vurderinger	239
19.2	Gjeldende rett	207	22.4	Søksmålsfrist	240
19.3	Utvalgets vurderinger	208	22.4.1	Innledning	240
19.3.1	Innledning	208	22.4.2	Utvalgets vurderinger	240
19.3.2	Er dagens praksis hensiktsmessig? Utvalgets syn på om Nav bør ha en revurderingsplikt	209	Del VIII	Tiltak for å bedre styring og forvaltningsutvikling i Nav og Trygderetten	241
19.3.3	Vilkårene for at Nav skal ha plikt til å vurdere omgjøring	210	23	Styring, organisering og ledelse i Nav og Trygderetten	243
19.3.4	Formkrav for anmodning om omgjøring	210	23.1	Styring av Nav	243
19.3.5	For hvem og når skal revurderingsplikten gjelde?	210	23.1.1	Innledning	243
			23.1.2	Styringens betydning for lang saksbehandlingstid	243

23.1.3	Styringsens betydning for kvaliteten i førstegangsvedtaket ...	244	26	Utvalgets forslag til lovendringer med merknader ..	266
23.1.4	Kartlegging og oppfølging av kvalitetsavvik	245	26.1	Generelt om utvalgets lovforslag ..	266
23.1.5	Betydningen av digitalisering/ automatisering for kvaliteten i førstegangsvedtaket	248	26.2	Forslag til endringer i folketrygdloven	266
23.1.6	Ressurssituasjonen i ytelsesforvaltningen i Nav	249	26.2.1	Generelle synspunkter på folketrygdloven	266
23.2	Tiltak for økt tillit til vedtakene i Nav	250	26.2.2	Utvalgets konkrete endringsforslag med merknader	267
23.2.1	Innledning	250	26.3	Forslag til endringer i trygde rettsloven med merknader	273
23.2.2	Samhandlingen mellom Nav-kontoret og NAV Arbeid og ytelser	250	26.3.1	Generelle synspunkter på trygderettsloven	273
23.2.3	Brukers mulighet for dialog med Nav	252	26.3.2	Utvalgets konkrete endringsforslag	273
23.3	Tiltak for bedre styring, ledelse og organisering av Trygderetten...	255	26.4	Forslag til endringer i andre lover med merknader	279
23.3.1	Innledning	255	Kilder og litteratur		281
23.3.2	Ledelse og organisering	256	Vedlegg		
23.3.3	Særskilt om nedbygging av restanser i Trygderetten	257	1	Ytelser og rettigheter på Navs myndighetsområde (statlig del)	285
24	Saksbehandlings-systemer, digitalisering og automatisering	259	2	Lovene på Navs myndighetsområde med klagebehandling i NAV Klageinstans og ankebehandling i Trygderetten	286
Del IX	Avslutning	261			
25	Økonomiske og administrative konsekvenser	263			
25.1	Innledning	263			
25.2	Utvalgets forslag til tiltak	263			
25.3	Alternative tiltak	265			

Del I
Innledning og sammendrag

Kapittel 1

Sammendrag

Boks 1.1 Utvalgets forståelse av utfordringene

Utvalget mener at det er mange årsaker til lang saksbehandlingstid i klage- og ankesystemet. Sentralt for utvalget er at:

- loven legger opp til at samme sak ved klage skal vurderes i flere omganger
- klageinstansen og Trygderetten opphever mange vedtak og sender sakene tilbake til ny behandling i førsteinstans
- muligheten for å avklare rettstilstanden brukes ikke i tilstrekkelig grad
- det er uklare forventninger til kvalitet og produksjon i Trygderetten

Utvalget mener at det er flere faktorer som har direkte betydning for klagefrekvensen. Sentralt for utvalget er at:

- kvaliteten på saksbehandlingen og første gangsvedtakene er for dårlig
 - sakene er for dårlige utredet når vedtak treffes
 - kommunikasjonen mellom saksbehandler og bruker er for dårlig
 - vedtakene har ikke tilstrekkelig begrunnelser
- gode rammevilkår gjør det enkelt og billig å klage og anke
- tilliten til Nav er for lav blant dem som velger å klage og anke

Boks 1.2 Utvalgets hovedtiltak

For å redusere saksbehandlingstiden foreslår utvalget

- følgende endringer i Nav:
 - at klagefristen skal være tre uker
 - at klager på førsteinstansens vedtak skal fremsettes direkte for klageinstansen og behandles der
 - at klageinstansen alltid skal treffe nytt vedtak i en klagesak (realitetsavgjørelse)
 - at saker som sendes tilbake når Trygderetten opphever et vedtak, skal behandles og avgjøres av det organet som traff det opphevede vedtaket
 - å lovregulere og begrense Navs plikt til å realitetsbehandle en anmodning om å omgjøre et vedtak utenfor klagesak til de tilfeller hvor parten påviser relevante feil
- at departementet og Nav øker styringsfokus mot kvaliteten i saksbehandlingen, og at effektivitet vurderes samlet
- at det lovfestes et krav til internkontroll i Nav, og at Nav utvikler et helhetlig kvalitetssystem for bedre oppfølging av kvalitetsavvik
- at Nav iverksetter tiltak for å øke brukernes tillit ved
 - bedre samhandlingen mellom veileder på Nav-kontoret og saksbehandler i NAV Arbeid og ytelser for arbeids- og helseytelser
 - å bedre brukers muligheter for rask avklaring av spørsmål

Boks 1.2 forts.

- følgende endringer i Trygderetten:
 - at krav om overprøving av klageinstansens vedtak skal fremsettes for Trygderetten, som skal pålegge klageinstansen å levere tilsvaret innen en fastsatt frist som normalt skal være tre uker
 - at Trygderetten som hovedregel setter rett med én juridisk kyndig dommer
 - at Trygderetten som hovedregel skal avgjøre saken innen seks måneder
 - at Trygderetten må tilpasse begrunnelsens utforming og innhold til sakens karakter
 - at Trygderettens adgang til å oppheve et vedtak og sende saken tilbake begrenses
 - at Trygderetten gis status som særdomstol underlagt Domstolsadministrasjonen
 - at det etableres et eget prosjekt for å redusere restansene i Trygderetten
- å sikre bedre avklaring av lovforståelse ved at brukere gis krav på fri sakførsel dersom staten krever overprøving av Trygderettens avgjørelse i lagmannsretten

For å begrense antallet klager og anker foreslår utvalget:

- gjennom lov å klargjøre brukers og Navs plikt til å opplyse saken ved
 - at det etableres et skille mellom avvisning og avslag i søknadssaker avhengig av hvor i prosessen man er
 - at hovedansvaret for søknad legges på bruker, men med en skjerpert veiledningsplikt for Nav
 - at hovedansvaret for sakens opplysning i saker tatt til behandling legges på Nav, men med en adgang til å pålegge bruker å komme med opplysninger og til å medvirke til sakens opplysning
- gjennom lov å klargjøre og utvide Navs foreleggelsesplikt
 - ved blant annet å fastslå at råd fra rådgivende leger skal forelegges bruker
- gjennom lov å klargjøre og utvide kravene til begrunnelse

1.1 Innledning

Utvalgets oppdrag har vært å foreta en helhetlig gjennomgang av klage- og ankeprosessen på Navs og Trygderettens myndighetsområde. I mandatet er det pekt på to hovedproblemer: lang saksbehandlingstid og et stadig økende antall klage- og ankesaker. De to problemene henger sammen. Mange saker fører til lang saksbehandlingstid. Utvalgets hovedoppgave er å foreslå tiltak for å redusere saksbehandlingstiden og begrense antallet klage- og ankesaker, på en måte som gjør systemet bedre for brukerne, etaten og samfunnet.

Dagens klage- og ankesystem avviker fra systemet på mange andre forvaltningsområder. Den største og viktigste forskjellen er hvordan brukerne må gå frem for å få overprøvd klageinstansens vedtak. Det vanlige er at klageinstansens vedtak i en klagesak ikke kan påklages, og derfor må bringes inn for tingretten hvis parten ønsker å få det overprøvd. De fleste vedtak NAV Klageinstans treffer, kan derimot ankes til Trygderetten. Trygderetten kan, i motsetning til domstolene, prøve alle sider av saken og selv treffe realitetsav-

gjørelse. Trygderetten er formelt et forvaltningsorgan, men har store likheter med de ordinære domstolene. Trygderettens saksbehandlingsregler oppfyller generelt kravene til domstolsbehandling etter Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) og EU-retten. For alle praktiske formål fungerer Trygderetten som en erstatning for tingretten på sitt saklige virkeområde. Trygderettens kjennelser kan overprøves, men da ved stevning direkte til lagmannsretten. Det er et kjennetegn ved dette området at tingrettene ikke har noen fremtredende rolle.

Rammevilkårene for å få prøvd saker for Trygderetten er langt bedre enn i normalordningen, der tingretten er første domstolsinstans. Saker for Trygderetten er særlig prioritert i rettshjelpsloven, og det gjelder særregler om behovsprøvd fri sakførsel i slike saker. Det kreves ikke gebyr for anke til Trygderetten, og bruker løper liten risiko for å måtte bære motpartens omkostninger. Forskjellen fra andre forvaltningsområder, der vedtak bringes inn for de ordinære domstolene, er slående. I saker for de ordinære domstolene er utgangspunktet at tapende part må bære både egne og motpartens omkostninger hvis søksmålet

ikke fører frem. I tillegg må saksøker betale rettsgebyr for behandling av saken.

For utvalget er det et spørsmål om denne organiseringen bør opprettholdes, eller om det bør være som på andre forvaltningsområder, at et vedtak bare kan påklages én gang før det eventuelt må bringes inn for tingretten. At det er enkelt og billig å få overprøvd vedtak i Trygderetten, fører til at det blir mange saker i systemet, og at den samlede saksbehandlingstiden blir lang. Utvalget har også vurdert om rammevilkårene for å klage og anke bør strammes inn.

I tråd med det som er vanlig i forvaltningen, skal klager settes frem for det organet som traff det påklagede vedtaket (førsteinstansen). Førsteinstansen undersøker klagen, og vurderer blant annet om klagen skal tas til følge, før saken eventuelt oversendes klageinstansen. Tilsvarende vil klageinstansen ved anke til Trygderetten både motta anken, saksforberede og vurdere om klagevedtaket skal omgjøres. På grunn av måten Nav har organisert dette arbeidet på, vil én og samme sak normalt ha vært gjenstand for vurdering fem ganger i forvaltningen når saken er avgjort av Trygderetten:

1. førsteinstansens vurdering og vedtak
2. førsteinstansens vurdering av klagen før eventuell oversendelse til klageinstansen
3. klageinstansens vurdering og vedtak i klagesaken
4. klageinstansens vurdering av anken til Trygderetten før eventuell oversendelse til Trygderetten
5. Trygderettens kjennelse

Hver av disse vurderingene er tid- og ressurskrevende, og det er grunn til å reise spørsmål ved om dette systemet er hensiktsmessig i et bruker- og ressursperspektiv.

Når klageinstansen og Trygderetten finner klagen eller anken begrunnet, har de stor frihet til å velge om de skal endre vedtakets innhold, eller om de skal oppheve vedtaket og sende saken tilbake for ny behandling. Praksis i dag er at både klageinstansen og Trygderetten velger å oppheve en høy andel av vedtakene. I disse sakene blir saksbehandlingstiden svært lang. For organet som opphever vedtaket, er løsningen effektiv, men for Nav som helhet bidrar dette normalt til ekstra arbeid og lengre saksbehandlingstid. For utvalget er derfor et spørsmål om det bør foreslås endring for å forhindre slik «silotenking».

Enkelte brukere har flere parallelle prosesser gående om det som i realiteten er samme sak. En bruker som har fått et avslag i klageinstansen, kan

for eksempel både anke klagevedtaket til Trygderetten, sende ny søknad om samme ytelse og anmode både førsteinstansen og klageinstansen om å omgjøre sine vedtak. Utvalget mener at slike parallelle løp er uheldige, både for brukeren og forvaltningen. Et liknende problem oppstår når en bruker fremmer gjentakende anmodninger om omgjøring av vedtak til Nav. For utvalget er det et spørsmål om det bør oppstilles skranker for slike parallelle eller gjentakende prosesser.

Utvalget har også foretatt en generell gjennomgang av styringen av og ledelsen i Nav og Trygderetten. Utvalget har ikke vurdert ressurs situasjonen i de to organisasjonene, og tar ikke stilling til om organisasjonene har kapasitet til å utføre sine oppgaver. Utvalget registrerer likevel at beslutningstakere i både Nav og Trygderetten opptrer som om de er presset, for å oppfylle styringssignaler knyttet til effektivitet. De to organisasjonene har reagert forskjellig på denne styringen.

Nav har i stor grad latt seg styre på effektivitet, og oppfylder stort sett de kravene til saksbehandlingstid som har vært oppstilt. Rask saksbehandling er viktig for brukerne, som gjerne har søkt om livsoppholdsytelser eller andre viktige ytelser. Samtidig viser statistikken at om lag 40 prosent av de påklagede vedtakene blir omgjort i løpet av klage- og/eller ankeprosessen. Slik omgjøring skjer i stor grad i førsteinstansens egen behandling av klagesaken, men også i NAV Klageinstans eller Trygderetten. Hensynet til effektivitet må ikke begrunne at saksbehandlingen senkes til et nivå under de lovfaste kravene. Slik utvalget ser det har Navs saksbehandlingspraksis på flere områder ligget grensen av og på noen områder gått ut over grensene som følger av saksbehandlingsreglene, og viser til svakhetene som er avdekket ved Navs oppfyllelse av veilednings-, utrednings- og foreleggelsesplikten. Utvalget mener det er nærliggende å se den høye omgjøringsprosenten i sammenheng med at saksutredning før vedtak treffes ikke er god nok, og kvaliteten i saksutredningen i sammenheng med styringen på saksbehandlingstid.

Utvalget har ingen grunn til å tro at de ansatte i Nav ikke ønsker å gjøre en god jobb. De utvalget har møtt, og det utvalget har sett, tilsier at det jobbes ut fra et mål om å sikre at brukernes rettigheter ivaretas, og at vedtakene skal være riktige. Selv om utvalget har funnet en del svakheter i Navs saksbehandling, gir ikke disse funnene grunnlag for noen generell mistillit til Nav. Utvalget mener det likevel er grunn til å vurdere om styringen av Nav har vært hensiktsmessig.

For å oppfylle forventninger om effektivitet, synes det å være en tendens til at Nav senker kra-

vene til saksbehandlingen ned til de minstekravene som følger av forvaltningsloven. Det synes ikke å bli foretatt noen vurdering av hvilke betydning dette har for brukeren og for antallet klager og anker. For å sikre god nok kvalitet i saksbehandlingen, mener utvalget derfor at det er nødvendig å formulere de minstekravene som må stilles til saksutredningen så klart som mulig i lov. Utvalget vil derfor vurdere lovendringer som kan forenkle, klargjøre og på noen områder skjerpe saksbehandlingsreglene. Målet er at det alt i alt skal bli enklest mulig å etterleve lovens krav til saksbehandling på Navs myndighetsområde, samtidig som utredningene sikrer brukers interesser og samfunnets ønske om riktige vedtak første gang.

Klagetilbøyelighet henger nært sammen med den tilliten brukerne har til systemet. Brukernes tillit henger klart sammen med om prosessene og vedtakene fremstår som forutsigbare, forståelige og rimelige, og om de gir mulighet til å påvirke egen sak. Slik utvalget ser det, har styring på effektivitet ført til tiltak i Nav som i liten grad synes å ha vært vurdert opp mot et tillits- og brukerperspektiv. Generelt mener utvalget at brukerne i for liten grad involveres i egne saker, og at tilgjengeligheten til de som treffer vedtakene, ikke er god nok. Utvalget vil derfor vurdere tiltak som bidrar å styrke tilliten til prosessene.

Trygderetten har i liten grad klart å tilpasse seg styringssignaler. På tross av krav til effektivitet, og en styrking av budsjettene i perioden 2018–2021, har ikke Trygderettens saksproduksjon økt nevneverdig. Dette kan ha sammenheng med at Trygderetten er et uavhengig forvaltningsorgan, med uavhengige beslutningstakere, og at det har oppstått tvil om hvor langt departementet og ledelsen kan gå i å styre saksproduksjonen. Slik utvalget ser det, har Trygderetten uansett ikke klart å utnytte handlingsrommet som ligger i trygderettsloven for å øke effektiviteten. Utvalget vil vurdere endringer som synliggjør den enkelte dommers ansvar for å sikre at saksbehandlingen og ressursbruk står i et rimelig forhold til sakens betydning. Utvalget vil også vurdere endringer i trygderettsloven for å effektivisere prosessene.

1.2 Premisser for utvalgets vurderinger

Utvalget har tatt utgangspunkt i det som kjenner seg ut som en god prosessordning: den sikrer riktig resultat, den er kostnadseffektiv og den inngir tillit hos brukerne og i befolkningen.

Videre legger utvalget følgende tre premisser til grunn for sitt arbeid:

For det første at antallet klager og anker henger nært sammen med om vedtakene som treffes er riktige. Treffes det mange uriktige vedtak, vil det komme flere klager og anker. Utvalget tar derfor som utgangspunkt at når det treffes flest mulig riktige førstegangsvedtak, vil det bli færre brukere som klager og anker. Det tilsier at prosessen frem til første vedtak bør styrkes, for at førsteinstansen skal treffe sine vedtak på et tilstrekkelig godt utredet faktisk grunnlag.

For det andre må overprøvingssystemet være effektivt og ligge innenfor forsvarlig ressursbruk. Fordi samfunnets ressurser er begrenset, er det grenser for hvor omfattende rettssikkerhetsgarantier som kan bygges inn. Det er også begrenset hvor mange ganger ett og samme vedtak bør overprøves. Etter utvalgets syn er det på Navs myndighetsområde en overdreven tro på at nye øyne på saken vil sikre riktig resultat. Utvalget vurderer det som viktigere å sikre god kvalitet i hver prøving, enn at det skjer mange overprøvinger. Slik utvalget ser det, er det en fordel for brukerne, Nav og samfunnet at det settes sluttstrek i sakene. Mulighetene for å få ny vurdering av en avsluttet sak bør derfor være snevrere enn i dag.

For det tredje at det er viktig at brukerne har tillit til prosessene, for å unngå at de setter frem unødvendige klager. Et betydelig antall klager og anker gjelder vedtak som er riktige. Samtidig viser undersøkelser at mange av de som klager, har svak tillit til Nav. Utvalget mener antallet klager og anker kan reduseres hvis tilliten til systemet øker.

Videre har utvalget lagt som en grunnleggende forutsetning at rettssikkerhetsgarantiene bør skjerpes jo høyere opp i klage- og ankesystemet man kommer, samtidig som at det skjer en reduksjon i antallet saker. Systemet bør være slik at det er sakene med størst betydning for brukere, eller for samfunnet, som kan komme høyest opp i systemet og får den grundigste behandlingen. Det vil sikre forholdsmessighet mellom ressursbruk og sakens viktighet.

Som en grunnleggende forutsetning har utvalget endelig lagt til grunn at borgerne har krav på å få prøvd avgjørelser som er truffet under offentlig myndighetsutøvelse, for en uavhengig og upartisk domstol. I sin kjerne er denne prøvingsretten vernet av Grunnloven § 95, jf. § 89 og EMK art. 6. Grunnlovens krav bygger på en idé om at den dømmende makt (domstolene) skal kontrollere at den utøvende makt (forvaltningen) holder seg innenfor lovens rammer. En slik kontroll vil bare

skje dersom domstolene rent faktisk får seg forelagt saker om forvaltningens myndighetsutøvelse. Det er derfor ikke tilstrekkelig at det er en formell mulighet for domstolsprøving, idealet må være at denne tilgangen er mest mulig reell.

1.3 Utvalgets syn på noen sentrale organisatoriske spørsmål

1.3.1 Overprøving av klagevedtak

Utvalget foreslår å videreføre dagens overordnede struktur i klage- og ankesystemet på Navs og Trygderettens myndighetsområde, men foreslår at Trygderettens status som særdomstol formaliseres. I arbeidet har utvalget vurdert flere andre alternativer.

For det første har utvalget vurdert om Trygderettens avgjørelser bør bringes inn for tingretten, og ikke direkte inn for lagmannsretten, som i dag. En slik løsning er foreslått av Domstolkommisjonen. Utvalget mener at det vil føre til at den samlede saksbehandlingstiden blir lengre, og at det blir mer kostbart å oppnå rettsavklaring i Høyesterett. Utvalget kan derfor ikke gå inn for en løsning med tingrett i tillegg til Trygderetten.

For det andre har utvalget vurdert om klageinstansens vedtak bør bringes rett inn for tingretten, som foretar en gyldighetskontroll, istedenfor Trygderetten, som foretar en fullstendig prøving av saken. Utvalget mener at dette vil føre til at langt færre klagevedtak i Nav blir gjenstand for overprøving, fordi kostnadene forbundet med prøving i tingretten i vesentlig grad overstiger kostnadene forbundet med behandling i Trygderetten. Dette alternativet vil oppleves som en radikal reduksjon i rettssikkerhetsgarantiene på et område der det treffes svært viktige avgjørelser for brukerne. Utvalget kan derfor ikke anbefale dette.

Utvalget har også vurdert tingrettsalternativet i kombinasjon med en vesentlig endring av hvordan klagesaker behandles i Nav. Konkret har utvalget vurdert om det er mulig å etablere en uavhengig klagenemnd. Antall klagesaker og kostnader forbundet med en nemnd som kan behandle er såpass høyt tall gjør imidlertid at utvalget heller ikke kan anbefale dette.

Endelig har utvalget vurdert tingrettsalternativet i kombinasjon med at staten, på samme måte som for Trygderetten i dag, dekker en betydelig del av kostnadene. En slik løsning ville medførte en vesentlig kostnadsøkning på dette området og fremstår verken økonomisk realistisk eller forsvarlig.

Konklusjonen for utvalget er at det ikke er noen god løsning å legge ned Trygderetten og flytte disse sakene til tingretten.

Etter utvalgets syn er det en bedre løsning at Trygderetten formaliseres som den særdomstolen den i realiteten er. Ettersom Trygderetten formelt hører under forvaltningen, er situasjon i dag at under 100 av 1,6 millioner vedtak på Navs myndighetsområde blir gjenstand for en formell domstolskontroll hvert år. Ved å organisere Trygderetten som en del av den dømmende makt, og da gi Trygderetten formell status som domstol, vil antallet saker som prøves av domstolene øke til mellom 3 500 og 4 000. En slik formalisering vil blant annet tydeliggjøre Trygderettens uavhengighet og støtte opp under det maktfordelingsprinsippet Grunnloven bygger på. En slik formalisering vil også legge til rette for at lagmannsretten kan rendyrkes som en ordinær ankedomstol, slik Domstolkommisjonen har foreslått. Som følge av dette forslaget, foreslår utvalget også at Trygderetten flyttes til justissektoren og administrativt underlegges Domstolsadministrasjon.

En annen konsekvens av at Trygderetten får status som særdomstol, og i stor grad kobles på systemet og regelverket som gjelder for domstolene, bør være at Trygderettens domstolspreg styrkes ytterligere. Et grep utvalget foreslår, er å utvide rammene for bruk av muntlighet, slik at de kravene som Grunnloven § 95 og EMK artikkel 6 stiller til domstolsbehandlingen, sikres. En slik endring vil også danne grunnlag for en silingsordning til lagmannsretten, og vil dermed bidra til å støtte opp under at den enkelte sak gis en forholdsmessig behandling.

1.3.2 Klagebehandlingen i Nav

En annen særegenhet ved klage- og ankeprosessen på Navs myndighetsområde er at NAV Klageinstans er sideordnet i forhold til organene i første instans. Utvalget vil foreslå at klageinstansen alltid skal være et overordnet organ. Det anbefales at dette gjennomføres ved å flytte klageinstansen til direktoratsnivå.

Ankenemnda for sykepengene er et særskilt klageorgan i tvist mellom arbeidsgiver og arbeidstaker eller mellom arbeidsgiver og Arbeids- og velferdsetaten om rettigheter og plikter i arbeidsgiverperioden. Utvalget mener at ordningen bidrar til å fragmentere klagesystemet, og kan ikke se fordelene med en slik særlig klageordning. Utvalget foreslår at nemnda legges ned, og at klagenemnda behandler, behandles i NAV Klageinstans.

1.3.3 Klageinstansens rolle i sak for Trygderetten

Utvalget anbefaler at det opprettes en egen avdeling i Nav for håndtering av saker for Trygderetten, slik at det ikke er de samme saksbehandlerne som både behandler klagesakene og representerer Nav i saker for Trygderetten.

1.4 Tiltak for å begrense saksbehandlingstiden

1.4.1 Tiltak for å begrense førsteinstansens tidsbruk i klagesak og klageinstansens tidsbruk ved søksmål

Utvalgets undersøkelser viser at førsteinstansen bruker vesentlig lengre tid på å behandle og videresende klager enn på å treffe vedtaket i første omgang. Mens saksbehandlingstiden i 2021 frem til førsteinstansvedtaket i gjennomsnitt var 31 dager, brukte førsteinstansen 98 dager på å foreta de undersøkelser som klagen ga grunn til og eventuelt omgjøre vedtaket. Utvalget foreslår at klager på Navs vedtak skal sendes direkte til klageinstansen for behandling der. NAV Klageinstans har etter utvalgets syn de samme forutsetningene som førsteinstansen til å forberede og undersøke klagen. Utvalget mener at forslaget vil redusere saksbehandlingstiden i klagesaker betydelig.

Prosessen er stort sett den samme når et klagevedtak bringes inn for overprøving i Trygderetten. Også på dette stadiet går det svært lang tid før saken oversendes til Trygderetten. Utvalget foreslår endringer i Trygderettens saksbehandling, for å gjøre prosessen mer lik domstolenes saksbehandling. Forslaget vil endre måten disse sakene blir behandlet på vesentlig. Brukeren skal fremsette stevning for Trygderetten, som deretter skal sende saken til NAV Klageinstans med pålegg om tilsvarende innen en fastsatt frist som normalt bør være tre uker. Det vil medføre at Nav må prioritere og behandle disse sakene langt raskere enn i dag.

1.4.2 Tiltak for å unngå at sakene starter helt på nytt etter klage eller anke

En høy andel klage- og ankesaker ender med at vedtaket som overprøves, blir opphevet og saken sendt tilbake til ny behandling. Når vedtaket oppheves, har saken ofte vært lenge i Nav-systemet. Utvalgets beregninger viser at brukerne i disse tilfellene i snitt har ventet i 269 dager frem til nytt vedtak foreligger. Utvalget foreslår at klageinstan-

sen som den klare hovedregelen skal ha plikt til å ta stilling til om vilkårene for den ytelsen eller rettligheten klagen gjelder er oppfylt, og selv treffe nytt vedtak i saken. Klageinstansen har god kompetanse og samme tilgang til innhenting av opplysninger som førsteinstansen i Nav. Denne løsningen vil etter utvalgets syn være godt egnet til å redusere samlet saksbehandlingstid i systemet. Det er verdifullt for brukeren, Nav og samfunnet at sakene avsluttes så raskt som mulig.

Også i Trygderetten er det en utfordring at for mange vedtak oppheves og saker sendes tilbake til ny behandling i Nav. Av de sakene der Trygderetten ikke stadfester Navs vedtak, blir om lag 40 prosent opphevet. På dette stadiet har saken vært svært lenge i systemet, gjerne flere år. Utvalget mener at Trygderetten fortsatt bør ha en viss mulighet til å oppheve vedtak, men foreslår likevel å begrense denne sammenliknet med i dag. Utvalget mener at Trygderetten bare bør kunne oppheve vedtaket når det er nødvendig for å unngå at retten tar stilling til sider av saken som ikke er vurdert i vedtaket den er til overprøving, og som Trygderetten ikke bør behandle som første instans.

Når Trygderetten opphever et vedtak, sendes saken tilbake til klageinstansen. Det hender at klageinstansen sender saken videre ned til førsteinstansen. Dette fører til at saksbehandlingstiden forlenges vesentlig. Utvalget foreslår at saker som har kommet i retur fra Trygderetten, alltid skal håndteres og avgjøres av den instansen som traff det opphevede vedtaket, og at sakene skal prioriteres. I Nav er det NAV Klageinstans.

1.4.3 Tiltak for å effektivisere saksbehandlingen i Trygderetten og lagmannsretten

Utvalget har valgt å fremme enkelte forslag til effektivisering av saksbehandlingen i Trygderetten. Noen av dem er allerede nevnt. Utvalget har som utgangspunkt for vurderingen at saksbehandlingen og kostnadene skal stå i et rimelig forhold til sakens betydning.

Utvalget foreslår at trygderettslovens krav til begrunnelse av avgjørelser tydeliggjøres, og at retts medlemmer alltid skal måtte vurdere hvilken form og hvilket omfang som er forholdsmessig i den enkelte sak. Utvalget mener at Trygderetten i større grad enn i dag bør utforme forenklete begrunnelser i kurante saker. Utvalget foreslår at adgangen til å skrive forenklete begrunnelser også skal gjelde i saker som går i brukerens favør.

Videre vil utvalget foreslå at Trygderettens sammensetning skal likne mer på tingrettens.

Hovedregelen bør være at Trygderetten behandler og avgjør saken med én juridisk kyndig dommer. Dommeren kan tilkalle et medisinsk kyndig og/eller et attføringskyndig medlem bare når hensynet til forsvarlig behandling av den konkrete saken tilsier det.

Endelig foreslår utvalget at dom i Trygderetten bør foreligge innen seks måneder. Utvalget vurderer at en tilsvarende styring (gjennom Domstolsadministrasjonen) av Trygderetten som gjelder for domstolene gir tydeligere krav til saksbehandlingstid enn idag.

1.4.4 Tiltak for å avklare lovforståelse

Utvalget har vurdert hvordan man kan tilrettelegge for bedre rettsavklaring og enhetlig lovforståelse og praksis i Nav. Generelt mener utvalget at flere av tiltakene nevnt ovenfor, om organisering, saksbehandling og kompetanse, vil bidra til det. Å flytte klageinstansen inn i direktoratet vil sikre en bedre intern dialog, og påskynde prosessen knyttet til oppfølging av dommer fra Trygderetten. Hvis Trygderetten formelt gis status som særdomstol, vil det også bidra til å øke den rettskildemessige vekten av; og i alle fall den praktiske respekten for Trygderettens avgjørelser.

I tillegg har utvalget vurdert noen mer konkrete, målrettede tiltak for å sikre en enhetlig lovforståelse og rettsavklaring. Utvalget anser det som en utfordring at staten, selv når den er uenig i Trygderettens lovforståelse, sjelden bringer avgjørelsene inn for lagmannsretten. Utvalget antar at dette kan ha sammenheng med at det er belas-

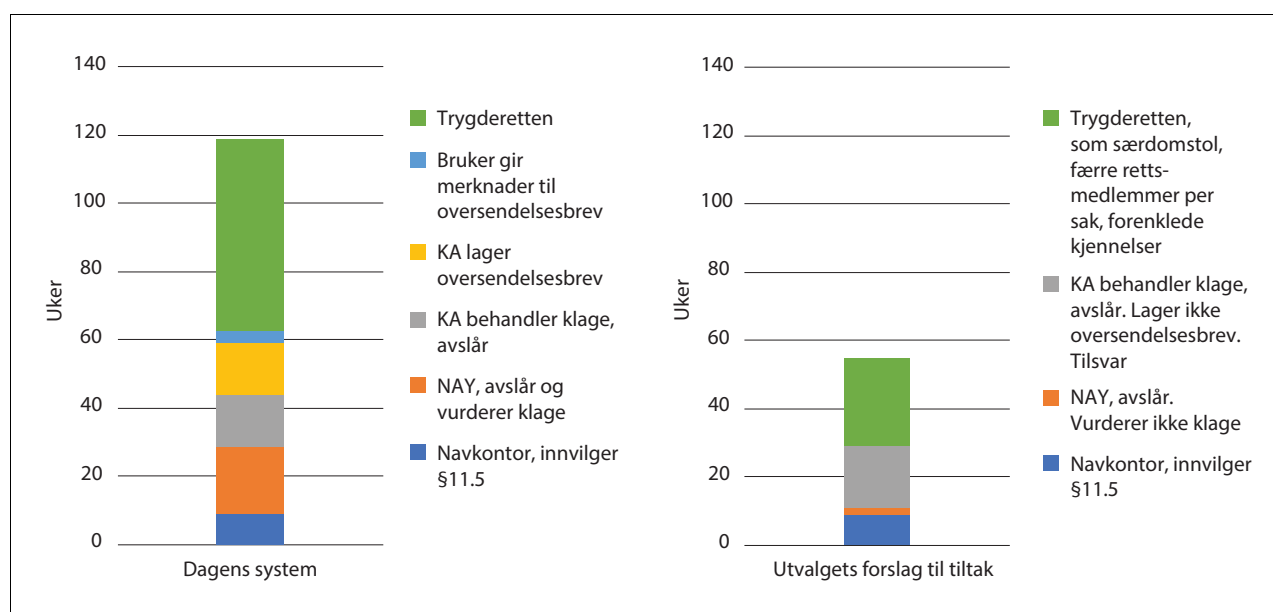
tende for brukeren å bli tvunget inn i en prosess for lagmannsretten, som også er forbundet med en stor kostnadsrisiko. For å senke statens terskel for å kreve overprøving av Trygderettens avgjørelser, vil utvalget anbefale at brukere som har vunnet frem i Trygderetten, skal ha krav på støtte til retts hjelp i forbindelse med behandling av saken i lagmannsretten og eventuelt Høyesterett.

1.4.5 Tiltak for å unngå at Nav bruker ressurser på parallelle prosesser

I tråd med utvalgets overordnede syn på viktigheten av å sette sluttstrek i saker som har pågått over lengre tid foreslår utvalget å lovfeste Navs plikt til å behandle anmodninger om omgjøring (revurderingsplikt). Utvalgets forslag bygger på de reglene om gjenopptak som gjelder for Trygderetten. En del av forslaget går også ut på at det skal gjelde visse formkrav for begjæringer om omgjøring. En slik regulering vil hindre at Nav tar enhver henvendelse fra bruker om å vurdere saken på nytt under behandling. Slik sett vil Navs eventuelle revurderingsplikt begrenses noe sammenliknet med dagens praksis. Målet er at en og samme bruker ikke skal ha flere, parallelle prosesser gående forskjellige steder i Nav-systemet, med mindre det dreier seg om ulike ytelser.

1.4.6 Samlet effekt

Samlet sett mener utvalget disse tiltakene vil ha stor effekt på saksbehandlingstiden på Navs og Trygderettens område.



Figur 1.1 Visualisering av saksbehandlingstiden før og etter utvalgets forslag til tiltak, sak om arbeidsavklaringspenger.

Utvalgets forslag om at klager skal settes frem direkte for klageinstansen, vil medføre at tiden førsteinstansen i dag bruker på klageforberedelse utgår. I 2021 brukte førsteinstansen i gjennomsnitt 98 dager på denne klageforberedelsen. Utvalget foreslår søksmål settes frem for Trygderetten, som deretter gir saksøkte pålegg om tilsvarende med en frist som normalt skal være tre uker. I 2021 brukte klageinstansen i gjennomsnitt 32 uker på å saksforberede saken for Trygderetten. Også dette grepet vil gi vesentlig redusert saksbehandlingstid. Utvalget legger til grunn at det også vil ligge klare tidsbesparelser når Trygderetten som hovedregel skal settes med bare én dommer og i tydeliggjøringen av reglene om bruk av ressursbesparende begrunnelsesformer. Basert på disse endringene, og restanseprosjektet som utvalget foreslår, mener utvalget at saksbehandlingstiden i Trygderetten i fremtiden bør komme ned under seks måneder. Utvalgets anslag bygger på at saksbehandlingstiden i klage- og ankeprosessen, med disse tiltakene, vil halveres.

1.5 Tiltak for å begrense antallet klager og anker

1.5.1 Tiltak for å sikre rett resultat første gang

En høy andel av vedtakene som blir påklaget og eventuelt påanket, blir omgjort. Utvalget legger til grunn at en viktig årsak til dette er et høyt antall uriktige førsteinstansvedtak. Utvalget mener det er særlig to grunner til dette.

For det første gir ikke Nav brukerne tilstrekkelig mulighet for kontradiksjon. Utvalgets undersøkelser viser at Nav ikke har praksis for å fremlegge viktige opplysninger de mottar om brukeren for vedkommende. Dette på tross av at Nav rutinemessig innhenter opplysninger fra fastleger, spesialister og ulike offentlige registre.

For det andre har utvalget funnet en del mangler ved Navs arbeid med å få opplyst saken før vedtak treffes. Utvalget har avdekket flere svakheter på kvaliteten i brevene Nav sender ut til brukerne når en søknad er ufullstendig. Det er også avdekket at Nav i svært liten grad tar kontakt med andre enn bruker for å utfylle søknader som er mangelfulle. Nav synes i en del saker å praktisere nærmest absolutte dokumentasjonskrav, som er i strid med alminnelige bevisregler. Istedenfor å vurdere om beviskravet (sannsynlighetsovervekt) er oppfylt, avslås søknader fordi bestemte dokumenter (for eksempel en arbeidsavtale) ikke er fremlagt.

Utvalget mener denne praksisen, slik den er beskrevet og fremgår av utvalgets egne undersøkelser, bryter saksbehandlingsreglene.

Etter utvalgets syn er en viktig årsak til disse manglene at saksbehandlingsreglene er uklare og vanskelig tilgjengelige. Utvalget foreslår derfor at det gis særregler i folketrygdloven, som skal gjøre reglene enklere å praktisere for ansatte i Nav og enklere å forstå for brukerne. Utvalget foreslår blant annet en ny regel som skal klargjøre forholdet mellom Navs veilednings- og utredningsplikt og brukerens medvirknings- og opplysningsplikt. En del av forslaget går ut på at det opprettes et skille mellom avvisning og avslag på en søknad. Bruker har hovedansvaret for å sette frem en fullstendig søknad, men Nav vil her ha en veiledningsplikt. Når en fullstendig søknad tas til behandling, inntreer Navs utredningsplikt. Denne kan oppfylles ved å veilede bruker, og Nav har også hjemmel til å pålegge bruker å gi opplysninger og medvirke i egen sak.

Utvalget foreslår også en særskilt regulering av plikten Nav har til å forelegge for brukeren uttalelser fra interne rådgivende leger, og at loven skal stille mer presise krav til Navs begrunnelser.

1.5.2 Rammene for å påklage førsteinstansens vedtak

En effektiv måte å redusere antallet klager på er å oppstille strengere klagevilkår. Retten til å klage utgjør imidlertid en sentral rettssikkerhetsgaranti, og reglene er, og bør være, utformet slik at alle brukere har reell mulighet til å få overprøvd et førsteinstansvedtak. Generelle innstramminger i klageretten vil virke like begrensende for klager over riktige vedtak som for uriktige vedtak. Utvalget foreslår derfor ikke noen større endringer på dette punktet.

For det første mener utvalget at klagefristen bør være tre uker og ikke seks uker som i dag. Slik utvalget ser det, gir forvaltningslovens alminnelige klagefrist på tre uker brukerne tilstrekkelig tid til å områ seg og ivareta sine interesser. Det vil sikre at bruker får oppfordring til raskt å avgjøre om vedkommende vil gå videre med saken. Det er nyttig både for brukerne, Nav og samfunnet. Samlet saksbehandlingstid og antall klagesaker vil muligens reduseres noe.

Et annet forslag utvalget har, er å utvide rettshjelpsordningen, slik at fritt rettsråd også kan gis for arbeid med å vurdere om det skal settes frem klage. I dag er det kun mulig å få dekket kostnadene i en klagesak dersom klage rent faktisk blir satt frem noe som kan stimulere til unødvendige

klager. Utvalgets forslag vil kunne bidra til færre unødvendige klager.

1.5.3 Rammene for søksmål for Trygderetten

De gunstige vilkårene for anke til Trygderetten gjør at Trygderetten hvert år behandler mellom 3 500 og 4 000 saker. Sammenliknet med antall forvaltningssaker i de alminnelige domstolene er dette mange saker. Et spørsmål er derfor om vilkårene bør strammes inn for å begrense antallet saker i Trygderetten.

Utvalget har vurdert om Trygderettens saklige virkeområde bør begrenses, slik at flere av sakstypene som i dag behandles der, i stedet bør behandles i tingretten som førsteinstans. Utvalgets syn er at det ikke er en god måte å løse dagens problemer på. Som nevnt, vil det føre til at klagesakene i Nav i realiteten ikke lenger vil bli gjenstand for overprøving. Dersom kostnadene til behandling i Trygderetten er for høy, bør det møtes med krav om at brukerne dekker en større andel av kostnadene enn i dag.

Utvalget har derfor også vurdert om det bør innføres gebyr for behandling i Trygderetten. Det finnes gode argumenter for dette, spesielt når det gjelder noen ytelser. Utvalget har funnet vurderingen vanskelig, men landet på at det ikke fremmes forslag om å innføre gebyr. Det vises til utvalgets forslag til andre ressursbesparende tiltak.

Endelig foreslår utvalget å videreføre dagens ankefrist på seks uker som en søksmålsfrist. Det er et klart behov for å sikre fremdrift i disse sakene. Ikke minst fordi Trygderetten tar stilling til saken basert på sakens faktum på avgjørelses-tidspunktet. Oversittelse av fristen skal etter utvalgets forslag vurderes etter tvistelovens regler om oppfriskning.

1.6 Styring, organisering og ledelse i Nav

Utvalget mener departementet i styringen av Nav har vektlagt effektivitet og saksbehandlingstid frem til første vedtak i for stor grad. Nav har latt seg styre på effektivitet, og har stort sett oppfylt de kravene til saksbehandlingstid som har vært oppstilt. Hensynet til rask saksbehandling har imidlertid gått utover kvaliteten i vedtakene. Utvalget anbefaler at departementet og Nav bør vektlegge kvalitet i saksbehandlingen og finne en bedre balanse mellom kvalitet og effektivitet.

Departementet har angitt ulike former for styring i de ulike fasene av prosessen. Utvalget

mener dette har ført til at Nav har prioritert raskest mulig saksbehandling frem til første vedtak på bekostning av ressurser til klage- og ankeprosessen. Angis bestemte frister i noen faser, anbefaler utvalget at det gis samme typer frister for de andre delene. Det betyr ikke at tidsfristene bør være de samme i alle faser, men at det ikke bør være styringsinsitament som fører til urimelig og uønsket lang saksbehandlingstid for noen deler av en prosess. Utvalget anbefaler også at styringsparametere i større grad bør rettes inn mot effektivitet generelt, og ikke så sterkt mot saksbehandlingstid.

Utvalget foreslår å lovfeste et krav til internkontroll i Nav. Utvalget anbefaler også at Nav utvikler et helhetlig kvalitetssystem for bedre oppfølging av kvalitetsavvik, samt en systematisk satsing på opplæringstiltak for å sikre bedre kunnskap om juridisk metode, trygdemedisin og saksbehandlingsregler. Mange av de bruddene på saksbehandlingsreglene som utvalget har avdekket, har vært påpekt tidligere. Allerede i en rapport fra SINTEF fra 2016 ble mange av de samme manglene påpekt. På tross at Nav har jobbet med å lukke disse avvikene, synes ikke manglene å være avhjulpet. Utvalget mener dette tilsier at det må iverksettes tiltak for å sikre at avvik avdekkes og avhjelpest. En skjerpet og prioritert interkontroll og et helhetlig kvalitetssystem vil bidra til dette.

Utvalget anbefaler videre at Nav vurderer om det er grunn til å gjennomføre organisatoriske endringer, samt endringer i saksbehandlingen for å styrke brukernes og befolkningens tillit til Nav. Navs brukerundersøkelser tilsier at en høy andel av brukerne har tillit til Nav. Samtidig viser en rapport fra Oslo Economics at en betydelig andel av klagerne har svak tillit til kvaliteten på saksbehandlingen i Nav. Det er nær sammenheng mellom tillit og antall klager på vedtak som er riktige. For å øke tilliten til prosessene, anbefaler utvalget tiltak for bedre samhandling mellom veileder på Nav-kontoret og saksbehandler i NAV Arbeid og ytelse. Det bør også vurderes tiltak for å gi brukere som har saklig behov for å snakke med sin saksbehandler, en mulighet for dette.

1.7 Styring og ledelse av Trygderetten

De senere årene har Trygderetten i stadig større grad blitt styrt på effektivitet. Utvalget reiser spørsmål ved hvorfor ledelsen i Trygderetten ikke har klart å tilpasse seg styringen bedre. I perioden 2015 til 2022 har de fått styrket bevilg-

ningene med 35,3 mill. kroner. Justert for prisvekst, tilsvarer dette en realvekst på om lag 17,5 mill. kroner. I den samme perioden har produksjonen ikke gått nevneverdig opp, og det har heller ikke vært en økning i antallet administratorårsverk.

Gitt Trygderettens uavhengige stilling, foreslår ikke utvalget tiltak knyttet til styring, utover at styringen overføres til Domstolsadministrasjonen. Flere av lovforslagene er utformet med tanke på at Trygderetten i større grad enn i dag skal vurdere forholdsmessigheten mellom saksbehandlingen og at kostnadene skal stå i et rimelig forhold til sakens betydning.

Restansesituasjonen i Trygderetten er prekær. Utvalget foreslår en rekke tiltak som skal bidra til å redusere behandlingstiden i den enkelte sak. Det er imidlertid utvalgets vurdering at disse endringene ikke vil kunne gjennomføres på en forsvarlig måte uten at den store restanseporteføljen i Trygderetten blir håndtert særskilt. Utvalget foreslår derfor et tidsavgrenset restanseprosjekt over tre år for å bygge ned restanser til et «normalnivå» og avlaste organisasjonen. Dette anses nødvendig for å sette Trygderetten i stand til å iverksette de omstillingene og tiltakene som utvalget for øvrig foreslår.

Kapittel 2

Utvalgets arbeid

2.1 Utvalgets mandat

Utvalget har ved kongelig resolusjon 13. august 2021 fått følgende mandat:

«Bakgrunn

Det har de siste årene vært en relativt stor økning i antallet klagesaker på vedtak gjort i Arbeids- og velferdsetaten. Saksmengden på klagesaker er nær tredoblet i perioden 2007-2020. Dette har ført til økte saksbehandlingstider i behandlingen av klager i førsteinstansen (som forbereder klagesakene for Nav Klageinstans), i Nav Klageinstans og i Trygderetten. Det vil bli krevende å håndtere den sterke økningen i inngangen saker på sikt, selv med en eventuell budsjettmessig styrking av etatene. Lang saksbehandlingstid på dette området har store konsekvenser for brukerne. For en del sakstyper kan det gå opp mot tre år fra man søker om en ytelse til saken er endelig behandlet av Trygderetten. Det er i dag ingen siling av hvilke sakstyper som kan ankes inn til Trygderetten, og heller ingen krav til ankens verdi. Det medfører ingen kostnader for den enkelte knyttet til å klage til Nav Klageinstans eller å anke til Trygderetten.

Det har også skjedd en dreining i typen saker de senere år med en sterk økning av saker som gjelder arbeidsavklaringspenger og uføretrygd. Dette har betydning for sakshåndteringen, blant annet gjennom økt behov for medisinsk kompetanse. For brukerne medfører dette lengre saksbehandlingstid.

Det er ikke gjennomført noen helhetlig gjennomgang av klage- og ankesystemet siden etableringen av Trygderetten (og Folketrygden) i 1966. Det har vært gjort en del endringer i både førstegangsbehandlingen og klagesaksbehandlingen i Arbeids- og velferdsetaten, samt noen endringer for Trygderetten, men altså ingen samlet gjennomgang.

Domstolkommisjonen foreslår at saker fra blant annet Trygderetten ikke lenger skal

kunne bringes inn for lagmannsretten som førsteinstans, men til tingretten. En oppfølging av dette forslaget vil få betydning for Trygderettens rolle. Forvaltningslovutvalget peker på svakheter i organiseringen av Nav Klageinstans. Dette styrker grunnlaget for å foreta en helhetlig gjennomgang av dette saksfeltet.

Oppdrag

Det kan være flere årsaker til at inngangen av klage- og ankesaker har økt. En årsak er at omfanget av saker øker. Andre årsaker kan være knyttet til mer strukturelle forhold, som organiseringen av saksgangen, kvalitet i saksbehandlingene, normtidskrav og organisatoriske forhold mer generelt. Å se på hvordan systemene er innrettet og om strukturene og insentivene er god, vil ligge til utvalget å utrede.

Utvalget skal foreta en helhetlig gjennomgang av hele klage- og ankesakskjeden i Arbeids- og velferdsetaten for alle sakstyper på statlig del, samt Trygderetten, og alle saksområder som sorterer under Trygderettens kompetanseområde. Gjennomgangen skal også inkludere de ordinære domstolenes og Ankenemnda for sykepenge i arbeidsgiverperiodens behandling av disse sakene. Klager på kommunale ytelser/tjenester holdes utenfor gjennomgangen.

Utvalget skal:

- vurdere mulige forbedringer innenfor dagens modell og organisering
- vurdere alternative måter å organisere klage- og ankesystemet på
- se på hvordan strukturelle forhold mer generelt påvirker inngangen av saker i klage- og ankesystemet og foreslå endringer som kan gi bedre strukturer
- vurdere forslagene opp mot samfunnsøkonomisk effektivitet, herunder vurdering av organisering, insentiver, gjennomførings- evne, ressursbruk og kvalitet

I utvalgets arbeid skal flere hensyn vektet. Brukernes rettssikkerhet er et sentralt hensyn som skal ivaretas, sammen med blant annet gjennomføringsevne og effektiv ressursbruk. Utvalgets vurderinger må ses i lys av økt selvbetjening, økt grad av automatiserte saksbehandlingsprosesser og trender i samfunnet for øvrig.

Utvalgets forslag skal utredes i samsvar med utredningsinstruksen.

Utvalgets arbeid skal se hen til Domstolkommisjonens utredninger (NOU 2019: 17 og NOU 2020: 11), Forvaltningslovutvalget (NOU 2019: 5) og andre relevante utredninger, som for eksempel Rettshjelpsutvalget (NOU 2020: 5 Likhet for loven).

Minst ett av utvalgets forslag skal baseres på uendret ressursbruk. Forslag om endringer i organisering og finansieringsmodell skal ivareta behovet for kostnadskontroll og etablering av kostnadseffektive løsninger. Utvalget skal vurdere de økonomiske og administrative og andre vesentlige konsekvenser av forslagene. Departementet kan supplere mandatet ved behov.

Det skal etableres en referansegruppe for utvalgets arbeid, og utvalget vil få et eget sekretariat. Utvalget kan ved behov innhente faglig støtte og innspill fra blant andre ressurs- og kompetansemiljøer og berørte myndigheter. Utvalget kan også bestille nødvendige utredninger i den grad utvalget finner det nødvendig.

Utvalget skal avgi sin rapport innen 15. desember 2022.»

Utvalget mottok den 18. februar 2022 følgende presisering i mandatet fra daværende Arbeids- og inkluderingsminister Hadia Tajik:

«Regjeringen stiller seg bak mandatet, men har enkelte presiseringer mht. forhold som denne regjeringen er særskilt opptatt av.

Regjeringen er opptatt av at bruker- og rettssikkerhetsperspektivet ivaretas i utvalgets arbeid. Utvalget bes se nærmere på mekanismene som skal sikre god kvalitet i klage- og ankesaksbehandlingen. Regjeringen er opptatt av at en riktig og enhetlig lovforståelse er ivare tatt i klage- og ankesakskjeden og ber utvalget vurdere Arbeids- og velferdsetatens og Trygderettens virkemidler for å avklare eventuelle uenigheter omkring lovforståelse. Dette er forhold som også ble løftet i Riksrevisjonens undersøkelse av årsaker til lang saksbehand-

lingstid i klage- og ankesaksbehandlingen i Nav og Trygderetten, Dokument 3:8 (2021–2022).

Regjeringen viderefører utvalgets sammensetting og opprettholder tidsplanen med frist 15. desember 2022.»

I denne utredningen omtales dette som tilleggsmandatet. Den 1. juli 2022 fikk utvalget utsatt frist å avgi sin rapport fra 15. desember 2022 til 31. mars 2023.

2.2 Utvalgets sammensetning

Utvalget har bestått av følgende medlemmer:

- Roald Hopsnes, førsteamanuensis, Bergen (leder)
- Anneli Bendiksen, advokat, Tromsø
- Ruth-Louise Osborg, tingrettsdommer, Ålesund
- Jussi Erik Pedersen, lagdommer, Tromsø
- Omar Saleem Rathore, advokat, Oslo
- Erik Stene, fagdirektør, Steinkjer
- Nina Drange, seniorforsker, Oslo

Sunniva Cristina Bragdø-Ellenes var utvalgsmedlem frem til januar 2021. Ingunn-Sofie Aursnes ledet utvalgsarbeidet frem til 7. april 2022. Roald Hopsnes ble oppnevnt av Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) som leder av utvalget 25. april 2022. Nina Drange ble oppnevnt av departementet som nytt medlem fra 18. mai 2022.

Utvalget har hatt et sekretariat bestående av advokat Hanne Sørli Krogenæs, utredningsleder Marit Thoresen (AID), seniorrådgiver Anette Kjærås Firing (Nav), utredningsleder Ragnar Kanestrøm Trøite (AID) og utredningsleder Ola Nyland (AID). Krogenæs ledet sekretariatet fra januar 2022 til desember 2022. Arbeidet ble ledet av Nyland den resterende perioden.

2.3 Utvalgets forståelse av mandatet

Utvalget skal foreta en helhetlig gjennomgang av klage- og ankesystemet i Arbeids- og velferdsetaten og Trygderetten. Bakgrunnen for nedsettelsen av utvalget er lang saksbehandlingstid og mange klager og anker. Utvalget skal foreslå endringer som gir kortere saksbehandlingstid og færre klager og anker. Utvalget har innhentet innspill fra relevante organisasjoner, både om problembeskrivelse og endringsforslag. Målet med utvalgets forslag er et system som gir riktige

resultater, tillit og effektivitet. Utvalget har ved vurderingen av forslagene gjort en avveining av disse tre hensynene.

Utvalgets arbeid er avgrenset til å se på klage- og ankesystemet i Nav,¹ og sakstyper og vedtaksenheter som sorterer under Trygderettens saklige virkeområde. Utvalget har ikke hatt som oppdrag å se på de kommunale sakene som sorterer under Nav, der statsforvalterne er klageinstans. I mandatet er det lagt vekt på at gjennomgangen skal være helhetlig. Utvalget tolker dette slik at oppdraget er å gjennomgå klage- og ankesystemet fra Nav og de andre vedtaksenheter helt opp til domstolene, med Høyesterett som øverste instans. Mandatet omfatter også Ankenemnda for sykepengen i arbeidsgiverperioden. Utvalget forstår mandatet til også å omfatte andre organer som har saker som går videre til Trygderetten. Dette gjelder Statens Pensjonskasse, Kommunal Landspensjonskasse, Helseklage og flere andre pensjonskasser. Utvalget har imidlertid et særskilt fokus på saksbehandlingen i Nav og Trygderetten, herunder styring og organisering av disse virksomhetene. Dette har sammenheng med at Nav er den klart største aktøren på dette feltet, med de største utfordringer når det gjelder saksbehandling.

Utvalget er bedt om å se på hvordan strukturelle forhold påvirker inngangen av klage- og ankesaker. Utvalget har tolket mandatet slik at det også rommer vurderinger av førstinstansens behandling av søknader, fordi lav kvalitet og uriktige resultater ved førstegangsbehandlingen fører til flere klager og anker. Utvalget har avgrenset vurderingene av kvaliteten i førstegangsbehandling til saksbehandlingen i Arbeids- og velferdsetaten.

Mandatet er åpent når det gjelder måten endringsforslagene kan innføres på. Utvalget tolker mandatet slik at ulike virkemidler kan tas i bruk og at utvalget kan foreslå endringer i regelverk. Her avgrenser mandatet likevel mot endringer i bestemmelser om vilkår for ulike trygde- og pensjonsytelser. Utvalget forstår mandatet slik at det kan foreslå endringer i saksbehandlingsreglene, herunder saksbehandlingsreglene i folketrygdloven og trygderettsloven, samt komme med forslag til endret organisering og styring av klage- og ankesystemet.

I tillegg til regelverksendringer kan utvalget foreslå endringer i styring og organisering av klage- og ankesystemet. Utvalget har avgrenset

dette til Arbeids- og inkluderingsdepartementets styring av Nav og Trygderetten, og organiseringen av Nav, Trygderetten og Ankenemnda for sykepengen i arbeidsgiverperioden.

Utvalget har lagt utredningsinstruksen til grunn for sitt arbeid. Det har videre sett hen til de utredningene mandatet viser til i sine vurderinger. Utredningene er brukt som kunnskapsgrunnlag for de vurderingene utvalget har foretatt, sammen med andre rapporter, herunder rapporter som utvalget selv har innhentet.

2.4 Utvalgets arbeid

2.4.1 Utvalgsmøter

Utvalget hadde sitt første møte 21. oktober 2021 og siste møte ble gjennomført 13. og 14. februar 2023. Totalt har det blitt gjennomført 15 utvalgsmøter. Disse har funnet sted i Trondheim, Stockholm, Tromsø, Gardermoen og Oslo. Enkelte møter ble gjennomført digitalt, og de aller fleste møtene har vart over to dager. I forbindelse med møtene ble det lagt inn besøk hos og møter med relevante virksomheter, som for eksempel Nav-kontor, NAV Klageinstans og Domstolsadministrasjonen.

2.4.2 Studietur til Sverige

I august 2022 dro utvalget på studietur i Sverige for å lære mer om organisering av klage- og ankesystemet i Sverige. Det ble gjennomført møter med Socialdepartementet, Forsäkringskassan og Förvaltningsretten.

2.4.3 Innspillmøter

Gjennom utvalgsarbeidet har ulike interessenter blitt invitert til å beskrive hvordan de arbeider, og for å dele sine refleksjoner fra sitt ståsted i klage- og ankesystemet. Representanter fra førstinstans i Nav, NAV Klageinstans og Trygderetten deltok på utvalgsmøtet i november 2021. Her ble det også orientert om det pågående digitaliseringsarbeidet. Til dette møtet ble også sentralt brukervalg fra Nav og Navs medbestemmelsesapparat (tillitsvalgte og hovedverneombud) invitert til å løfte sine tanker og vurderinger for det arbeidet som utvalget var i gang med. På utvalgsmøtet i desember 2021 deltok representanter fra Dommerforeningen, Legeforeningen og Advokatforeningen og i januar 2022 deltok Sivilombudet og ledere fra to Nav-kontor. Flere av disse aktørene ble senere invitert til å delta i en referansegruppe.

¹ De kommunale sakene som sorterer under Nav ligger utenfor mandatet. Utvalget har likevel valgt å bruke betegnelsen Nav i rapporten.

2.4.4 Referansegruppe

Det fremgår av mandatet at «det skal etableres en referansegruppe for utvalgets arbeid». Utvalget har opprettet en referansegruppe for arbeidet. Referansegruppen ble benyttet for avsjekke utvalgets problemforståelse og de involverte ble invitert til å komme med forslag til hvordan utfordringene med dagens system best kan løses, samt generelle forbedringer av klage- og ankesystemet. Utvalget vurderte at dette ville gi konstruktive og nyttige innspill til utvalgets fremtidige løsningsforslag og bidra til økt legitimitet for utvalgets arbeid. Det ble gjennomført to samlinger med referansegruppen.

Til det første møtet fikk deltakerne et notat som oppsummerte utvalgets problemforståelse. Utvalgets problemforståelse ble gjennomgått på møtet og deltakerne ble invitert til å gi sine tilbakemeldinger. Det ble også gitt mulighet til å komme med innspill på mulige løsninger, med utgangspunkt i problemforståelsen. Deltakerne fikk også mulighet til å ettersende sine betraktninger skriftlig, dersom det var ønskelig etter referansegruppemøtet. På det første møtet den 10. og 11. mai deltok representanter fra følgende interesser:

Brukerinteresser

- SAFO
- FFO
- Juss-Buss
- Kreftforeningen
- LIN

Organisasjoner

- Advokatforeningen
- Akademikerne
- Dommerforeningen
- Legeforeningen
- LO
- NHO
- Norges Juristforbund

Ansattrepresentanter

Ansatte NAV

- NTL
- Unio
- AVYO
- Akademikerne (deltok ikke)
- Hovedverneombud (deltok ikke)

Ansatte Trygderetten

- Juristforbundet
- NTL

Offentlige virksomheter

- Domstolsadministrasjonen
- Statens sivilrettsforvaltning
- UNE
- Sivilombudet
- Sametinget
- Språkrådet
- Statens helsetilsyn

Berørte virksomheter

- Nav
- Trygderetten

Den 7. og 8. desember 2022 ble det andre referansegruppemøtet gjennomført. Her ble enkelte fra referansegruppen presentert for utvalgets forslag til aktuelle tiltak. Førstelagmennene fra lagmannsrettene ble også invitert. Det ble lagt opp til diskusjon med de inviterte, hvor de fikk si sin mening om tiltakene. Følgende deltok på møtet:

- Lagmannsrettene
- Arbeids- og velferdsdirektøren
- Tillitsvalgte i Trygderetten
- Tillitsvalgte og hovedverneombud i Nav
- Brukerorganisasjoner
- Trygderettens leder

Utvalget har hatt god nytte av referansegruppen. Den har gitt nyttige innspill som har vært sentrale for utvalget både med tanke på å forstå bedre de utfordringer som eksisterer i dagens system, samt for å teste ut problemforståelse og aktuelle tiltake som utvalget har vurdert.

2.4.5 Øvrige møter med interessenter

Utvalget har også hatt møter med direktørene for Ytelsesavdelingen, Arbeids- og tjenesteavdelingen og Juridisk avdeling i Arbeids- og velferdsdirektoratet sommeren og høsten 2022. Det har også vært møte med Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Høsten 2022 møtte utvalget ledelse og saksbehandlere i NAV Arbeid og ytelser og hadde flere møter med Trygderetten.

Del II
Relevante utredninger og undersøkelser

Kapittel 3

Relevante utredninger og undersøkelser

Det fremgår av utvalgets mandat at utvalgets arbeid skal se hen til Domstolkommisjonens utredninger (NOU 2019: 17 og NOU 2020: 11), Forvaltningslovutvalget (NOU 2019: 5) og andre relevante utredninger, som for eksempel Retts- hjelpsutvalget (NOU 2020: 5 Likheter for loven). Utvalget har i tillegg sett hen til utredningene fra Særdomstolsutvalget (NOU 2017: 8) og den eksterne gjennomgangen av saken om praktisering av adgangen til å motta sykepenger, arbeidsavklaringspenger og pleiepenger ved opphold i et annet EØS-land (NOU 2020: 9 Blindsonen).

Riksrevisjonens undersøkelse av årsaker til lang saksbehandlingstid i klage- og ankesaksbehandlingen i Nav og Trygderetten (Dokument 3:8 (2020–2021)) og Oslo Economics kartlegging av drivere for klager og anker til NAV Klageinstans og Trygderetten danner også kunnskapsgrunnlag for utvalgets arbeid. Gjennom arbeidet med utredningen ble det også klart for utvalget at SINTEF-rapporten fra 2016 om omgjøring av vedtak i Nav og Trygderetten også løftet problemstillinger av relevans for dette utvalget, og som sammenfaller med funn utvalget har gjort.

Utvalget har videre anskaffet to egne utredninger. Oslo Economics har gjennomgått saksflyten i klage- og ankesaker i Nav og Trygderetten og Agenda Kaupang har undersøkt brukeropplevelser fra klage- og ankesystemet.

3.1 NOU 2017:8 – Særdomstolstoler på nye områder?

Særdomstolsutvalget ble oppnevnt i mai 2015, og ble i mandatet bedt om å utrede om det burde opprettes egen særdomstol for saker knyttet til barn og familie, vurdere om oppgaver i Utlendingsnemnda skal overføres til en forvaltningsdomstol, samt utrede hurtigdomstoler innenfor avgrensede områder. Regjeringen ønsket en vurdering av om nye særdomstoler kunne bidra til trygging av rettssikkerheten, økt fagkompetanse,

økt legitimitet og tillit til avgjørelsene, samt mer effektiv behandling i rettsvesenet.

Utvalget vurderte om det burde opprettes særdomstoler, opp mot hensynene til rettssikkerhet, legitimitet, effektivitet og politisk styring. Som et utgangspunkt la utvalget til grunn at Norge hadde et godt domstolsapparat, og støttet innretningen med hovedsakelig generelle domstoler og dommere som behandler saker over et bredt fagfelt. Samtidig la utvalget til grunn at det på enkelte områder var behov for tiltak for å sikre et tilstrekkelig høyt faglig nivå og engasjement for de sakene som skal behandles.

Det ble lagt til grunn at saker etter barnelova og barnevernloven var et slikt område. For disse sakene ble det vurdert å opprette egne domstoler, eller å legge begge sakstypene til tingrettene. Sammen med en spesialisering i tingrettene, mente utvalget at begge disse modellene kunne sikre at sakene behandles av dedikerte dommere med gode ferdigheter til å ivareta barneperspektivet. Etter en konkret vurdering anbefalte utvalget at disse sakene burde behandles i tingrettene med moderat spesialisering.

Som argument for denne løsningen, viste utvalget til at opprettelse av en særdomstol ville utløse betydelige omstillingskostnader. Det ble vist til behovet for betydelige organisatoriske endringer, blant annet ved overføring av personell. Særdomstolsutvalget la til grunn at det ville bli ressurskrevende. Endringen ville kreve en betydelig investering, både i den nærmere beskrivelsen av ordningen og i oppbyggingen av organisasjonen med lokaler, rekruttering av personell mv.

Særdomstolsutvalget viste videre til at tingrettens kompetanse og erfaring med behandling av foreldretvister kunne gå tapt. Det ble pekt på at barnesaker i snitt utgjorde omtrent 30 prosent av tvistesakene i tingrettene. Hvis disse sakene ble flyttet til en barnedomstol, ville det få betydelig konsekvenser for tingrettene.

Særdomstolsutvalget la også vekt på at etablering av en barnedomstol ville utløse behov for

særregulering i lov. Alternativet med svak spesialisering i tingretten kunne i stor grad skje innenfor tvistelovens rammer.

Særdomstolsutvalget reiste dessuten spørsmål om hvorvidt det var mulig å etablere et robust fagmiljø i en barnedomstol. Det ble pekt på at dette var saker som var sterkt avhengig av muntlige forhandlinger og lokal plassering. Det kunne da bli vanskelig å etablere store og gode fagmiljøer rundt omkring i landet. I en spesialdomstol var det også en viss fare for at utviklingen på barnefeltet ikke vil løpe parallelt med utviklingen innenfor andre rettsområder.

Utvalget vurderte også om det burde opprettes en særdomstol på utlendingsfeltet. Etter en konkret vurdering anbefalte utvalget ikke å opprette en forvaltningsdomstol for utlendingssaker.

Det er tre hovedgrunner til at utvalget trakk denne slutningen. Den første hovedgrunnen var behov for politisk styring som preger utlendingsfeltet. Etter utvalgets syn burde ikke en forvaltningsdomstol kunne styres på samme måte som departementet styrer UNE gjennom instruks, tildelingsbrev og styringsdialog.

Den andre hovedgrunnen var at en slik endring ville medføre behov for en egen prosessordning tilpasset behandling av en stor mengde saker. Av praktiske grunner ville det aller meste av saksbehandlingen måtte være skriftlig, og til dels betydelig mer summarisk enn tvistesaker for de alminnelige domstolene. Domstolenes tradisjon med stor grad av muntlighet, vil med andre ord ikke kunne realiseres innenfor en slik forvaltningsdomstol.

Den tredje grunnen var at de rettssikkerhetsmessige fordeler som opprettelsen av en forvaltningsdomstol kunne innebære, etter utvalgets mening langt på vei vil kunne oppnås innenfor dagens organisering av UNE. Etter utvalgets vurdering var ikke den styrkingen av rettssikkerhet eller tillit som kunne oppnås ved å erstatte UNE med en forvaltningsdomstol, stor nok til at den burde danne grunnlag for en så betydelig omlegging av dagens system.

Særdomstolsutvalget mente likevel at en særlig utlendingsdomstol ville gi bedre rettssikkerhet og tillit, men at disse fordelene ikke veide opp for de administrative konsekvensene av å etablere en særdomstol.

Utvalget anbefalte likevel endringer for å i større grad sikre kontradiksjon, muntlighet og elementer fra partsprosess i UNEs saksbehandling.

I utredningen omtales Trygderetten flere steder. Utvalget brukte Trygderetten som sammen-

likningsgrunnlag for vurderingen av om det burde opprettes en egen forvaltningsdomstol på utlendingsfeltet. Under punktet om ankeinstans uttales følgende:

«Trygderettens avgjørelser kan ankes inn for de alminnelige domstolene (lagmannsretten). Etter utvalgets vurdering bør anke over avgjørelser fra en forvaltningsdomstol for utlendingssaker gå til de alminnelige domstolene.

Et neste spørsmål blir da om det er tingrett eller lagmannsrett som skal være ankeinstans for avgjørelser fra forvaltningsdomstolen. Gjøres lagmannsretten til ankeinstans, vil forvaltningsdomstolen være sidestilt med tingretten i domstolshierarkiet. Skal forvaltningsdomstolens avgjørelser derimot bringes inn for tingretten, vil forvaltningsdomstolen danne et nivå «under» tingrettene. En slik løsning vil være en nyskaping i det norske rettssystemet. Løsningen vil videre kunne sies å stå i et noe anstrengt forhold til ordningen med at lagmannsretten er ankedomstol for avgjørelser fra Trygderetten, ikke minst fordi Trygderetten «bare» er et forvaltningsorgan. Den vil også kunne gjøre det vanskelig å oppnå like stor tillit i befolkningen til forvaltningsdomstolen som til andre domstoler. Til støtte for en ordning med lagmannsretten som ankedomstol, taler det videre at forvaltningsdomstolen da vil erstatte både UNE og tingretten, og således gi én klage- eller rettsinstans mindre enn etter dagens system. Med en god behandling i forvaltningsdomstolen, vil anke til lagmannsretten kunne være en forenkling uten negative rettssikkerhetsmessige konsekvenser for den enkelte.»¹

3.2 NOU 2019: 5 – Ny forvaltningslov

Forvaltningslovutvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 23. oktober 2015 for å foreta en samlet gjennomgang av den eksisterende forvaltningsloven og tilgrensende ulovfestet forvaltningsrett. Mandatet for utvalget peker på tre hovedformål med utredningsarbeidet: (1) å vurdere behov for endringer på bakgrunn av dagens praksis, (2) å utarbeide en forståelig og brukervennlig lov som gir grunnlag for en god saksbehandling som ivaretar borgernes og private virksomheters rettssikkerhet og tillit til forvaltningen, samtidig som loven legger til rette for effektivitet og demokratisk styring innenfor rammen av ulike

¹ NOU 2017: 8 Særdomstoler på nye områder?, s. 311.

organisasjonsformer, og (3) å utarbeide en lov som legger forholdene til rette for og bygger på at en stor del av saksbehandlingen i forvaltningen skjer eller vil skje digitalt.

Forvaltningslovutvalget gjennomgikk og vurderte alle de sentrale rettssikkerhetsgarantiene i forvaltningsloven. Forvaltningslovutvalget foreslo i all hovedsak å videreføre gjeldende rett, inkludert reglene om kontradiksjon, utredningsplikt og begrunnelsesplikt. Dette er regler som i stor grad også gjelder for saksbehandlingen i Nav. Utredningen er i sin helhet foreløpig ikke fulgt opp med en proposisjon. Ettersom Forvaltningslovutvalget vurderer sentrale spørsmål om organiseringen av og saksbehandling i offentlig forvaltning, er utredningen viktig for dette utvalgets arbeid. Særlig gjelder det vurderingene av klagesystemet i forvaltningen.

Forvaltningslovutvalget foreslo å opprettholde gjeldende ordning om forvaltningsklage og om hvilket organ som er klageinstans. Samtidig understreker utvalget at det må sikres at klageinstansen har en organisatorisk plassering som gir den tilstrekkelig distanse til underinstansen. I statsforvaltningen gjelder dette både når klageinstansen er «nærmest overordnet organ», og når den er en særskilt klagemennd. Forvaltningslovutvalget analyserer også hva det innebærer at et forvaltningsorgan er «uavhengig». Det drøfter bruken av uavhengige organer i statsforvaltningen og trekker opp retningslinjer for organiseringen og fremtidig etablering av uavhengige organer.

Om formålet med klageordninger generelt, legger Forvaltningslovutvalget til grunn:

«Klageordningens hovedformål er å sikre riktige avgjørelser. Det innebærer for det første å sikre rettsriktige avgjørelser. En klageordning gir forvaltningen mulighet til å rette opp eventuelle feil i det rettslige eller faktiske grunnlaget for avgjørelsen når en klageberettiget krever det. For det annet gir en klageordning mulighet for å korrigere en avgjørelse der noen relevante hensyn er oversett i forvaltningsskjønnet, der vedtaket ikke ivaretar lovens formål så godt som det lar seg gjøre, eller der vedtaket viser seg å være uforholdsmessig tyngende for en privat part. I disse tilfellene kan den mulighet for overprøving som en klageordning gir, styrke tilliten til offentlig forvaltning. På den annen side kan klageordningen gi et effektivitetstap i de tilfellene hvor vedtaket blir stadfestet, både gjennom kostnadene ved kla-

gebehandlingen og ved den forsinkelsen som den innebærer.»²

I utredningen vises det til at der forvaltningslovens klagesystem er fraveket, er det gjort uten grundige og prinsipielle begrunnelser.³ NAV Klageinstans nevnes som eksempel på klagesaksbehandlingen er skilt ut til en egen enhet i organet.

Ifølge Forvaltningsutvalget taler flere hensyn for at klager i statsforvaltningen bør gå til overordnet organ. Forvaltningslovutvalget peker på hensynet til administrative besparelser, styring, tilgang til et bredere perspektiv og kommunikasjon mellom organene. Som utfordringer ved organiseringen trekker utvalget frem at overordnet organ får mindre tid til andre oppgaver og at nær forbindelse kan skape en mindre reell toinstansbehandling. At klagebehandling i stor grad er tatt ut av departementene, og at både førsteinstans og klageinstans blir spesialiserte og styrt etter måloppnåelse, kan begrense bred og reell overprøving.

De fordelene ved nemndbehandling som nevnes, er uavhengighet, fagekspertise og interesse-representasjon. I tillegg fremheves en tydeligere rollefordeling mellom underinstans, klageinstans og departement. Derimot vurderes det som en ulempe med en nemndordning at det må opprettes nye forvaltningsorganer, og at det kan skape styringsutfordringer. Mange små og spesialiserte nemnder anses av ulike grunner ikke ønskelig. I en ordning med generalistnemnd fremheves vanskeligheter med fagkyndighet og interesserepresentasjon.

Forvaltningslovutvalget foreslår at normalordningen i statsforvaltningen fortsatt bør være at en klage skal gå til nærmest overordnede forvaltningsorgan. Det er lagt vekt på at denne ordningen er innarbeidet og har fungert rimelig godt i mange år. Den gjør at klageordningen også kan tjene til effektiv intern styring, som i sin tur har en side mot det konstitusjonelle ansvaret. Det er grunn til å tro at en normalordning med klagenemnder vil være dyrere enn klagebehandling i overordnet forvaltningsorgan.

Forvaltningslovutvalget mener samtidig at klage-reglene bør utformes med øye for å sikre en reell toinstansbehandling når klageinstansen er nærmest overordnede organ. Etter Forvaltnings-

² NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov, punkt 24.5.

³ Fotnote 24 i NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov, med henvisning til Statskonsult-rapport 2003:19 s. 3 og 16 og NOU 2017: 8 Særdomstoler på nye områder? s. 44–46 (punkt 4.2).

lovutvalgets syn er dette en særlig utfordring ved klage over vedtak truffet i en fagetat uten at departementet er klageinstans.

Forvaltningslovutvalget anser at det kan foreligge grunner til å legge klagesaker til en egen klagenemnd, slik det er kommet til uttrykk i særlovgivningen på en del områder. Både ønsket om avstand til underinstansen og behov for å avlaste et overordnet organ for klagesaker kan forklare det. Forvaltningslovutvalget vil ikke anbefale faste kriterier for bruk av klagenemnder, men mener at løsningen bør finnes ut fra en samlet vurdering i lys av det saksområdet som det er tale om. Problemer med å finne en klageinstans på direktoratsnivå med tilstrekkelig avstand til underinstansen kan være en grunn til å etablere en klagenemnd. Især vil det ha betydning for vurderingen om tungtveiende rettssikkerhetshensyn gjør seg gjeldende, eller om avgjørelsen forutsetter en spesialisert faginnsett som det ordinære forvaltningsapparatet ikke har. En særlig grunn til å velge klagenemnd, kan være at klagesakene i det vesentlige beror på rettsanvendelsen, og ikke på et forvaltningsskjønn. Hvis det er aktuelt å etablere en klagenemnd for å avlaste det organet som vil være klageinstans etter forvaltningsloven, bør det i stedet overveies å styrke kapasiteten hos dette organet.

Forvaltningslovutvalget peker på at Trygderettens oppgaver tilsier at organet bør være uavhengig. Trygderetten behandler saker av særlig stor betydning for den enkelte. Her gjør rettssikkerhetshensyn seg sterkt gjeldende. Forvaltningslovutvalget kommer med en rekke anbefalinger til hvordan et uavhengig forvaltningsorgan bør organiseres og styres. Forvaltningslovutvalget legger til grunn at domstolsbehandling iblant er det mest nærliggende alternativ til behandling i et uavhengig forvaltningsorgan.

3.3 NOU 2019: 17 – Domstolstruktur

Domstolkommisjonen ble oppnevnt den 11. august 2017 for å utrede domstolenes organisering og uavhengighet. Kommisjonen ble bedt om å avgi en delutredning med skisse til en konkret domstolstruktur for tingrettene, jordskifterettene og lagmannsrettene. Utredningen ble overlevert til Justis- og beredskapsdepartementet 1. oktober 2019. Utvalget ble nedsatt for å gjøre en ny utredning av hvordan domstolene bør organiseres for å være best mulig rustet til å ivareta forventninger om effektivitet og kvalitet og sikre deres uavhengighet gjennom omskiftelige samfunnsforhold.

Bakgrunnen for oppnevningen av utvalget var at utgiftene til domstolsbehandling hadde økt. Et formål var at tilliten til domstolene skulle opprettholdes selv om domstolens rammebetingelser ble endret.

Domstolkommisjonens hovedanbefaling i den første delutredningen var å styrke rettssikkerheten, sikre fortsatt høy tillit til domstolene og bedre ressursutnyttelsen ved å utvide rettskretsene til tingrettene og jordskifterettene. Kommisjonen argumenterte for at dette vil bidra til større og mer fleksible organisasjoner med sterke fagmiljøer. Det ble anbefalt at domstoler i områder med spredt befolkning og store avstander hadde avdelinger på flere steder i rettskretsen for å sikre at domstolenes tilgjengelighet og geografisk nærhet til brukerne.

Kommisjonen mente at det var «nødvendig med større miljøer som kan være pådrivere for fagutvikling, og det bør være mulig å gjennomføre moderat spesialisering i alle tingrettene».⁴ Når det gjelder lagmannsrettene, anbefalte kommisjonen å opprettholde både antall lagmannsretter og lokalisering av hovedkontoret. Trygderettens stilling ble ikke diskutert utover at det ble pekt på at form og begrunnelse i avgjørelsene fra Trygderetten har likhetstrekk med avgjørelsen som avses i tingrettene.

3.4 NOU 2020: 5 – Likhet for loven

Rettshjelpsutvalget ble oppnevnt den 12. oktober 2018 for å gjennomgå ordningen for fri retts hjelp. Bakgrunnen for oppnevningen var blant annet St.meld. nr. 26 (2008–2009) Om offentlig retts hjelp. I anmodningsvedtak nr. 101 (2016–2017) ba Stortinget om at regjeringen gjennomgår ordningen for fri retts hjelp «for å se om den bør utvides til flere områder, eller endres på andre måter, for å sikre at den blir mest mulig rettferdig, målrettet og effektiv». Stortinget har også bedt regjeringen utrede forslag om fri retts hjelp med behovsprøving på likestillings- og diskrimineringsområdet.⁵ I mandatet fremgår det at oppgaven til utvalget var å utrede hvordan retts hjelpsordningen bør organiseres for å være best mulig rustet til å oppnå rettssikkerhet for den enkelte, og ivareta forventninger om effektivitet og kvalitet.

Retts hjelpsutvalget vurderte spørsmålet om retts hjelp bredt, og foreslo i hovedsak at dagens ordning ble videreført, men med noen unntak.

⁴ NOU 2019: 17 Domstolstruktur, s 12.

⁵ Jf. anmodningsvedtak nr. 874 (2016–2017).

Rettshjelpsutvalgets viktigste forslag til forbedring av dagens rettshjelpsordning handler om å endre de økonomiske vilkårene for ytelsen. Deresom alle skal ha en reell mulighet til å ivareta sine rettigheter, må ordningen omfatte langt flere enn de ni prosentene som har dårligst råd. Utvalgets forslag til nye økonomiske vilkår innebærer at rettshjelpsordningen vil omfatte 25 prosent av den voksne befolkningen. I tillegg til økt dekningsgrad innebærer forslagene endringer som skal sikre at ordningen treffer dem som trenger den mest.inntekt og formue skal vurderes samlet, etter et mer finmasket system enn i dag. Fordelen ved å eie egen bolig skal inngå i vurderingen. Det samme skal forsørgelsesbyrde.

Rettshjelpsutvalget vurderer at en tidlig løsning av rettslige konflikter medfører store gevinster både for de involverte partene og for samfunnet. De foreslår derfor å øke rammene for den rettshjelpen man kan motta utenfor domstolene, og å stramme inn tidsbruken i domstolene.

Etter dagens rettshjelpsordning har personer som oppfyller de økonomiske vilkårene krav på rettshjelp i blant annet foreldretvister, skiftesaker, arbeidsrettssaker, husleiesaker, personskadesaker og trygdesaker. Alle disse saksområdene er videreført i rettshjelpsutvalgets forslag til ny rettshjelpslov.

Selv om rettshjelpen gis av privatpraktiserende advokater, er det fortsatt staten som tildeler støtten til den bistanden advokatene yter. Etter rettshjelpsutvalgets syn bør staten ta et større ansvar for informasjon om ordningen, for søknads- og innvilgelsesprosessen og for en helhetlig kontroll med hvordan ordningen forvaltes. I dag innvilges fri rettshjelp av både advokater, domstolene og forvaltningen. For å sikre likebehandling og helhetlig kontroll foreslår rettshjelpsutvalget at noen flere oppgaver overføres til forvaltningen, og at statens forvaltning av rettshjelpsordningen samles ett sted. Digital informasjon og automatiserte prosesser bør etter deres syn tas i bruk i langt større omfang enn i dag.

Rettshjelplovutvalget foreslo imidlertid ikke å utvide denne særordningen på trygdeområdet til andre velferdsområder, som for eksempel helse- og omsorgstjenester.

Saker om barnetrygd er vanligvis kurante og gjelder mindre beløp. Utvalget anbefaler derfor ikke å videreføre klage i saker om barnetrygd som prioritert område. Tilfeller hvor det likevel er særlig behov for rettslig bistand, bør heller vurderes etter skjønnsbestemmelsen. Ordningen er heller ikke foreslått utvidet til andre forvaltningsområder, eksempelvis helse- og omsorgsfeltet.

For å sikre at den enkelte ikke lider rettstap på grunn av manglende evne til å betale for rettslig bistand, foreslår utvalget at parter som har vunnet fram i Trygderetten, gis rett til støtte dersom den offentlige parten anker til lagmannsretten.

Etter dagens rettshjelpslov kan det unntaksvis innvilges fri rettshjelp i saker som berører søkeren i stor grad. Rettshjelpsutvalget foreslår at skjønnsbestemmelsen i den nye rettshjelpsloven gir søkere mulighet til å få innvilget rettshjelp i flere sakstyper enn i dag, og at det ikke lenger skal legges vekt på om saken har likhetstrekk med saker på de prioriterte områdene. Det bør innvilges støtte i alle saker av særlig stor betydning hvor søkeren ikke vil ha mulighet til å ivareta sine rettslige interesser uten rettslig bistand. Deresom søkeren med høy sannsynlighet vil vinne fram i saken, taler dette for at støtte bør innvilges etter skjønnsbestemmelsen. I saker mot det offentlige eller sterke private aktører, vil hensynet til partslikhet, «equality of arms», tale for at søkeren også har tilgang til rettslig bistand.

I tillegg til i saker av stor betydning for den enkelte søker bør det innvilges rettshjelp i saker av stor prinsipiell interesse. Dette vil særlig være et aktuelt vurderingskriterium ved behandling av søknader om rettshjelp på domstolsstadiet. Kostnadene ved å prøve saker for domstolene skaper fare for at rettsspørsmål som først og fremst er viktige for lavinntektsgrupper, ikke blir avklart i domstolene. Videre bør det legges stor vekt på anbefalinger fra ombud, interesseorganisasjoner og lignende.

3.5 NOU 2020: 9 – Blindsonen

Regjeringen oppnevnte 8. november 2019 et utvalg for eksternt gjennomgang av saken om praktisering av adgangen til å motta sykepenger, arbeidsavklaringspenger og pleiepenger ved opphold i et annet EØS-land. Bakgrunnen for oppnevningen var at Nav over mange år hadde praktisert folketrygdens krav til opphold i Norge for mottakere av sykepenger, pleiepenger og arbeidsavklaringspenger i strid med trygdeforordningen og øvrig EØS-rett. Utvalget ble satt ned for å få gjennomført en grundig og fullstendig gjennomgang av saken. Av mandatet fremgår det at utvalget skulle avdekke hvordan feilen kunne skje og pågå over så lang tid, samt redegjøre for læringspunkter som avdekkes under arbeidet.

Utvalget konkluderte med at Nav hadde hovedansvaret for feilpraktiseringen, men at også Arbeids- og sosialdepartementet, Trygderetten,

Boks 3.1 Overordnede anbefalinger fra NOU 2020: 9 Blindsonen

- EØS-rettslige forpliktelser, herunder trygdeforordningen, må gjennomføres på en måte som sikrer den enkeltes rettigheter og legger til rette for at EØS-problematikk kan identifiseres. Der EØS-regler er særlig relevante, bør dette fremgå av loven
- Departementet må redegjøre grundig for EØS-rettslige føringer av betydning for anvendelsen av loven i forarbeider til forslag om endring av folketrygdlovens regler
- Juridisk forskning og undervisning må i langt større grad ta inn over seg at EØS-rett ikke bare er et eget rettsområde, men også en integrert del av andre rettsområder
- Den EØS-rettslige kompetansen sentralt i Nav må styrkes
- Nav må sikre at EØS-rettslige spørsmål inngår som en integrert del av utarbeidelse av rundskriv og andre retningslinjer og i behandlingen av enkeltsaker
- Det må utvikles en forvaltningskultur i Nav der kommunikasjonen mellom avdelinger og linjer er god, slik at endringer i praksis raskt kan manifestere seg i hele etaten
- Den EØS-rettslige kompetansen i Trygderetten må styrkes
- Trygderetten bør etablere effektive tiltak for kunnskapsdeling internt for å sikre likebehandling og retts-sikkerhet for brukerne
- Trygderetten bør ha systemer for å reagere når Nav ikke følger opp prinsipielle kjennelser
- Der Trygderetten eller domstolene legger til grunn en annen rettsoppfatning enn Nav, må Nav enten utfordre lovforståelsen videre i rettssystemet eller endre praksis for å sikre reell likebehandling
- Avdelingen som har fag- og lovgivningsansvar for de aktuelle ytelsene i departementet må (også) ha solid EØS-rettslig kompetanse
- Departementet må inkludere sikring av EØS-rettslige rettigheter i den risikobaserte styringen av arbeids- og velferdsetaten
- Departementet må sikre en nærhet til Nav som gir dem innsyn i praksis på sentrale områder. Dette bør organiseres slik at det er nær sammenheng mellom EØS-rettslig kompetanse og innsyn i praksis
- Dialogen mellom Nav og påtalemyndigheten må styrkes
- Påtalemyndigheten må ta et selvstendig ansvar for å avklare og vurdere den forvaltningsmessige behandlingen som ligger til grunn for anmeldelser
- Den EØS-rettslige kompetansen i de alminnelige domstolene må styrkes. Det må utvikles en kultur i domstolene som gjør at dommere identifiserer EØS-rettslige spørsmål også i straffesaker, og som kan bidra til å hindre at det avsies straffedommer for handlinger som etter EØS-retten er tillatt

påtalemyndigheten, advokater, domstolene og academia hadde et betydelig ansvar. I utredningen pekes det på at ingen hadde viet tilstrekkelig oppmerksomhet til konsekvensene av EØS-retten, særlig etter innlemmelsen av den nye trygdeforordningen i EØS-avtalen. Det vises også til at skiftende regjeringer har vært opptatt av effektiv arbeids- og velferdsforvaltning, bekjempelse av trygdemisbruk og reduksjon av trygdeeksport, og at det har vært mindre oppmerksomhet rettet mot hensynet til å sikre enkeltpersoners rettigheter.

Ifølge utvalget deler Nav, Arbeids- og sosialdepartementet og Trygderetten ansvaret for at det tok så lang tid før det ble ryddet opp i feilpraktiseringen. Det pekes på at departementet ikke har

hatt tradisjon for å beskrive de begrensningene EØS-retten legger på anvendelsen av folketrygdlovens regler om krav til opphold i Norge. I Nav ble EØS-retten tolket feil, noe som materialiserte seg i etatens rundskriv. Når det gjennom årene dukket opp saker i Nav som stilte spørsmål ved praksis knyttet til oppholdskravene og forholdet til EØS-retten ble disse behandlet og avskrevet som enkeltsaker. I NOUen pekes det på at ingen i Nav løftet blikket, eller tok initiativ til en systematisk gjennomgang for å sikre enhetlig, og riktig, praksis. Dette medførte at saksbehandlere i Nav fortsatte å basere seg på eksisterende rundskriv, og på den måten fortsatte å praktisere regelverket feil.

Utvalget vurderer at Trygderetten for ensidig har sett på seg selv som en domstol, som utelukkende kommuniserer gjennom kjennelser i enkeltsaker. Utvalget mener at Trygderetten hadde mistet av syne at den skal være en hybrid mellom klageorgan og domstol. Dette innebærer ifølge utvalget at den skal være en institusjon med særlig ansvar for å trygge rettssikkerheten til vanlige mennesker som står i krevende situasjoner mot en så resurssterk motpart som staten er.

I utredningen konkluderes det med at fravær av kritisk tenkning, god organisering, og opptreden i samsvar med det ansvar de ulike organer har, medførte at EØS-rettens betydning hadde befunnet seg i blindsonen til nær sagt alle involverte. Følgene av feilpraktiseringen og det at EØS-retten hadde vært i blindsonen var at mange urettmessig hadde fått stanset ytelser, fått krav om tilbakebetaling av trygd og blitt stemplet som trygdemisbrukere. Enkelte var også blitt idømt fengselsstraff på feilaktig grunnlag.

Utvalget kom med en rekke anbefalinger til Nav, Trygderetten, Arbeids- og sosialdepartementet, påtalemyndigheten og domstolene, jf. boks 3.1.⁶

3.6 NOU 2020: 11 – Den tredje statsmakt

Domstolkommisjonen ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 11. august 2017 for å utrede domstolenes organisering. Domstolkommisjonens første rapport er omtalt i punkt 3.3 ovenfor. Kommisjonen foreslår endringer som skal sikre uavhengighet, kvalitet og effektivitet i domstolene.

Av særlig betydning for klage- og ankesaksystemet på trygdeområdet er kommisjonens forslag om at lagmannsrettene ikke lenger skal behandle saker som førsteinstans, slik at alle saker innenfor de alminnelige domstolene skal starte i tingrettene.

Kommisjonens forslag bygger på at Trygderetten skal bestå som i dag, men at Trygderettens kjennelser skal bringes inn for tingretten, og ikke lagmannsretten som i dag. Forslaget er først og fremst begrunnet i et ønske om å rendyrke lagmannsrettens rolle som overprøver og kommisjonens syn på oppgavefordelingen mellom domstolene og forvaltningen.

Etter kommisjonens syn er det ikke forsvarlig å begrense lagmannsrettens overprøving av forvaltningsorgan på samme måte som kommisjonen foreslår for overprøving av avgjørelser fra tingretten. Kommisjonens oppfatning bygger på at domstolsbehandling bør skje i minst én instans. En slik behandling bør også skje for et organ som formelt er en uavhengig domstol og ikke i et organ som formelt sett er en del av den utøvende makt. Etter kommisjonens syn tilsier både domstolenes konstitusjonelle stilling og hensynet til borgernes rettssikkerhet derfor at behandlingen bør starte i tingretten.

I tillegg til de momentene som gjelder for alle saker hvor lagmannsretten er førsteinstans, er det etter kommisjonens syn særlig grunn til å fremheve betydningen av domstolkontroll på trygdefeltet. Det vises også til funnene og anbefalingene i NOU 2020: 9 Blindsonen – Gransking av feilpraktiseringen av folketrygdlovens oppholds krav ved reiser i EØS-området.

Kommisjonen drøftet tre ulike alternativer for domstolsbehandling av trygderettsaker.

Ett alternativ er at sakene fordeles mellom tingrettene i tråd med de alminnelige vernetingsreglene. Det betyr at søksmål enten tas ut ved Oslo tingrett, jf. tvisteloven § 4-4 (4), eller ved den domstol i fylket der saksøkeren har sitt alminnelige verneting, jf. tvisteloven § 4-5 (8). Ved de domstolene som får et tilstrekkelig antall slike saker, bør det kunne legges til rette for moderat spesialisering.

Et annet alternativ er at en tingrett utpekes som særskilt verneting for disse sakene. Det vil kunne legges til rette for større grad av spesialisering.

Et tredje alternativ er at sakene behandles av en tingrett i hvert lagdømme, og at det legges til rette for spesialisering innad i den enkelte tingrett. Kommisjonen anbefalte dette alternativet. Dette vil etter kommisjonens syn ivareta behovet for spesialkompetanse, sikre tilstrekkelig mengdetrening og legges til rette for moderat spesialisering. At det er tale om et ikke ubetydelig volum av saker, tilsier at sakene fordeles mellom flere tingretter. Selv om sakene kan være egnet for skriftlig behandling, mener kommisjonen at det i en del saker kan være behov for muntlige forhandlinger. Hensynet til tilgjengelighet tilsier en viss geografisk spredning av sakene. Den nærmere utvelgelsen av tingretter ble foreslått fastsatt av Domstoladministrasjonen i forskrift.

⁶ NOU 2020: 9 Blindsonen, s.25.

3.7 SINTEF – Omgjøring av vedtak i Nav og Trygderetten

SINTEF leverte i 2016, på oppdrag fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, sin rapport om omgjøring av vedtak i Nav og Trygderetten. Arbeids- og velferdsdirektoratet ønsket å få mer kunnskap om hvorfor vedtak fattet av Nav ble påklagd og omgjort. Direktoratet ønsket videre å få forslag til tiltak som kunne gjennomføres for å redusere omfanget av omgjøring av vedtak i Nav og Trygderetten.

SINTEF kartla og systematiserte årsaker til at det ble fattet vedtak i NAV Forvaltning (eksisterer ikke idag) og ved Nav-kontor som ble påklaget og omgjort. Dette gjaldt vedtak som ble fattet på samme nivå, av NAV Klageinstans eller av Trygderetten. SINTEF så på omfanget av de ulike årsakene, og om årsakene varierte med saksområde og nivå for omgjøring.

I rapporten ble det tatt utgangspunkt i at det sannsynligvis ble brukt for mye ressurser på klagesaksbehandling og omgjøring av fattede vedtak, og at dette innebar en uheldig bruk av ressurser i Nav. SINTEF tok som utgangspunkt at dersom antallet klagesaker kunne reduseres, spesielt i NAV Forvaltning, ville det kunne frigjøre ressurser til andre oppgaver.

SINTEF pekte på at den største utfordringen når det gjelder klager og omgjøring av vedtak i Nav, var at mange av vedtakene som påklages blir omgjort av det nivået som behandlet saken første gang. Resultatene i rapporten viser at en stor del av disse klagesakene kunne vært unngått dersom saksbehandlingen i NAV Forvaltning hadde vært bedre.⁷ SINTEF påpekte at en slik høy omgjøring ikke var forenlig med en kvalitativt god saksbehandling, gitt Navs målsetting om å foreta en best mulig saksbehandling når saken behandles første gang.

Ut fra funnene i rapporten, løftet SINTEF følgende to anbefalinger:

«Arbeidet med å skrive bedre vedtaksbrev bør fortsette. Gode vedtaksbrev er en forutsetning for at brukerne som har fått avslag skal kunne vurdere om hun eller han bør klage på et vedtak, og for at de skal være i stand til å skrive gode klager. Dette vil være positivt for de unødvendige og reelle klagenes, og for å forebygge en del av de ubegrunnede.

⁷ SINTEF (2016), Omgjøring av vedtak i Nav og Trygderetten, s. 213.

Kommunikasjonen med brukerne må bli bedre, spesielt mangelbrevene. Gode mangelbrev og god dialog med Nav setter brukerne i stand til å oppfylle sin opplysningsplikt, noe som igjen letter Navs plikt til å utrede sakene. Dette vil være positivt for å redusere antallet unødvendige klager med påfølgende omgjøring av vedtak.»⁸

SINTEF anbefalte at det ble arbeidet videre med å bedre dialogen mellom NAV Forvaltning og NAV Klageinstans, utbedring av elektroniske søknadsdialoger, samt systematisk og effektiv oppdatering av Navs rundskriv. Det ble også løftet viktigheten av læring og systematisering av vedtak som blir omgjort på et høyere nivå i klage- og ankesystemet. SINTEF kom med en klar anbefaling om at en gruppe uavhengige saksbehandlere burde gå gjennom et utvalg av avslag om vedtak der bruker ikke har valgt å klage, for så å vurdere om antallet klager på avslag i virkeligheten burde vært høyere.

3.8 Riksrevisjonens undersøkelse av årsaker til lang saksbehandlingstid i klage- og ankesaksbehandlingen i Nav og Trygderetten

I Riksrevisjonens undersøkelse av årsaker til lang saksbehandlingstid i klage- og ankesaksbehandlingen i Nav og Trygderetten (Dokument 3:8 (2020–2021)) påpeker Riksrevisjonen – kritikknivå alvorlig – at saksbehandlingstidene i klage- og ankesakskjeden i Nav og Trygderetten er for lange, og har blitt lengre over tid. Det vises til at saksbehandlingstiden i ankesaker i Trygderetten har nær doblet seg i perioden 2014–2019 og at en stor andel av brukerne med klage- og ankesaker i Nav må vente lenger enn det som er fastsatt som lengste, akseptable ventetid før de får svar på saken sin.

Riksrevisjonen mener lang saksbehandlingstid fører til en større belastning og personlig påkjenning for brukeren og for nærstående som er avhengig av brukerens inntekter. Videre påpeker Riksrevisjonen at lang saksbehandlingstid fører til at brukere som har rett på en stønad eller tjeneste, men som har fått avslag, blir gående uten nødvendig bistand over en lengre periode enn nødvendig.

⁸ SINTEF (2016), Omgjøring av vedtak i Nav og Trygderetten, s. 220.

Riksrevisjonen viser til at utfallet ofte vil ha svært stor velferdsmessig betydning for brukeren i saker som gjelder uføretrygd, arbeidsavklaringspenger og andre helserelaterte ytelser. At disse brukerne opplever en særlig lang saksbehandlingstid er alvorlig, gitt den økte belastningen og påkjenningen ventetiden innebærer.

Følgende årsaker til lang saksbehandlingstid løftes av Riksrevisjonen:

- Nav og Trygderetten har over tid ikke har klart å styrke kapasiteten på nødvendig medisinsk kompetanse. Dette har bidratt til at brukere som klager eller anker på saker om helserelaterte ytelser må vente særlig lenge på å få svar i sin sak
- Det er lite oppmerksomhet på den totale ventetiden for brukeren i klage- og ankesaker
- Arbeids- og sosialdepartementet har ikke sikret at prioriteringer i de ulike instansene i klage- og ankesakskjeden i tilstrekkelig grad sees under ett. Dette har blant annet bidratt til at Trygderetten over tid har blitt en stadig trangere flaskehals i klage- og ankesakskjeden, og at ventetiden for brukere som venter på svar i sin ankesak har økt
- Arbeids- og velferdsdirektoratet har over tid ikke har hatt tilstrekkelig oppmerksomhet på å utbedre påpekte svakheter i vedtaksinstansenes klagesaksbehandling
- Det er i liten grad etablert mekanismer for å sikre god kvalitet i ankesaksbehandlingen som foregår i både Nav og Trygderetten. Dette har vært til hinder for tilstrekkelig kvalitetsutvikling i ankesaksbehandlingen
- Tilgjengelige virkemidler for å avklare uenigheter omkring lovforståelse mellom Nav og Trygderetten blir i liten grad utnyttet. Økt bruk av disse virkemidlene vil legge til rette for en enhetlig og mer tidsbesparende saksbehandling av klage- og ankesaker

3.9 Oslo Economics – Drivere for utviklingen av klager og anker til NAV Klageinstans og Trygderetten

Oslo Economics fikk den 16. august 2021 oppdrag om å foreta en kartlegging av drivere for utviklingen av klager og anker til NAV Klageinstans og Trygderetten. Denne kartleggingen ble bestilt av Arbeids- og inkluderingsdepartementet som kunnskapsgrunnlag for dette utvalgets arbeid. Rapporten ble ferdigstilt 29. april 2022 og overlevert Arbeids- og inkluderingsdepartementet og utvalget.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet ønsket å få belyst følgende problemstillinger i kartleggingen:

- Hvilken betydning har regelverksutforming og regelverksendringer for klageinngangen?
- Hvilken betydning har kvalitet i saksbehandlingen og kompetanse i vedtaksinstansene for klageinngangen?
- Hvilken betydning har styringskravene til saksbehandlingstider for klager?
- Hvilken betydning har kommunikasjon med bruker om vedtak og klagemuligheter for inngangen av klager?

Oslo Economics gjennomførte dybdeintervjuer og foretok en spørreundersøkelse blant fagressurser og saksbehandlere i førsteinstansene og NAV Klageinstans. Det ble innhentet og analysert statistikk. Videre ble brukerundersøkelser og interne kvalitetsrapporter gjennomgått for å finne drivere for utviklingen av klager og anker. I tillegg ble det sett nærmere på et utvalg klagesaker i NAV Klageinstans hvor bruker fikk medhold i sin sak. Oslo Economics løftet følgende drivere for utviklingen av klager og anker i sin kartlegging:

- Egenskaper ved regelverkene for ytelsene påvirker klage- og ankevolumet:
 - Hvor strengt regelverket er og hvor strengt regelverket praktiseres
 - Varigheten og størrelsen på ytelsen
 - I hvilken grad regelverket krever utøvelse av skjønn
 - Hvor komplekst regelverket er
- Regelverksendringer i arbeidsavklaringspenger regelverket fra 1. januar 2018 økte klage- og ankevolumet for både arbeidsavklaringspenger og uføretrygd
- Brukernes tillit til Nav påvirker klage- og ankeinngangen
- Mangelfull utredning i vedtaksinstansene kan være drivende for klager og anker
- Dagens grensesnitt mellom Nav-kontor og NAV Arbeid og ytelser påvirker trolig brukers valg om å klage i noen saker
- Elektroniske løsninger for å klage og søke om ytelser har trolig også bidratt til at flere klager

Oslo Economics peker på at driverne for utviklingen i klager og anker i Nav er sammensatte. Deres kartlegging var avgrenset til betydningen av regelverk og interne drivere i Nav. Oslo Economics påpeker at eksterne drivere som utviklingen i arbeidsmarkedet, utenforskapstfordringer i samfunnet og den generelle tilliten til offentlige institusjoner i befolkningen også trolig har stor

betydning for utviklingen i klage- og ankevolu-
met.

Flere av de interne driverne i Nav som ble vur-
dert påvirker nivået på klage- og ankeinnngangen i
Nav. Samtidig peker Oslo Economics på at dette
nødvendigvis ikke har hatt en stor påvirkning på
utviklingen i klage- og ankevolumet i NAV Klage-
instans og Trygderetten perioden 2016–2021.
Deres funn tyder på at endringer i arbeidsavkla-
ringspengereguleringen trolig er den viktigste for-
klaringen på økningen i klage- og ankevolumet i
NAV Klageinstans og i Trygderetten fra 2017 til
2019. De finner også at utviklingen i antall anker
til Trygderetten henger sammen med utviklingen
i klagevolumet i NAV Klageinstans.

3.10 Agenda Kaupang – Brukeropplevelser fra klage- og ankesystemet i Nav og Trygderetten

Agenda Kaupang fikk den 19. april 2022 i oppdrag
av dette utvalget å foreta en kvalitativ under-
søkelse med brukere og deres erfaring med
klage- og ankesystemet i Nav og Trygderetten.
Utvalget ønsket å få frem brukerstemmen og løfte
brukernes erfaringer, opplevelser og behov for å
benytte dette i utvalgsarbeidet.

Agenda Kaupang gjennomførte sin under-
søkelse før sommeren 2022, og leverte sin rapport
8. august samme år. I arbeidet ga NAV Arbeid og
Ytelse, NAV Klageinstans og Trygderetten
bistand til å finne og invitere brukere til intervju.
Det ble intervjuet 17 ulike brukere om deres erfa-
ringer med klage- og ankesystemet i Nav og Tryg-
deretten. Deltakelse var frivillig. Blant informan-
tene var det også en advokat og en prosessfull-
mektig jurist i en fagorganisasjon som delte sine

Boks 3.2

*Klage- og ankesystemet er komplisert og krevende
å forstå. Brukerne opplever at det er et kompli-
sert system å forstå saksflyten, roller og ansvar
i. De trenger mer forutsigbarhet. Brukerne er
frustrert over at ingen «eier» helheten i proses-
sene. Brukerne som har hatt en anke i Trygder-
etten har generelt lite innsikt i hva som skjer i
Trygderetten og brukerne har lite kommunika-
sjon underveis med Trygderetten.*

*Brukerne har behov for mer muntlig dialog og
bedre informasjon. Det er mye skriftlig kommu-
nikasjon i klage- og ankesystemet og brukerne
ønsker mer muntlig kommunikasjon, forklaringer
og mulighet for dialog. De opplever det som
vanskelig å komme i kontakt med rette vedkom-
mende i Nav og Trygderetten og bruker mye tid
på å komme i kontakt via telefon.*

*Det er belastende å gå igjennom en klage- og
ankeprosess. Manglende avklaringer og opplevel-
sen av å ikke bli trodd er belastende for bru-
kerne. De bruker gjennomgående mye tid på å
følge opp sin sak og komme i kontakt. Den
lange saksbehandlingstiden gir store konse-
kvenser for brukerne, både økonomisk og psy-
kisk.*

*Klage- og ankeprosessen oppleves som en kamp
der man ikke har de samme forutsetningene.
Mange opplever tidsfristene for klage, anke og
ettersendelse av dokumentasjon som knappe,
spesielt sett opp mot Nav og Trygderettens egne
frister. Brukerne beskriver at de opplever lite
åpenhet og gjennomsiktighet i hvordan ting gjø-
res og flere opplever behov for juridisk bistand.*

*Brukernes opplevelse av forvaltningspraksi-
sen til Nav og Trygderetten. Flere av brukernes
opplevelser og beskrivelser kan ses opp mot
sentrale bestemmer i Forvaltningsloven og det
som er forvaltningsmessig god praksis.*

*Brukerne opplever at det mangler systemstøtte
for både innsyn og oversikt over dokumentasjon.
Brukerne opplever at de mangler oversikt og
innsyn i sine dokumenter og dokumenter som
Nav og Trygderetten har. Det er uklart for dem
hvorfor de får innsyn i noe og ikke annet. Når
saken er komplisert og har pågått over lang tid
er dokumentasjonen ofte omfattende og de
fleste mister oversikt. Brukerne opplever også
at Nav selv mangler gode systemer for oversikt
og håndtering av dokumentasjon og spørsmål
som brukerne stiller.*

perspektiver. I sin analyse har Agenda Kaupang vektlagt det som har vært sammenfallende og det som flere av brukerne har formidlet i intervjuene. I rapporten fremstilles brukernes opplevelser slik de ble formidlet til Agenda Kaupang.

I undersøkelsen peker Agenda Kaupang på at en sak alltid vil ha flere sider, og at de belyser kun den ene siden i sin rapport. Deres rolle har vært å forsøke å forstå hvordan brukerne opplever klage- og ankesystemet i Nav og Trygderetten. Agenda Kaupang viser til at de ikke har grunnlag til å generalisere, eller å etterprøve eller stille spørsmål ved påstander som informantene har kommet med i intervjuene.

I rapporten har Agenda Kaupang kategorisert og oppsummert funnene fra intervjuene i seks overordnede områder som reflekterer de samlede opplevelsene og behovene som brukerne har formidlet, se boks 3.2. Det påpekes at funnene må ses i sammenheng med rapporten fra Oslo Economics som har kartlagt saksflyten i klage- og ankesaksprosessen. Agenda Kaupang viser videre til at funnene er i tråd med Riksrevisjonens rapport fra 2021 om Årsaker til lang saksbehandlingstid i klage- og ankesaksbehandlingen i NAV og Trygderetten.⁹

⁹ Agenda Kaupang (2022), Brukeropplevelser fra klage- og ankesystemet i NAV og Trygderetten, s. 4-5

3.11 Oslo Economics – Saksflyt i klage og ankesaker i Nav og Trygderetten

I tillegg til innhenting av brukeropplevelser fra klage- og ankesystemet har utvalget ønsket å få utarbeidet en beskrivelse og analyse av brukerreisen og saksflyten i systemet. Oppdraget ble gitt til Oslo Economics i samarbeid med EGG Design, som gjennomførte sitt oppdrag før sommeren 2022. Undersøkelsen er avgrenset til saker som gjelder arbeidsavklaringspenger og uføretrygd. Utvalget ba både om en analyse som beskriver de ulike prosessene og mekanismene i klage- og ankesystemet, samt å få utarbeidet et kart over saksflyten i Nav. Utvalget så behovet for et oppdatert kart, eller oversikt, som viser en forenklet versjon av hvordan sakene beveger seg i systemet, fra en bruker sender inn sin søknad om en ytelse frem til saken eventuelt er ferdig behandlet i Trygderetten.

I rapporten fra Oslo Economics beskrives klage- og ankesystemet i Nav og Trygderetten, herunder en nærmere beskrivelse av saksflyt i klage- og ankesaker som gjelder uføretrygd og arbeidsavklaringspenger. Oslo Economics har analysert og beskrevet nøkkeltall og estimerte saks kostnader for klage- og ankesaker, samt løftet eksempler på saksflyt i klage- og ankesaker. I rapporten beskrives det også tilgjengelige virkemidler for å sikre riktig og enhetlig lovforståelse i klage- og ankesystemet.

Del III
Dagens klage- og ankesystem

Kapittel 4

Overordnede rettslige rammer og føringer for klage- og ankesystemet på Navs myndighetsområde

4.1 Innledning

Organiseringen av og saksbehandlingen i forvaltningen og domstolene må foregå innenfor rammene som trekkes opp av Grunnloven og internasjonale forpliktelser som er gjennomført i norsk rett.

Helt overordnet er det Grunnloven som etablerer og fordeler myndighet mellom statsmaktene, og som slik sett fastsetter de ytre rammene for organiseringen av statsapparatet, herunder offentlige beslutningsprosesser. Det er Grunnloven som fastsetter at den utøvende makt ligger hos Kongen (§ 3), at folket utøver den lovgivende makt gjennom Stortinget (§ 49), og at Høyesterett dømmer i siste instans (§ 88). I tillegg knesetter Grunnloven et knippe rettigheter for borgerne, som setter begrensninger for myndighetenes avgjørelser (§§ 93 flg.). Det varierer om, og i hvilken grad, slike rettigheter har betydning for organiseringen av offentlige beslutningsprosesser.

Gjennom samhandling med andre stater og internasjonale organisasjoner inngår staten dessuten overenskomster som forplikter staten på forskjellige måter. Også disse kan etter omstendighetene få betydning for organiseringen av statsapparatet og offentlige beslutningsprosesser. Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK), FN-konvensjonene om menneskerettigheter (blant annet SP, ØSK og barnekonvensjonen) og EØS-avtalen, som alle er gjennomført i norsk rett med forrang foran annen norsk lovgivning, er eksempler på det. Som i rettighetskatalogen i Grunnloven, er det i stor grad tale om rettigheter som i hovedsak setter grenser for innholdet i myndighetenes avgjørelser, men enkelte av bestemmelsene stiller også krav til offentlige beslutningsprosesser, enten direkte eller indirekte.

I vurderingen av tiltak for å forbedre klage- og ankesystemet på Navs myndighetsområde legger utvalget stor vekt på å foreslå løsninger som ligger trygt innenfor rammene av Grunnloven og

relevante internasjonale forpliktelser, herunder særlig EMK. I dette kapitlet vil utvalget derfor kort gjennomgå det utvalget anser som de sentrale regler og føringer på dette området. Utvalget behandler også betydningen av Grunnloven og internasjonale føringer mer konkret under drøftingen av de ulike løsningsforslagene.

4.2 Grunnlovens overordnede regulering og føringer

Grunnloven § 3 fastsetter at den utøvende makt er hos Kongen. Bestemmelsen forutsetter at forvaltningen har stor frihet til å organisere egen virksomhet, slik at den er i stand til å håndtere sine oppgaver på en effektiv måte.¹ Det er ikke til hinder for at Stortinget ved lov fastsetter nærmere regler om forvaltningens organisering og saksbehandling,² og det er antatt at opprettelsen av organer som er uavhengige av Kongen, nettopp må skje ved lov.³ Ut over dette ligger det generelt sett få konkrete krav i Grunnloven til organiseringen av forvaltningen. Grunnloven legger ingen eksplisitte føringer på forvaltningens saksbehandling, herunder klage- og ankesystemet. Lovgiver, og til dels forvaltningen selv, står således nokså fritt til å regulere disse spørsmålene i lov, forskrift og eventuelt ved instruks.

Denne friheten gjelder likevel ikke helt uten reserver. For det første må det tas forbehold for det maktfordelingsprinsipp som Grunnloven bygger på, og da særlig med hensyn til domstolenes rolle og funksjon. Det følger for eksempel av Grunnloven § 88 at Høyesterett dømmer i siste instans, og av § 89 at domstolene har rett og plikt til å kontrollere lovligheten av myndighetenes

¹ NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov, s. 97.

² Grunnloven § 3 regnes altså ikke som et kongelig prerogativ.

³ NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov, s. 511.

beslutninger. Bestemmelsene etablerer domstolene som kontrollerende myndighet vis-a-vis den utøvende makt. Grunnloven § 95 slår dessuten fast at alle har rett til å få sine saker avgjort av en uavhengig og upartisk domstol. I sum gir disse grunnlovsbestemmelsene uttrykk for en helt sentral rettssikkerhetsgaranti, nemlig retten til å få prøvd sine saker for uavhengige domstoler. Denne rettigheten kan ikke fratras borgerne gjennom lovgivning. Det er også en klar forutsetning at tilgangen til domstolene skal være reell, og at flest mulig med et reelt behov for å få sine saker prøvd, skal ha adgang til domstolene.

Det kan spørres om Grunnlovens ideal om domstolskontroll ivaretas godt nok i dag. Det hersker stor enighet om at domstolen behandler for få forvaltningssaker. En vanlig årsaksforklaring er at kostnadene forbundet med domstolsbehandling er så store at terskelen for å bringe saken inn for domstolen er blitt for høy.⁴ I den grad det er riktig, har en formell tilgang til domstolene liten verdi for borgerne. Utvalget anser dette som en særlig stor utfordring på Navs myndighetsområde, der brukerne ofte kan mangle den nødvendige økonomiske evnen til å forfølge sine rettigheter for domstolen. Grunnloven legger slik sett relativt sterke føringer på hvordan klage- og ankesystemet bør organiseres.

Også menneskerettighetene som er knesatt i Grunnloven kapittel E vil, i varierende grad, kunne få betydning for organiseringen av statsapparatet og offentlige beslutningsprosesser. De fleste bestemmelsene gir borgerne materielle rettigheter og setter grenser for innholdet i myndighetenes avgjørelser, for eksempel Grunnloven § 100 om ytringsfrihet og § 102 om rett til respekt for privatliv. Ved vurderingen av om inngrep i slike rettigheter er lovlige, vil det likevel kunne være relevant å se hen til forsvarligheten av en underliggende saksbehandling. Det innebærer at materielle rettigheter kan ha indirekte betydning for beslutningsprosessene.

Mer eksplisitte føringer ligger i de grunnlovsfestsatte prosessuelle rettighetene. Ett eksempel er Grunnloven § 104, som gir alle barn rett til å bli hørt i saker som gjelder dem selv. Denne rettigheten må ivaretas både av forvaltningsorganer og domstoler som behandler saker om barn. Hvordan barnet skal høres, sier imidlertid § 104 ingenting om, og det kan ikke utledes av § 104 at barn har en ubetinget rett til muntlig behandling av sine saker.

Helt sentrale er de prosessuelle rettigheter som følger av Grunnloven § 95. Paragrafen gir som nevnt alle rett til å få sin sak avgjort av en uavhengig og upartisk domstol innen rimelig tid, og fastsetter at rettergangen skal være rettferdig og offentlig. Bestemmelsen kom inn i Grunnloven i 2014 etter mønster av EMK artikkel 6, og skal tolkes i lys av konvensjonen og Den europeiske menneskerettighetsdomstolens (EMD) praksis.⁵ Utvalget legger til grunn at Grunnloven § 95 ikke favner videre enn EMK artikkel 6 på Navs myndighetsområde, og viser derfor til omtalen av artikkel 6 i punkt 3 nedenfor.

Oppsummert fastsetter Grunnloven de overordnede rammer for organiseringen av statsmakten, og den legger også visse føringer på offentlige beslutningsprosesser. Det lar seg likevel hevde at det i stor grad er overlatt til de relevante myndigheter selv å regulere systemet nærmere, herunder et eventuelt klage- og ankesystem på Navs myndighetsområde.

4.3 Betydningen av internasjonale forpliktelser

4.3.1 Innledning

I sin redegjørelse for hvilken betydning internasjonale forpliktelser generelt har for forvaltningens virksomhet, viser Forvaltningslovutvalget til at det ikke finnes noen internasjonale konvensjoner som regulerer forvaltningens saksbehandling i sin alminnelighet, men at en del føringer følger av konvensjonsforpliktelser som gir borgerne materielle og til dels prosessuelle rettigheter, herunder Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK), FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) og, ikke minst, EØS-avtalen.⁶ Dette utvalget legger til grunn at det samme langt på vei gjelder for nasjonale domstolers behandling av tvistesaker.

Slik utvalget ser det, står EMK og EØS-avtalen i en særstilling, også når det gjelder betydningen for et klage- og ankesystem på Navs myndighetsområde. Både EMK og EØS-avtalen er gjennomført i norsk rett med forrang foran annen alminnelig lovgivning,⁷ og fastsetter rettigheter for borgerne og plikter for staten av stor prinsipiell og praktisk betydning.⁸ Utvalget konsentrerer seg derfor i dette punktet om disse to regelsettene, og vil

⁴ NOU 2020: 11 Den tredje statsmakt, punkt 7.3.

⁵ NOU 2020: 11 Den tredje statsmakt, punkt 3.4, med videre henvisninger.

⁶ NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov, kapittel 7.

⁷ Menneskerettsloven § 3 og EØS-loven § 2.

redegjøre for hvilke rammer og føringer som kan utledes av dem.

4.3.2 Den europeiske menneskerettskonvensjon. Særlig om EMK artikkel 6

Den europeiske menneskerettskonvensjon gir enkeltindivider en rekke rettigheter som staten ikke kan gripe inn i uten at det har grunnlag i EMK-rettighetene selv. Som grunnlovsrettighetene setter EMK-rettighetene først og fremst grenser for innholdet i myndighetenes avgjørelser. De fleste av dem har derfor begrenset interesse for spørsmålet om organiseringen av og saksbehandlingen i forvaltning og domstol.⁹ EMDs praksis viser imidlertid at det ved vurderingen av om inngrep i disse rettighetene er lovlige, ofte blir lagt vekt på kvaliteten i den offentlige beslutningsprosessen. På den måten legger også de materielle rettighetene visse føringer på saksbehandlingen i forvaltningen og domstolen.

I en særstilling står EMK artikkel 6, som gir borgerne krav på en rettfærdig og offentlig rettergang for å få avgjort borgerlige rettigheter og plikter. Dette omfatter saker innenfor Navs myndighetsområde. Bestemmelsen krever at avgjørelser treffes innen rimelig tid av en uavhengig og upartisk domstol som er opprettet ved lov.

Det følger av EMDs praksis at artikkel 6 også stiller en rekke andre krav enn dem som direkte følger av ordlyden, blant annet rett til kontradiksjon, partsinnsyn, muntlig behandling og begrunnede avgjørelser.¹⁰ Kontradiksjon og partsinnsyn handler om at parten skal ha reell mulighet til å sette seg inn i og imøtegå faktiske og rettslige omstendigheter i saken, hva enten de er av prosessuell eller materiell karakter.¹¹ Muntlighet er ansett som en forutsetning for offentlig rettergang, og det følger av EMDs praksis at parten har krav på muntlig behandling i minst én instans. EMD aksepterer likevel enkelt unntak, for eksem-

pel i saker som i det vesentlige gjelder rettslige spørsmål.¹² I kravet om begrunnelse ligger at parten må kunne forstå rettens avgjørelse og hvorfor resultatet ble som det ble.¹³ En begrunnelse kan være kort, og det er ikke et krav at alle anførsler som har vært fremme i saken, drøftes. En domstol kan i vid utstrekning bygge på en begrunnelse gitt av en lavere instans.

På den annen side gir EMK artikkel 6 ingen ubetinget rett til å anke.¹⁴ Men dersom det etter nasjonal rett gjelder en ankerett, er det et krav at ankesdomstolens behandling tilfredsstillende kravene i EMK artikkel 6. Ankerreglene må være utformet slik at parten i praksis har reell mulighet til å benytte seg av ankeretten.¹⁵

EMK artikkel 6 retter seg mot domstolens behandling, ikke mot behandlingen i forvaltningen. Det følger direkte av ordlyden. Konvensjonens domstolsbegrep er imidlertid autonomt, slik at det ikke er avgjørende om organet regnes som domstol etter nasjonal rett. På den annen side innebærer det at organer som etter nasjonale regler er å anse som forvaltningsorganer, kan være en domstol i EMKs forstand. Det avgjørende er om organet tilfredsstillende konvensjonens prosessuelle og materielle kriterier.

Etter artikkel 6 er en domstol («tribunal») et organ som er opprettet ved lov, og som er uavhengig og upartisk. I kravet om uavhengighet ligger at organet må være sammensatt av personer som ikke kan instrueres i sakene som skal avgjøres. Videre er må organets avgjørelser være bindende for partene, også for offentlige myndigheter. Organer som oppfyller disse kriteriene, er domstoler i EMKs forstand. I norsk sammenheng innebærer det at flere såkalte domstollignende forvaltningsorganer vil regnes som domstoler etter EMK artikkel 6. Etter utvalgets syn gjelder det blant annet for Trygderetten.¹⁶

EMK artikkel 6 fastsetter en rett til domstolsbehandling. Det gjelder også i saker mot forvaltningen, så lenge saken gjelder en «borgerlig» rettighet eller plikt. Forvaltningens avgjørelser skal altså kunne bringes inn for domstolene, og det er en forutsetning at tilgangen til domstolen er reell. EMD har imidlertid akseptert at tilgangen til domstolen underlegges visse begrensninger, men forutsetningen er at retten til domstolsbehandling

⁸ FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter kunne også vært nevnt, men den inneholder et tilsvarende sett med rettigheter som EMK. Det er ingen holdepunkter for at de relevante bestemmelsene i SP rekker lenger enn de tilsvarende bestemmelsene i EMK, se NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov, punkt 7.2.3.

⁹ Hvordan en offentlig beslutningsprosess har foregått, kan imidlertid få betydning for vurderingen av om det er skjedd en krenkelse av EMK-rettighetene, se NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov, punkt 7.2.2.

¹⁰ Se NOU 2020: 11 Den tredje statsmakt, punkt 3.4 om det nærmere innholdet i EMK artikkel 6. Se også NOU 2017: 8, punkt 3.2.

¹¹ Kjølbros 2020, s. 694.

¹² Kjølbros 2020, s. 642.

¹³ Kjølbros 2020, s. 700.

¹⁴ Kjølbros 2020, s. 578.

¹⁵ Kjølbros 2020, s. 579.

¹⁶ Se tilsvarende i NOU 2017: 8 Særdomstoler på nye områder? s. 31–32 og Prop. 139 L (2014–2015) s. 21.

ikke uthules på en slik måte at «the very essence of the right is impaired».¹⁷ Terskelen for å bringe en sak inn for domstolen kan altså ikke være så høy at det i realiteten ikke er noe igjen av rettigheten.

4.3.3 Kort om EØS-rettens betydning

EØS-rettens betydning for norsk forvaltningsrett har fått økt oppmerksomhet i de senere årene. Gjennom EØS-avtalen har staten påtatt seg en lang rekke forpliktelser som retter seg direkte mot forvaltningens, inkludert Navs, virksomhet. Det meste av dette er av materiell karakter, og stiller krav til eller setter grenser for myndighetenes avgjørelser, men når forvaltningen behandler EØS-saker, må saksbehandlingen tilfredsstillende EØS-rettens prosessuelle krav til beslutningsprosessen.

Utvalget legger imidlertid til grunn at norsk forvaltningsrett for alle praktiske formål oppfyller de minimumskrav som EØS-retten stiller til saksbehandlingen. Det gjelder også saksbehandlingen i saker på Navs myndighetsområde, hvor diskusjonene de siste årene først og fremst har dreid seg om de materielle rettighetene som følger av EØS-avtalen.¹⁸

4.4 Utgangspunkter for klagesaksbehandling i Norge – normalmodellen

De alminnelige reglene om klage over enkeltvedtak finner vi i forvaltningsloven. Utgangspunktet er at klageinstansen er det forvaltningsorgan som er nærmest overordnet det forvaltningsorgan som har truffet vedtak (underinstansen).¹⁹

Hvilket forvaltningsorgan som er klageinstans etter hovedregelen, avhenger av hvor langt myndigheten er delegert, og om en enhet som har fått delegert myndighet er å regne som et eget forvaltningsorgan, atskilt fra det organet som delegerte myndigheten. For en del etater vil dette kunne skape tvil, ved at man har et sentralt organ, eksempelvis et direktorat, med regionale, lokale eller andre enheter administrativt underlagt dette

organet. Tidligere var en stor del av klagesaksbehandlingen i forvaltningen lagt til departementene som «nærmest overordnet». Myndigheten til å treffe vedtak har etter hvert i langt større grad blitt delegert, og departementene står nå for en svært liten del av klagesakshåndteringen. Klageorganene i forvaltningen har ofte andre oppgaver sammen med klagesaksbehandling.

Klageordningen har to formål.²⁰ For det første skal de sikre riktige avgjørelser. Ordningen gir forvaltningen en mulighet til å rette opp eventuelle feil (rettslig eller faktisk) når en klager krever det. Den gir en mulighet til å korrigere avgjørelsen der relevante hensyn er oversett, der vedtaket ikke ivaretar lovens formål godt nok, eller der vedtaket viser seg å være uforholdsmessig tyngende for den private part. En klageordning er sentral for å styrke tilliten til offentlig forvaltning.

For det andre skal klagereglene bidra til at overordnet forvaltningsorgan får innsyn i praktiseringen av regelverket. Denne kunnskapen kan gi grunnlag for regelendringer, men også å avdekke uriktig praktisering. Klageordningen er på denne måten et redskap for forvaltningens interne kontroll.

På mange områder har det blitt opprettet egne klagenemnder som utelukkende, eller i hovedsak, behandler klagesaker. Disse er regulert i særlovgivningen, og kan ha ulike begrunnelser, eksempelvis en særskilt kompetanse eller faginnsett som det overordnede forvaltningsorganet ikke har, eller å sikre større grad av uavhengighet til underinstansen. En viktig årsak til opprettelse av mange slike uavhengige klagenemnder er nok at mange borgere vanskelig kan få prøvd sin sak for domstolene på grunn av kostnadsnivået. Slike nemnder gir borgeren i det minste en mulighet for overprøving av et uavhengig og kompetent organ.

Forvaltningsloven har en klagefrist på tre uker, som begynner å løpe når underretning om vedtaket er kommet frem til parten.²¹ I særlovgivningen opererer man med andre klagefrister. De fleste vedtak fra Nav har for eksempel en klagefrist på seks uker.

4.5 Domstolene

Som det følger av punkt 4.2 ovenfor, har borgene i norsk rett en grunnlovfestet rett til å få prøvd for en domstol om offentlig myndighetsutøvelse er i

¹⁷ Kjølbro 2020, s. 559.

¹⁸ EØS-rettens betydning for norsk forvaltningsrett er utførlig behandlet i Christoffer C. Eriksen og Halvard H. Fredriksen, *Norges europeiske forvaltningsrett*, 2019 og av Forvaltningslovutvalget i NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov, punkt 7.3.

¹⁹ Forvaltningsloven § 28 første ledd. Utvalget omtaler underinstansen som «førsteininstansen» i denne utredningen.

²⁰ NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov, pkt. 24.5.

²¹ Forvaltningsloven § 29.

strid med Grunnloven eller landets lover. Bestemmelsen kodifiserer prøvingsretten, som lenge har vært konstitusjonell sedvanerett.²²

I norsk rett er utgangspunktet for domstolsprøving at stevning må tas ut for tingretten. Tingrettens dommer kan ankes til lagmannsretten, og lagmannsrettens dommer kan ankes til Høyesterett.

Domstolsprøving av forvaltningsvedtak innebærer etter hovedregelen at domstolene tar stilling til om forvaltningsvedtaket var innenfor de rettsreglene som gjaldt da vedtaket ble fattet. Det er forholdene på vedtakstidspunktet som er avgjørende for prøvingen.²³ Domstolenes overprøving går ut på å finne ut om forvaltningens vedtak er gyldig eller ugyldig. Dersom vedtaket er ugyldig, blir det opphevet av domstolen. Forvaltningen må da fatte nytt vedtak. Domstolen har svært begrenset mulighet til å fatte realitetsavgjørelse.

Ved lov kan det fastsettes at domstolene kan prøve alle sidene av saken, slik at forhold frem til domsavsigelsen får betydning. Dette gjelder blant annet vedtak om administrative frihetsinngrep i barnevernet og psykisk helsevern.²⁴ Innenfor Navs myndighetsområde er likevel utgangspunktet at domstolen bare prøver gyldigheten av Trygderettens kjennelse.²⁵

Domstolens prøvelseskompetanse vil på mange områder være begrenset, slik at den ikke kan overprøve forvaltningens skjønnsutøvelse. Og selv om domstolen kan overprøve en vurdering i et forvaltningsvedtak, er det likevel ikke sikkert de vil benytte seg av denne muligheten. Dette gjelder for eksempel ved overprøving av faglige vurderinger, slik som Trygderettens vurderinger av medisin og attføring. Høyesterett har flere ganger uttalt at de utviser varsomhet med å overprøve Trygderettens vurderinger.²⁶

²² Rt. 1976 s. 1.

²³ Rt. 2015 s. 1388.

²⁴ Tvisteloven kapittel 36.

²⁵ Trygderettsloven § 26.

²⁶ Se for eksempel HR-2021-2276-A.

Kapittel 5

Politiske og organisatoriske rammer for klage- og ankesystemet

5.1 Velferdsstatens grunnlag og utgifter

Velferdsordningene er forankret i den norske modellen. Den norske modellen er ofte definert som samspillet mellom det organiserte arbeidslivet, brede velferdsordninger og den økonomiske politikken. Nav har en sentral rolle i å administrere og forvalte disse velferdsordningene, som i hovedsak er finansiert over offentlige budsjetter. Ordninger som inntektssikring ved sykdom, arbeidsledighet og alderdom skal gi trygghet og uavhengighet til innbyggerne. Dette er universelle velferdsordninger som kommer alle innbyggerne til gode og legger til rette for god helse, uavhengig av inntekt.

De samlede utgiftene til folketrygdens ytelser er i statsbudsjettet for 2023 anslått til i nærmere av 590 mrd. kroner, hvorav 511 mrd. er til sosiale formål.¹ Utgiftene er fordelt som vist i figuren under.

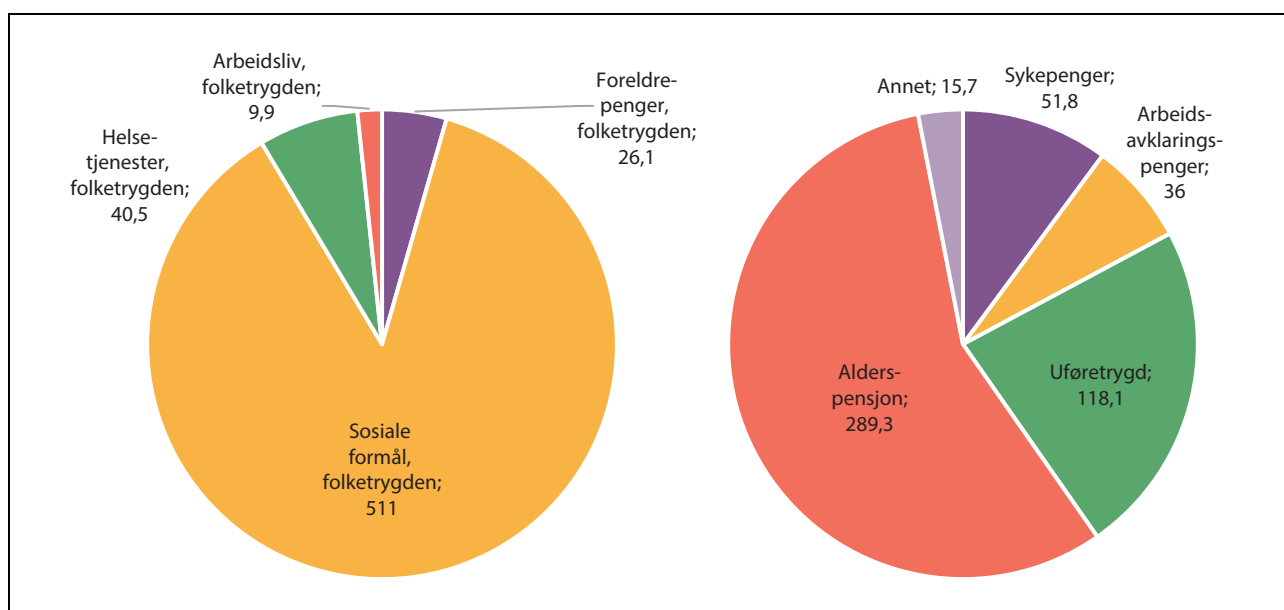
¹ Prop. 1 S (2022–2023) Gul bok 2023.

Folketrygdens utgifter er økende. Figuren viser realvekst i utgiftene til utvalgte formål 2009–2023.²

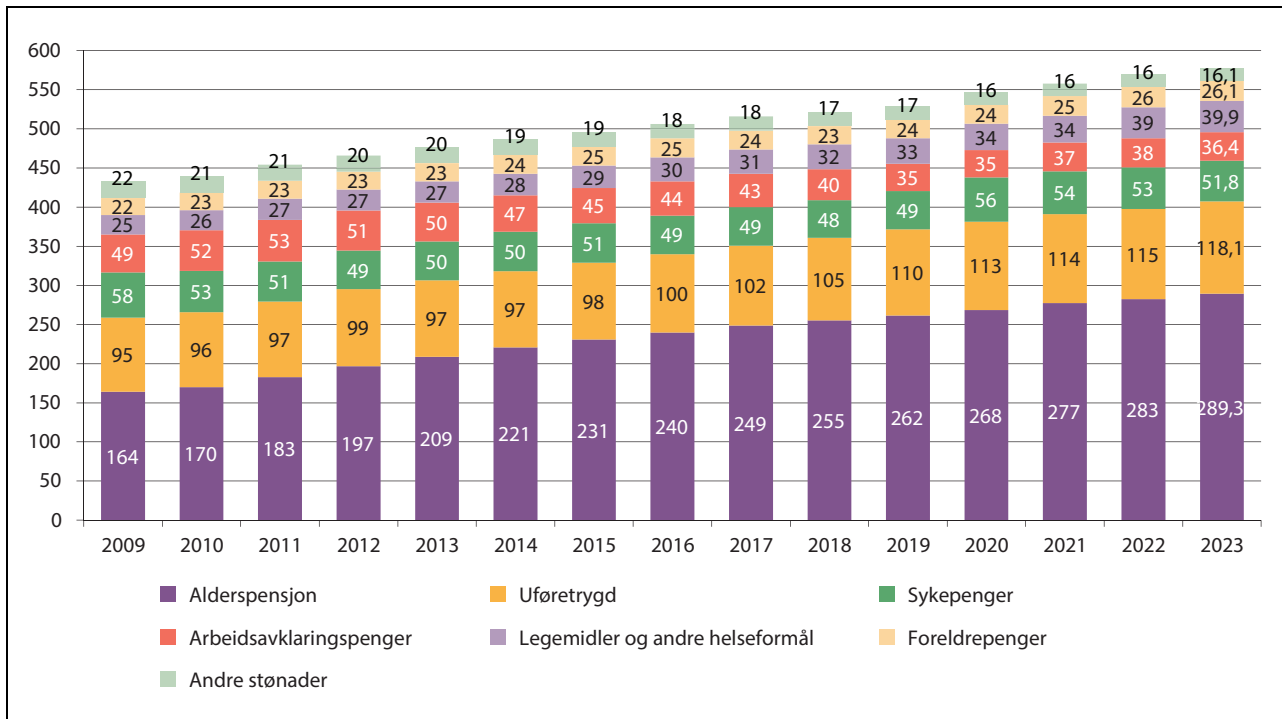
Det er ventet at veksten i utgifter til store regelstyrte velferdsordninger vil fortsette å øke i årene som kommer. Dette skyldes primært demografiske forhold, herunder en stadig større andel pensjonister i befolkningen. Det blir stadig færre yrkesaktive per pensjonist. Dette har bidratt til høy vekst i folketrygdens utgifter det siste tiåret. Denne økningen vil fortsette, samtidig som økningen i utgiftene til folketrygden og utgifter i helseforetakene og kommunesektoren forventes å bli høyere frem mot 2030 enn i foregående år.

Sammenlignet med andre sammenliknbare land, bruker Norge en relativt stor andel av bruttonasjonalprodukt (BNP) på velferd. Ved å ta utgangspunkt i BNP, kommer Norge på en niendeplass i OECD-sammenheng på velferdsstatens størrelse som andel av BNP. Norge brukte i 2019 i overkant av 25 prosent av BNP på velferd, mot om

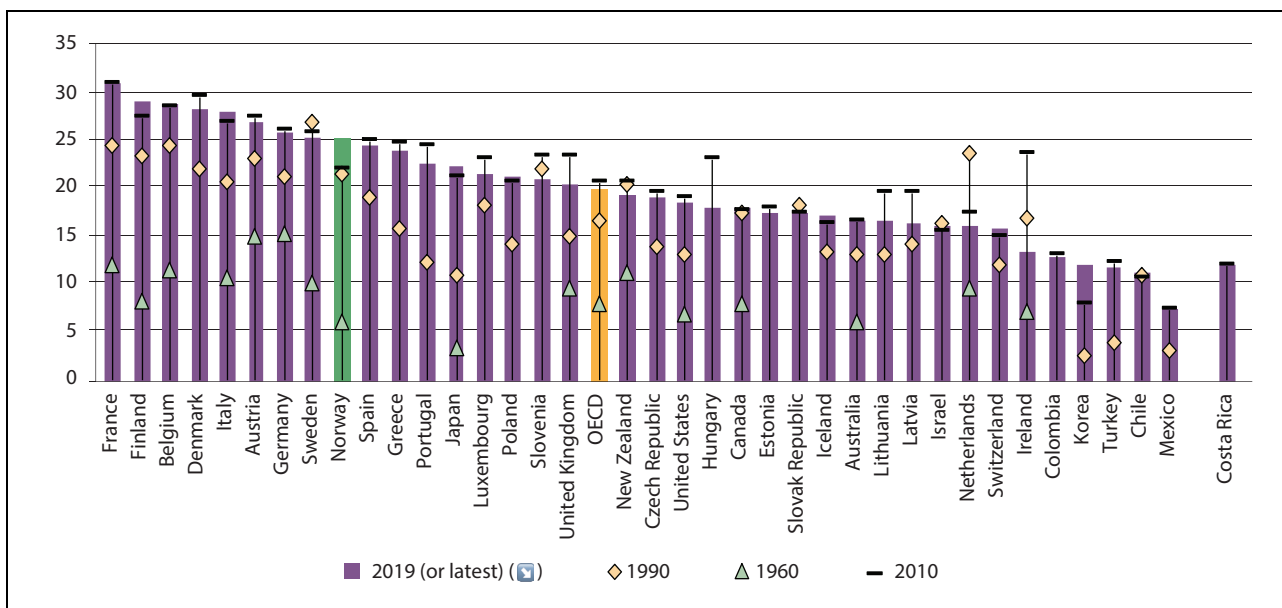
² Prop. 1 S (2022–2023) Gul bok 2023.



Figur 5.1 Utgifter til folketrygdens ytelser og utgifter til sosiale formål



Figur 5.2 Realvekst i folketrygden, 2009-2023



Figur 5.3 Andel av BNP på velferd i OECD-land 1960, 1990 og 2010

lag 16 prosent i 1980. Til sammenlikning brukte Danmark 28,3 prosent (20,3 prosent i 1980) og Sverige 25,5 prosent (24,5 prosent i 1980). Den norske velferdsstaten har økt kraftig siden 1980, og Norge er nå på nivå med nordiske naboland. I perioden etter 1980 har dessuten BNP vokst relativt mer i Norge enn både Sverige og Danmark,

noe som er med å forsterke bildet på velferdsstatens vekst i Norge.³

Nav har ansvaret for å gjennomføre den statlige delen av arbeids- og velferdspolitikken. Nav skal sikre rett ytelse og tjeneste til den enkelte og

³ Social Expenditure Database (SOCX) – OECD.

følge opp og kontrollere tjenester, ytelser og utbetalinger. I statsbudsjettet for 2023 bevilges det nærmere 13,3 mrd. kroner til etaten. I tillegg bevilges det over 335 mill. kroner til utviklingstiltak. Trygderetten har en bevilgning på om lag 105 mill. kroner. Samlet går det om lag 13,7 mrd. kroner til administrasjon av arbeids- og velferdspolitikken over Arbeids- og inkluderingsdepartementets budsjetter.

5.2 Folketrygdens formål og sentrale mål i arbeids- og velferdspolitikken

5.2.1 Folketrygdens formål

Folketrygdens formål er å gi økonomisk trygghet ved å sikre inntekt og kompensere for særlige utgifter ved arbeidsløshet, svangerskap og fødsel, aleneomsorg for barn, sykdom og skade, uførhet, alderdom og dødsfall. Folketrygden skal bidra til utjevning av inntekt og levekår over den enkeltes livsløp og mellom grupper av personer. Folketrygden skal bidra til hjelp til selvhjelp med sikte på at den enkelte skal kunne forsørge seg selv og klare seg selv best mulig til daglig.⁴

Folketrygdens system er utformet slik at man i hovedsak opparbeider seg rettigheter gjennom arbeid. Nivået på ytelsene er stort sett knyttet til tidligere inntekt, og for flere ytelser er tidligere arbeidsinntekt også en forutsetning for å komme inn under ordningen. Kompensasjonsgraden, eller hvor stor andel av den bortfalte inntekten som blir erstattet, er noe ulik i de forskjellige ordningene. I sykepengeperioden gis det full inntektsskompensasjon opp til seks ganger folketrygdens grunnbeløp. De andre ordningene har en lavere kompensasjonsgrad. De fleste vil dermed få høyere inntekt dersom de går fra trygd til arbeid. Disse forutsetningene skal stimulere til deltakelse i arbeidslivet. Samtidig gis det mulighet for minsteytelser i enkelte ordninger.⁵

Økonomisk sosialhjelp er en kommunal stønad, som gis til personer som ikke er i stand til å sørge for eget livsopphold gjennom arbeid eller andre inntektsgivende ordninger, for eksempel trygderettigheter. Utgangspunktet er imidlertid at hver enkelt først skal utnytte egne muligheter eller hjelpeordninger for å kunne forsørge seg selv. Når alle reelle muligheter er utnyttet fullt ut, men ikke strekker til, har den som ikke kan sørge for sitt livsopphold krav på økonomisk stønad til

livsopphold. Nav-kontoret har både rett og plikt til å utøve skjønn ved vurderingen av om det skal ytes slik stønad, og ved utmåling av stønaden.⁶ Sosialtjenesteloven gir ingen veiledning om det konkrete stønadsnivået, men det gis statlige veiledende satser til kommune. Generelt gir statlige ytelser som arbeidsavklaringspenger og uføretrygd høyere utbetalinger, og i tillegg gir de statlige trygdeordningene større forutberegnelighet, fordi ytelsene som regel innvilges for lengre tidsperioder.

5.2.2 Flere i arbeid og økonomisk trygghet

Perspektivmeldingen (Meld. St. 14 (2020–2021)) peker på at i tiårene som kommer, vil det stå færre i yrkesaktiv alder bak hver pensjonist. Statens utgifter vil gå opp, uten at inntektene øker like mye.⁷ Meldingen peker på at høy sysselsetting og lav arbeidsledighet er sentrale mål for den økonomiske politikken og avgjørende for å sikre et bærekraftig velferdssamfunn:

«Både for den enkelte og for landet er det viktig at flest mulig er i arbeid. Selv om Norge har høy sysselsetting i en internasjonal sammenheng, er det et problem at mange står utenfor arbeidslivet grunnet helseproblemer, manglende kompetanse eller manglende integrering (...) Høy sysselsetting og lav arbeidsledighet er sentrale mål for regjeringens økonomiske politikk og avgjørende for å sikre et bærekraftig velferdssamfunn. Arbeid er kilde til inntekt, fellesskap og læring for den enkelte. Økt arbeidsinnsats gir høyere økonomisk vekst og økte skattegrunnlag. Det reduserer samtidig utgiftene i velferdssystemet. Mobilisering av arbeidskraft må skje på mange felt og i mange grupper.»⁸

Nav beskriver utfordringene knyttet til et bærekraftig velferdssamfunn på denne måten i sin omverdensanalyse fra 2021:

«En annen sentral politisk utfordring blir å balansere ønsket om trygge velferdsordninger opp mot økonomisk bærekraft. Her står politikerne overfor tøffe prioriteringer. Et alternativ er å redusere utgiftene gjennom færre eller lavere velferdsytelser og/eller reduksjon i tje-

⁴ Folketrygdloven § 1-1.

⁵ Prop. 1 S (2022–2023) Arbeids- og inkluderingsdepartementet, s. 142.

⁶ www.regjeringen.no.

⁷ Meld. St. 14 (2020–2021) Perspektivmeldingen 2021, s. 1.

⁸ Meld. St. 14 (2020–2021) Perspektivmeldingen 2021, s. 28–29.

nestetilbudet. En annen mulighet er gjennom økte skatteinntekter og økt skattegrunnlag. En tredje vei er å øke arbeidsmarkedsdeltakelsen og derigjennom skatteinntektene. En fjerde mulighet er å redusere utgiftene ved å effektivisere offentlig sektor. Politiske partier har ulike syn på hvilke virkemidler som er best egnet, men det er sannsynlig at man vil måtte kombinere flere av de ulike virkemidlene.»⁹

I tillegg til at det argumenteres for at høy sysselsetting og lav arbeidsledighet er viktig for velferdsstaten bærekraft, argumenteres det for at arbeid er viktig for den enkelte. I «Strategi for fagfeltet Arbeid og Helse», utarbeidet i felleskap av Arbeids- og velferdsdirektoratet og Helsedirektoratet, står det innledningsvis at deltakelse i arbeidslivet er en kilde til opplevelse av anerkjennelse, fellesskap og personlig identitet. Motsatt peker strategien på at det er sterke sammenhenger mellom arbeidsledighet og dårlig helse.¹⁰

Den såkalte «arbeidslinjen» har vært sentral i arbeids- og velferdspolitikken de siste årene, og viktige elementer i arbeidslinjen er mål om høy sysselsetting og at det skal lønne seg å jobbe.¹¹ Samtidig er det et uttrykt politisk mål at inntektssikringsordningene skal gi økonomisk trygghet for de ikke er i stand til å delta i arbeidslivet. Velferdsordningene skal med andre ord utvikles slik at de stimulerer til arbeid, samtidig som de som ikke kan delta i arbeidslivet skal være sikret en forsvarlig inntekt og et sosialt sikkerhetsnett. Denne balansen uttrykkes slik i statsbudsjettet for 2023:¹²

«Regjeringen legger arbeidslinjen til grunn i arbeids- og velferdspolitikken. Det må derfor lønne seg for den enkelte å utnytte sin arbeidsevne og forsørge seg selv. Samtidig skal også folk som av ulike grunner ikke er i arbeid, ha en økonomi som gjør at de kan leve verdige liv og delta på ulike arenaer i samfunnet. Regjeringen er opptatt av å balansere hensynene til inntektssikring og til arbeidslinjen på en god måte (...)»

Det har over tid vært en politisk bekymring knyttet til at andelen mottakere av helserelevante

ytelser i Norge ligger høyt sammenliknet med de fleste andre land. I mandatet til «Sysselsettingsutvalget» står det at andelen av befolkningen som mottar en helserelevante ytelse er langt høyere nå enn for 30-40 år siden.¹³ Denne gruppen utgjør størstedelen av de i yrkesaktiv alder som står utenfor arbeidslivet. Det pekes på at det er særlig bekymringsfullt at andelen unge som mottar langvarige helserelevante ytelser har økt. En viktig politisk målsetting de siste årene har derfor vært å få flere unge i arbeid og utdanning.

5.3 Organiseringen og styring av Nav, Trygderetten og domstolene

5.3.1 Innledning

Utvalget vil rette fokuset mot vurderinger av klage- og ankesystemet for de sakene som blir behandlet i Nav og Trygderetten. Om lag 90 prosent av sakene som kom inn til Trygderetten i 2021 var fra Nav (4 300 av 4 600 saker), mens resten var fra de øvrige ankemotpartene; Helseklage, Kommunal landspensjonskasse, Statens pensjonskasse og enkelte andre pensjonsordninger.¹⁴

Trygderetten behandler anker over klagevedtak fattet av Nav, som gjelder ytelser etter folketrygdloven, barnetrygdloven og enkelte andre lover på Navs myndighetsområde, det vil si fra den statlige delen av arbeids- og velferdsforvaltningen. Trygderetten behandler i tillegg saker på pensjonsområdet, blant annet fra SPK og KLP.

Klagesystemet for vedtak gjort av den kommunale delen av arbeids- og velferdsforvaltningen, med klagemulighet til Statsforvalteren, omfattes ikke av utvalgets mandat.

5.3.2 Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Arbeids- og inkluderingsdepartementet fastsetter overordnede mål og krav til Arbeids- og velferdsdirektoratet innenfor de rammer Stortinget fastsetter gjennom lov- og budsjettvedtak. Departementet har overordnet ansvar for å følge opp at Arbeids- og velferdsdirektoratet gjennomfører politisk fastsatte mål og prioriteringer.¹⁵ Departementet har ingen rolle i klage- og ankesaksbe-

⁹ NAVs omverdensanalyse (2021) Utvikling, trender og konsekvenser fram mot 2035, s. 16.

¹⁰ Strategi for fagfeltet Arbeid og Helse, Arbeids- og velferdsdirektoratet og Helsedirektoratet. Desember 2021, side 10.

¹¹ Meld. St. 46 (2012–2013) Flere i arbeid, s. 45.

¹² Prop. 1 S (2022–2023) Arbeids- og inkluderingsdepartementet, s. 13.

¹³ NOU 2021: 2 Kompetanse, aktivitet og inntektssikring, s. 15.

¹⁴ Årsrapport Trygderetten, 2021, s.17.

¹⁵ Instruks om virksomhets- og økonomistyring for Arbeids- og velferdsdirektoratet. Fastsatt av Arbeids- og inkluderingsdepartementet 1. januar 2022, s. 4.

handlingen i Nav og Trygderetten, med unntak av de få ganger Arbeids- og velferdsdirektoratet har truffet vedtak i førsteinstans.

5.3.3 Arbeids- og velferdsforvaltningen

Arbeids- og velferdsforvaltningen (Nav) er en landsdekkende offentlig virksomhet, som består av Arbeids- og velferdsetaten og de delene av kommunens tjenester som inngår i de felles lokale Nav-kontorene. Nav ble opprettet i 2006 og er resultatet av den største velferdsreformen i nyere tid, der tidligere Trygdeetaten, Aetat og den kommunale sosialtjenesten ble slått sammen. Begrunnelser for reformen var at for mange personer i yrkesaktiv alder sto helt eller delvis utenfor arbeidslivet og mottok offentlige stønader over lang tid, og at en del brukere opplevde å bli en «kasteball» mellom tjenestene, uten helhetlige løsninger som tilfredstilte brukerens behov.

Hovedmålene for Nav-reformen var:¹⁶

- Flere i arbeid og aktivitet, og færre på stønad

- Forenkle tjenestene til brukerne
- Tilpassede tjenester til brukernes behov
- En helhetlig og mer effektiv arbeids- og velferdsforvaltning

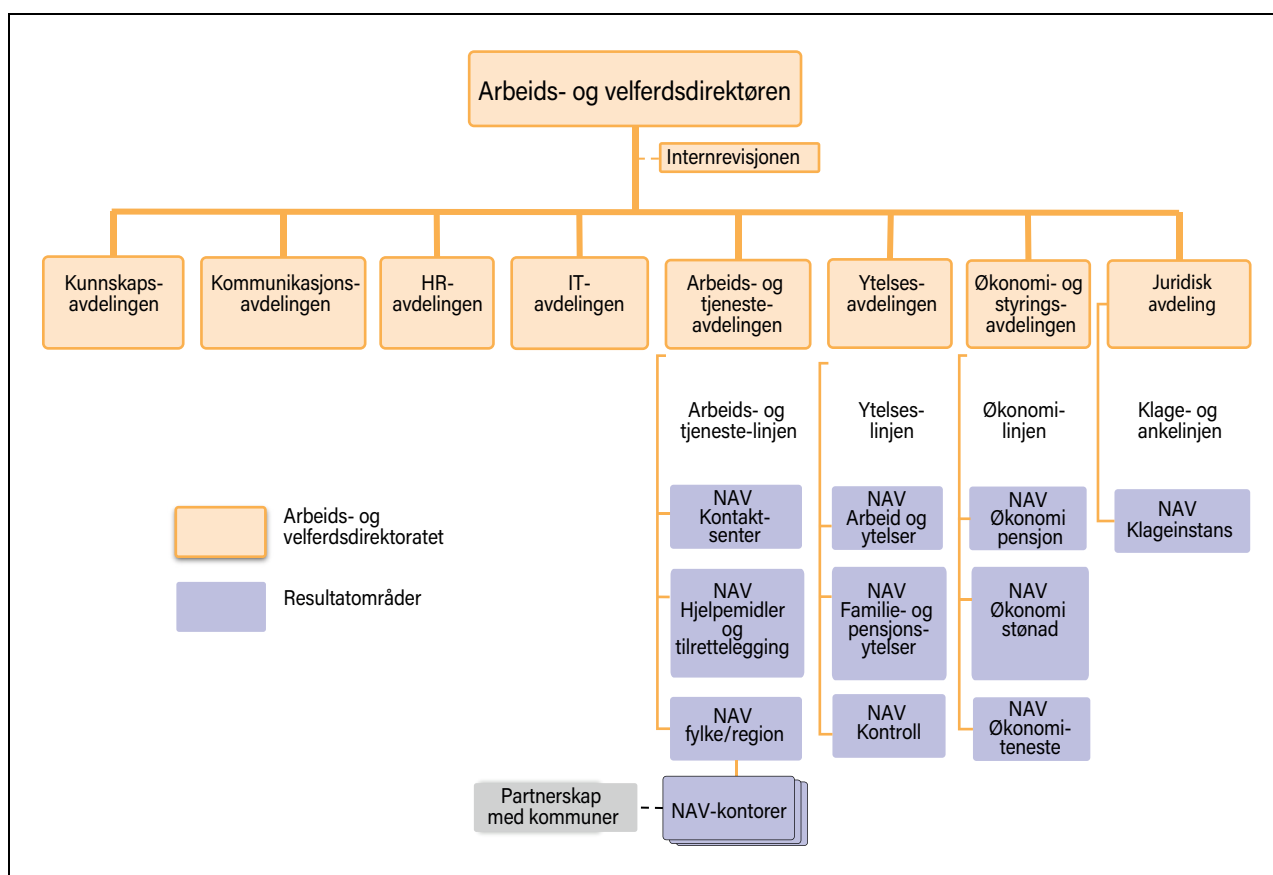
Arbeids- og velferdsforvaltningen er regulert i en egen lov. Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV-loven) regulerer forvaltningens hovedoppgaver, og har bestemmelser om organisering og samarbeid mellom den statlige og kommunale delen av Nav. Dette samarbeidet er også regulert i særskilte avtaler (avtaler om partnerskap), både på lokalt og nasjonalt nivå.

Nav har per i dag om lag 22 000 ansatte. Av disse er om lag 15 000 ansatt i staten, Arbeids- og velferdsetaten, mens om lag 7 000 er ansatt i kommunene.¹⁷ Nav er per 1. januar 2023 organisert slik:¹⁸

¹⁶ Regjeringen.no.

¹⁷ Nav.no.

¹⁸ Nav.no.



Figur 5.4 Organisasjonskart Nav

De åtte avdelingene i direktoratet ledes av hver sin direktør. Direktørene for Arbeids- og tjenesteavdelingen, Ytelsesavdelingen, Økonomi- og styringsavdelingen og Juridisk avdeling leder også de underliggende linjene. Resultatområdene i linjene ledes av egne direktører.

5.3.4 Arbeids- og velferdsdirektoratet

Arbeids- og velferdsdirektoratet har det overordnede ansvaret for at arbeids- og velferdsetaten oppfyller de forventninger som stilles til etaten og når de mål og resultater som framgår av departementets oppdrag.¹⁹

Direktoratet har ansvar for overordnet styring, ledelse og utvikling av Arbeids- og velferdsetaten, herunder:

- Oppfølging i tråd med resultatkrav, styringsmodell, og verdigrunnlag
- Lovpålagte og myndighetspålagte forhold som må sikres ivaretatt
- Strategi- og virksomhetsutvikling
- Utvikling av fag- og arbeidsmetodikk

Direktoratet er også fagdirektorat for de kommunale sosiale tjenestene og gir støtte til etaten på områder som kommunikasjon, IT, HR, administrasjon, økonomi og anskaffelser.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har det overordnede ansvaret for at Arbeids- og velferdsetaten ivaretar sitt samfunnsoppdrag, herunder fatter riktige vedtak om ytelser og tjenester.

Arbeids- og velferdsdirektoratet leder Arbeids- og velferdsetatens virksomhet. Direktoratet er ledet av Arbeids- og velferdsdirektøren.²⁰

Arbeids- og velferdsdirektøren beskriver i ansvarsdokumentet ansvar, ansvarsområder og oppgaver for direktørene i direktoratets ledergruppe (fordeling av ansvar mellom avdelingene i direktoratet).²¹ Ansvarsdokumentet beskriver sammen med øvrige styrende dokumenter, direktoratets virksomhet. Dokumentets hensikt er å sikre plassering av ansvar, og skape handlingsrom og sikre god myndighetsutøvelse og styring. Her er ansvaret for samtlige av direktoratets oppgaver fordelt, blant annet tolkningsansvaret for alt regelverk på Arbeids- og velferdsetatens myndighetsområde.

Arbeids- og velferdsdirektoratet kan delegere sin myndighet til underliggende organer i Arbeids- og velferdsetaten. Dette er gjort i Fullmaktsoversikten.²² All vedtaksmyndighet på statlige ytelser er delegert. Arbeids- og velferdsdirektoratet kan også bestemme hvilket organ vedtak etter folketrygdloven kan påklages til.²³ Det er NAV Klageinstans som er delegert myndighet til å behandle

samtlig klager på den statlige delen av Navs virksomhet, med mindre klageinstansen har truffet vedtak i første instans. Da er direktoratet klageinstans.²⁴ Dette skjer i praksis i sakskostnadssaker.

Direktoratet instruerer de ansatte i Arbeids- og velferdsetatens om hvordan lovene på etatens myndighetsområde er å forstå, og skal anvendes i behandlingen av søknader og klagesaker, gjennom rundskriv og fagmeldinger. Når saksbehandlingen i førsteinstans skjer maskinelt (automatisert), skjer instruksjonen ved at direktoratet bygger tolkningen av lovbestemmelsene inn i saksbehandlingssystemet.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har ansvar for opplæring og kompetanse i Arbeids- og velferdsetaten. Direktoratet utvikler opplæringsmateriell, og en del kurs er obligatoriske, mens de fleste bygger på frivillighet. Lederne i alle underliggende enheter har ansvaret for at egne ansatte får tilstrekkelig opplæring og har nødvendig kompetanse for å utføre arbeidet. Alle nyansatte i ytelseslinjen får en bolk med forvaltningsrett i kurset «Ny i Nav». De første årene etter etableringen ga direktoratet NAV Klageinstans, som også fikk ansvar for den faglige veiledningen i etaten, i oppdrag å holde kurs for ansatte i førsteinstansene. Dette var både stønadsfaglige kurs og kurs i forvaltningsrett og juridisk metode.

I ansvarsdokumentet går det frem at fagansvaret alle direktørene med faglige oppgaver har, omfatter å «utvikle opplæring, veiledning og materiell på de fagområdene som avdelingen har ansvar for».²⁵ Ytelsesavdelingen og Arbeids- og tjenesteavdelingen deler fagansvaret mellom seg, mens juridisk avdeling har ansvaret for forvaltningsretten. Ansvaret for etterlevelsen av forvaltningsretten ligger i de respektive fagavdelingene.

Før etableringen av Nav lå ansvaret for opplæring i de tidligere direktoratene; Rikstrygdeverket og Arbeidsdirektoratet. Fylkestyrgdekontorene og Klage- og ankekontoret i Aetat var sentrale i forbindelse med regionale og lokale kurs, både fagkurs og kurs i forvaltningsrett og juridisk metode, for ansatte i trygdekontor og arbeidskontor. Da Nav ble etablert, overtok NAV Klageinstans mye av dette ansvaret, også fra direktoratet. Klageinstansen fikk tildelt ansvar for stønadsrettslig og forvaltningsrettslig veiledning. Klageinstansen fikk egne midler til å drive opplæringstiltak i perioden mellom 2006 og 2013. De siste årene foregikk det meste av kursene i Oslo, mens klageinstansen de

¹⁹ Regjeringen.no.

²⁰ NAV-loven § 3 første ledd.

²¹ Ansvarsdokument for Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2022.

²² Vedlegg 1 til NAV-loven – Fullmaktsoversikt.

²³ Folketrygdloven § 21-12 første ledd første punktum.

²⁴ Folketrygdloven § 21-12 første ledd og vedlegg 1 til NAV-loven – Fullmaktsoversikt.

²⁵ Ansvarsdokument for Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2022.

første årene holdt de fleste av kursene regionalt. Kursoppleggene var utviklet sentralt i klageinstansen, for å sikre likt og riktig innhold. De siste ti årene har klageinstansen hatt en betydelig mer begrenset rolle i Navs opplæringstiltak, med unntak av å stille med instruktører på enkelte digitale kurs, i hovedsak knyttet til «Ny i Nav».

5.3.5 Arbeids- og velferdsetaten

5.3.5.1 Arbeids- og tjenestelinjen

Arbeids- og tjenestelinjen består av NAV Kontaktsenter, NAV Hjelpemidler og tilrettelegging og Nav Fylke med spesialenheter, som får sine oppdrag fra Arbeids- og tjenesteavdelingen i direktoratet i årlige mål- og disponeringsbrev og rapporter dit. Under hvert fylke ligger Nav-kontorene.

Arbeids- og tjenestelinjen ble tidligere kalt fylkeslinjen. I en periode etter at Nav ble etablert i 2006, ble de aller fleste vedtak i Nav fattet i enheter som var plassert i fylkeslinjen, altså i samme linje som Nav-kontorene.

NAV Kontaktsenter

NAV Kontaktsenter er Navs faglige førstelinje på telefon, chatbot/chat, Skriv til oss og sosiale medier. NAV Kontaktsenter har fra 16 000 til 20 000 brukermøter hver dag, som handler om arbeid, helse, familie, pensjon, uføretrygd eller sosiale tjenester.

NAV Kontaktsenter har i tillegg egne tjenester for blant annet arbeidsgivere, leger/behandlere, økonomisk rådgivning og teknisk brukerstøtte. NAV Kontaktsenters veiledere som gir svar gjennom den første kontakten i omtrent 70 prosent av henvendelsene.

NAV Kontaktsenter gir også veiledning og støtte i bruk av tjenestene Nav tilbyr på nett. Hvis den som henvender seg trenger å snakke med noen andre i Nav, skal vedkommende settes videre i kontakt med riktig person. NAV Kontaktsenter består av tolv kontaktsentre rundt i landet, med om lag 1 000 medarbeidere.²⁶

NAV Hjelpemidler og tilrettelegging

NAV Hjelpemidler og tilrettelegging legger til rette for at personer med ulike former for funksjonsnedsettelse kan mestre hverdag og jobb og ha et aktivt, selvstendig liv. Individuell tilrettelegging skjer ved hjelp av opplæring, rehabilitering,

tilpasning av hjelpemidler, personlig assistanse og andre støttetiltak. Området består blant annet av 18 hjelpemiddelsentraler, med til sammen om lag 1 300 ansatte.

Hjelpemiddelsentralene treffer vedtak og behandler klager i underinstans i saker om hjelpemidler fra sitt geografiske område (tidligere fylke).

Landet er delt inn i fem regioner når det gjelder behandling og oppfølging av bilsaker. De regionale bilsentrene, med til sammen om lag 90 ansatte, er en del av hjelpemiddelsentralen på sitt sted og treffer vedtak og behandler klager i førsteinstans fra sin region.²⁷ Nav opplyser at det som hovedregel er saksbehandlere med god stødnadsfaglig kompetanse, erfaring og høyere utdanning som behandler klagesakene i førsteinstans.

NAV Fylke

Nav har tolv fylkes- /regionskontor med hver sin direktør. Fylkeskontorene er organisatorisk overordnet Nav-kontorene og følger opp, koordinerer og støtter lokalkontorene og andre spesialenheter som fylket har ansvaret for, gjennom resultatmåling, opplæring og kompetansedeling. De fatter ikke vedtak.

Nav-kontor

Nav-kontoret er brukernes fysiske møtepunkt med Nav og døren inn til arbeids- og velferdstjenester i stat og kommune. Alle kommuner har lagt økonomisk sosialhjelp og kvalifiseringsstønning til Nav-kontoret. Mange kommuner har også lagt ytterligere tjenester til Nav-kontoret. På Nav-kontorene arbeider både statlig og kommunalt ansatte.

I den statlige delen av Nav, treffer Nav-kontoret vedtak, og behandler klager i førsteinstans, i saker om sykepengen etter folketrygdloven § 8-9 tredje ledd (utenlandsopphold), i saker etter enkelte bestemmelser i folketrygdloven kapittel 11 om arbeidsavklaringspenger (§§ 11-5, 11-9, 11-10 og 11-11) og etter NAV-loven § 14a (oppfølgingsvedtak).²⁸

Tiltaksenheten i fylket eller Nav-kontoret (fylkesdirektørene har handlingsrom til å bestemme) treffer vedtak etter arbeidsmarkedsloven om arbeidsmarkedsstiltak, tiltakspenger og tilleggsstønader til arbeidssøkere.

²⁶ Nav.no.

²⁷ Nav.no.

²⁸ Vedlegg 1 til NAV-loven - Fullmaktsoversikt.

Nav-kontorene og de andre enhetene med vedtaksmyndighet i Arbeids- og tjenestelinjen traff 179 593 vedtak og behandlet 3 115 klager som førsteinstans i 2021.²⁹

NAV Arbeidsrådgivning

NAV Arbeidsrådgivning supplerer Nav-kontorene og gir tilbud til brukere som har behov for tjenester utover det lokalkontorene kan tilby. Arbeidsrådgivningskontorene skal bidra til å lette tilpassningen til arbeidslivet for brukere. Det er ett arbeidsrådgivningskontor i hvert fylke. Nav Arbeidsrådgivning treffer ikke vedtak.

NAV Arbeidslivssenter

NAV Arbeidslivssenter er et ressurs- og kompetansesenter for et inkluderende arbeidsliv, og bistår virksomheter med å oppnå målene i avtalen om et inkluderende arbeidsliv. Det er ett arbeidslivssenter i hvert fylke. Nav Arbeidslivssenter treffer vedtak, og behandler klager i underinstans, om tilskudd til ekspertbistand.³⁰

5.3.5.2 Ytelseslinjen

Enhetene i ytelseslinjen er organisert som resultatområder, som blir ledet av en direktør og får sine oppdrag fra Ytelsesavdelingen i Arbeids- og velferdsdirektoratet gjennom årlige mål- og disponeringsbrev og rapporterer dit. Resultatområdene har enheter med nasjonalt ansvar over hele landet. Alle enheter har ansvar for både innenlands- og utenlandssaker.

De tre resultatområdene i ytelseslinjen er NAV Arbeid og ytelser, NAV Familie- og pensjonsytelser og NAV Kontroll. NAV Arbeid og ytelser og NAV Familie- og pensjonsytelser blir betegnet som forvaltningsenheter.

Da Nav ble opprettet i 2006, var forvaltningsenhetene, kalt Nav Trygd og Nav Arbeid, plassert i hvert fylke, i den daværende fylkeslinjen, mens enkelte forvaltningsoppgaver, blant annet Nav Yrkessykdomskontor og NAV Lønns garanti, var plassert i Nav Forvaltning i den daværende spesialenhetslinjen. Nav Arbeid behandlet i hovedsak ytelsene fra tidligere Aetat, mens Nav Trygd behandlet ytelsene fra tidligere Trygdeetaten.

²⁹ Statistikk fra Navs datavarehus, 2021, (SAK300) og (SAK510).

³⁰ Forskrift 29. august 2019 nr. 1105 om tilskudd til ekspertbistand.

Høsten 2008 ble pensjonsområdene flyttet til nyopprettede Nav Pensjon, som ble et nytt resultatområde i spesialenhetslinjen.³¹

I 2013 ble Nav Arbeid og Nav Trygd slått sammen med Nav Forvaltning og flyttet fra fylkeslinjen til spesialenhetslinjen, som da skiftet navn til Ytelseslinjen.³²

I 2016 ble deler av porteføljen til Nav Forvaltning flyttet til Nav Pensjon, og dagens organisering med NAV Arbeid og ytelser og NAV Familie- og pensjonsytelser etablert.

NAV Arbeid og ytelser

NAV Arbeid og ytelser treffer alle typer vedtak, inkludert stans og/eller tilbakekreving, og behandler klager i førsteinstans, i saker om arbeidsrettede ytelser som dagpenger, lønns garanti ved konkurs, arbeidsavklaringspenger, sykepenger og stønad til enslig mor eller far, og ytelser som uføretrygd, grunn- og hjelpestønad, stønad til ortopediske hjelpemidler, tilleggsstønader og tvungen forvaltning.³³

NAV Arbeid og ytelser blir ledet av en direktør med en styringsenhet, som har det overordnede administrative og faglige ansvaret. NAV Arbeid og ytelser har elleve avdelinger, som ledet av en avdelingsdirektør og plassert på 17 lokasjoner rundt i landet. Saksbehandlingen er spesialisert, slik at enkelte ytelser blir behandlet i bare én avdeling, mens de andre blir fordelt mellom to eller flere avdelinger, maksimalt ti avdelinger (sykepenger). Arbeidsavklaringspenger og dagpenger blir behandlet i fem avdelinger og uføretrygd i ni avdelinger.

NAV Arbeid og ytelser behandler saker etter én nasjonal kø på alle områder, unntatt ytelser ved barns og andre nærstående sykdom, stønad til enslig mor eller far og uføretrygd, der sakene blir fordelt etter brukers bostedsfylke.³⁴

NAV Arbeid og ytelser har om lag 1 550 ansatte, og av disse er om lag ti prosent jurister. NAV Arbeid og ytelser traff 799 207 vedtak og behandlet 38 946 klager som førsteinstans i 2021.³⁵

I enkelte sakstyper på områdene sykepenger, arbeidsavklaringspenger og tilleggsstønader, der

³¹ Mål- og disponeringsbrev for resultatområdene i Nav Spesialenheter 2008.

³² Mål- og disponeringsbrev for resultatområdene i Ytelseslinjen 2013.

³³ Nav.no.

³⁴ Informasjon fra Nav.

³⁵ Statistikk fra Navs datavarehus, 2021, (SAK300) og (SAK510).

NAV Arbeid og ytelse har fått delegert vedtaksmyndighet, har Nav-kontoret fullmakt til å enten vurdere enkelte vilkår, og konsekvens for ytelsen, eller til å innstille i saken.³⁶ Slik delt myndighet blir omtalt som «grensesnittet i Nav».

Nav opplyser at i NAV Arbeid og ytelse blir klagebehandlingen i underinstans som regel gjort av egne saksbehandlere, med særlig kompetanse på bestemte fagområder og kompetanse på det generelle lovverket som skal følges i saksbehandlingen.

NAV Familie- og pensjonsytelser

NAV Familie- og pensjonsytelser treffer alle typer vedtak, inkludert revurdering og tilbakekreving, og behandler klager i underinstans, i saker om alderspensjon, avtalefestet pensjon, ytelse til gjellevende ektefelle, ytelse til tidligere familiepleier, barnpensjon, krigspensjon, supplerende stønad, tvungen forvaltning, barnetrygd, kontantstøtte, barnebidrag og forskudd, foreldreskap, yrkesskade/- sykdom, gravferdsstønad og foreldrepenger, svangerskapspenge og engangsstønad.³⁷

NAV Familie- og pensjonsytelser blir ledet av en direktør med en styringsenhet, som har det overordnede administrative og faglige ansvaret. NAV Familie- og pensjonsytelser har ti avdelinger, som er ledet av en avdelingsdirektør og plassert på 14 lokasjoner rundt i landet. Saksbehandlingen er spesialisert, slik at enkelte ytelse blir behandlet i bare én avdeling, mens de andre blir fordelt mellom to eller flere avdelinger, maksimalt sju avdelinger (barnebidrag og forskudd). NAV Familie- og pensjonsytelser behandler saker etter én nasjonal kø på enkelte områder, men fordeler ellers sakene mellom avdelingene etter brukers bostedsfylke.³⁸

NAV Familie- og pensjonsytelser har omlag 1 000 ansatte, og av disse er om lag ti prosent jurister. NAV Familie- og pensjonsytelser traff 379 325 vedtak og behandlet 10 274 klager som førsteinstans i 2021.³⁹

Nav opplyser at det også i NAV Familie- og pensjonsytelser, som hovedregel er egne saksbehandlere med god stønadsfaglig kompetanse, erfaring og høyere utdanning som behandler klagesakene i underinstans.

NAV Kontroll

NAV Kontroll forebygger, avdekker, utreder og anmelder trygdesvindler og kriminalitet i arbeidslivet. De har også et nasjonalt ansvar for, og treffer vedtak som underinstans i, saker om medlemskap i folketrygden og trygdeavgift og oppgaver knyttet til registerforvaltning, blant annet Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret.⁴⁰ Resultatområdet har om lag 170 ansatte.

NAV Kontroll traff 10 334 vedtak og behandlet 98 klager som førsteinstans i 2021.⁴¹

5.3.5.3 Klage- og ankelinjen

Klage- og ankelinjen består av NAV Klageinstans, som er organisert som et nasjonalt resultatområde, underlagt juridisk avdeling i Arbeids- og velferdsdirektoratet.

NAV Klageinstans er ledet av en direktør med en styringsenhet, som styrer klageinstansen administrativt og faglig.

NAV Klageinstans ble etablert samtidig med Nav i 2006, og var da lokalisert 20 steder i landet. De ansatte kom da i all hovedsak fra de tidligere fylkestyngdekantorene i Trygdeetaten og det tidligere klagekontoret i Aetat, som behandlet klage- og ankesakene i de tidligere etatene. I årenes løp har klageinstansen gjennomført flere runder med omorganisering og spesialisering.

Klage- og ankebehandlingen foregår nå i seks avdelinger på seks lokasjoner rundt i landet. Avdelingene blir ledet av hver sin avdelingsdirektør.

Klageinstansen har om lag 220 ansatte, og mer enn 90 prosent av disse er jurister. Internt i Nav oppfattes klageinstansen som et sterkt juridisk fagmiljø, som blant annet har en aktiv rolle i rundskrivsarbeidet.⁴²

NAV Klageinstans behandlet 34 271 klagesaker og 4 864 anker som ankemotpart i 2021.⁴³

Frem til 1. januar 2022 var NAV Klageinstans organisatorisk plassert som et resultatområde i ytelseslinjen, som fram til 2013 ble kalt spesialenhetlinjen. Flyttingen til klage- og ankelinjen skaper en større organisatorisk avstand til førsteinstansene enn tidligere, fordi direktøren for NAV Klageinstans og direktørene for underinstansene;

³⁶ Jf. vedlegg 1 til NAV-loven – Fullmaktsoversikt.

³⁷ Nav.no.

³⁸ Informasjon fra Nav.

³⁹ Statistikk fra Navs datavarehus, 2021, (SAK300) og (SAK510).

⁴⁰ Nav.no.

⁴¹ Statistikk fra Navs datavarehus, 2021, (SAK300) og (SAK510).

⁴² Statistikk fra Navs datavarehus, 2021, (SAK 170) og NOU 2020: 9 Blindsonen, punkt 8.3.5.

⁴³ Statistikk fra Navs datavarehus, 2021, (SAK 170).

NAV Arbeid og ytelser, NAV Familie og pensjon og NAV Kontroll, nå rapporterer til ulike direktører i direktoratet.

NAV Klageinstans behandler klager og anker i den statlige delen Nav, det vil si på mer enn 40 ulike stønadsområder.⁴⁴ De fleste områdene blir behandlet i bare én avdeling, mens dagpenger blir delt mellom to avdelinger, arbeidsavklaringspenger, sykepenger og barnebidrag mellom tre avdelinger og uføretrygd mellom fire avdelinger.⁴⁵ Sakene blir behandlet i én nasjonal kø på alle områder.

Klageinstansen bidrar også til å øke kompetansen i førsteinstansene gjennom å gi tilbakemelding om kvaliteten i de sakene de har til behandling.⁴⁶ I mål- og disponeringsbrevet⁴⁷ fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til NAV Klageinstans har det siden 2006 vært krav om at klageinstansen skal:

«På bakgrunn av erfaringer fra klagebehandlingen, rapportere til direktoratet og operative enheter om utfordringer i kvaliteten i de saker som behandles.»

NAV Klageinstans gir derfor tilbakemelding til den førsteinstansen som har fattet det påklagede vedtaket i alle saker, og skriver årlige kvalitetsrapporter til Arbeids- og velferdsdirektoratet, resultatområder og fylker.

NAV Klageinstans' rolle er først og fremst å avgjøre klager i enkeltsaker. Klageinstansen kan prøve alle sider av saken og ta hensyn til nye omstendigheter. Klageinstansen kan avvise klage, stadfeste vedtaket, omgjøre vedtaket og fatte nytt realitetsvedtak selv, eller oppheve vedtaket og sende saken tilbake til ny behandling i førsteinstansen.⁴⁸ NAV Klageinstans har imidlertid ingen generell instruksjonsrett overfor øvrige enheter i Nav utover i den enkelte sak. Arbeids- og velferdsdirektoratet har den generelle instruksjonsmyndigheten, og instruerer alle i Nav, inkludert klageinstansen, om hvordan folketrygdloven, barne- og trygdloven, arbeidsmarkedsloven og de øvrige lovene på etatens myndighetsområde er å forstå og skal anvendes i behandlingen av søknader og klage- og ankesaker. Instruksjonen skjer gjennom rundskriv og fagmeldinger, eller den er kodet inn i saksbehandlingssystemene.

⁴⁴ Vedlegg 1 til NAV-loven – Fullmaktsoversikt.

⁴⁵ Informasjon fra Nav.

⁴⁶ Nav.no.

⁴⁷ Mål- og disponeringsbrev til Nav Klageinstans.

⁴⁸ Forvaltningsloven § 34.

Bruker kan anke klagevedtaket videre til Trygderetten. Klageinstansens beslutning om å oppheve underinstansens vedtak og sende saken tilbake til ny behandling kan ikke påankes. I ankesaker er det klageinstansen som forbereder saken for Trygderetten, og som er ankemotpart på vegne av Nav.⁴⁹ Alle saksbehandlerne i NAV Klageinstans treffer klagevedtak og forbereder ankesaker for Trygderetten. Klageinstansen mottar og følger opp alle kjennelser fra Trygderetten, og bidrar sammen med juridisk avdeling og aktuell fagavdeling i direktoratet i arbeidet med saker for de alminnelige domstolene. Det er blant annet en saksbehandler fra klageinstansen som stiller som statens partsrepresentant.

5.3.5.4 Økonomilinja

Økonomilinja er satt sammen av økonomienhetene NAV Økonomi stønad, NAV Økonomi pensjon og NAV Økonomitjeneste. Økonomilinja har blant annet ansvar for utbetaling og regnskapsoppgaver for alle ytelser, samt utbetaling av lønn til etatens ansatte. Linja blir ledet av økonomi- og styringsdirektøren i Arbeids- og velferdsdirektoratet. Enhetene blir ledet av hver sin avdelingsdirektør. Enhetene i økonomilinja fatter ikke vedtak som er en del av klage- og ankesystemet i Nav og Trygderetten.

5.3.6 Trygderetten

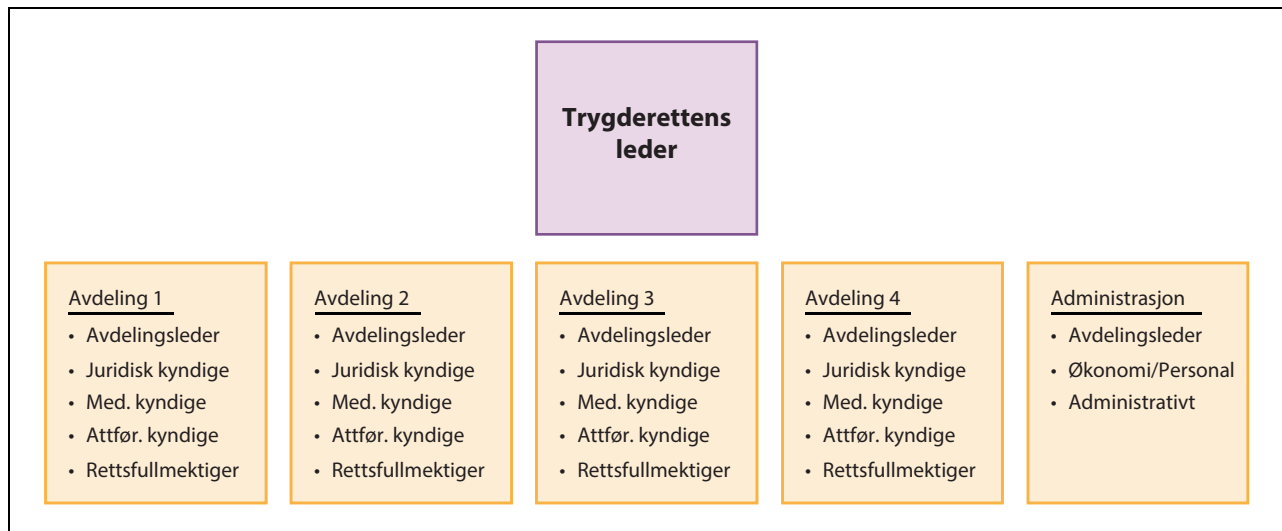
Trygderetten er et domstolsliknende forvaltningsorgan, som ikke kan instrueres i behandlingen av den enkelte sak, verken av overordnet organ eller av Trygderettens leder. I motsetning til de alminnelige domstolene, kan Trygderetten treffe realitetsavgjørelse i saken. Trygderetten kan prøve alle sider ved saken. Trygderetten har en tverrfaglig sammensetning, ved at den ikke bare har jurister som faste rettsmedlemmer, men også medisinsk kyndige og attføringskyndige medlemmer (fagkyndige). I 2021 deltok fagkyndige ved behandlingen av 62 prosent av sakene.⁵⁰

Trygderettens kjennelser kan bringes inn for de alminnelige domstolene, med lagmannsretten som første instans.

Trygderetten ble opprettet ved lov av 16. desember 1966 nr. 9 om anke til Trygderetten, som trådte i kraft fra 1. januar 1967. Trygderetten ble opprettet for å fremme rettsikkerheten i trygde- og pensjonssaker.

⁴⁹ Vedlegg 1 til NAV-loven - Fullmaktsoversikt.

⁵⁰ Årsrapport Trygderetten, 2021.



Figur 5.5 Organisasjonskart Trygderetten

Trygderetten ble av Ankelovutvalget opprinnelig foreslått etablert som en særdomstol.⁵¹ Helt sentralt sto det å styrke den enkeltes rettsikkerhet. En annen side ved opprettelsen var også at Trygderetten skulle drive rettskapende virksomhet, fordi det ville oppstå mange prinsipielle spørsmål av stor betydning. Ankelovutvalget mente at sakenes karakter gjorde at det i tillegg til juridisk kyndighet var spesielt behov for medisinsk kyndighet og attføringskyndighet.

Anbefalingene ble i hovedsak fulgt opp, det heter i Ot.prp. nr. 5 (1966–1967) s. 20 og 21:

«Det er derfor etter departementets oppfatning all grunn til at man på dette forvaltningsområde bygger opp et ankesystem som ligger så nært opp til rettspleiens prinsipper og normer som mulig. Målet bør være så langt råd er å gi de samme rettsgarantier som ved domstolsbehandling.»

Trygderetten skal treffe avgjørelser om enkeltpersoners rettigheter og plikter etter folketrygdloven og andre pensjons- og trygdelover.⁵² Om lag 90 prosent av sakene som kom inn til Trygderetten i 2021 var fra Nav (om lag 4 300 av 4 600 saker), mens resten var fra de øvrige ankemotpartene; Helseklage, Kommunal landspensjonskasse, Statens pensjonskasse og enkelte andre pensjonsordninger.⁵³

Trygderetten behandler anker over klagevedtak fattet av Nav som gjelder ytelser etter folketrygdloven, barnetrygdloven og enkelte andre lover på Navs myndighetsområde, det vil si fra den statlige delen av arbeids- og velferdsforvaltningen.

Trygderetten skal være uavhengig og sørge for en betryggende, rask og tillitsskapende behandling av trygde- og pensjonstvister.⁵⁴ Trygderetten skal ivareta hensynet til likebehandling, og arbeide for å sikre en ensartet praksis. Den skal bidra til rettsutvikling og avsi kjennelser som er retningsgivende for forvaltningen og internt for ivaretagelse av likebehandling og sikre den enkeltes rett. I 2021 avsa Trygderetten 15 kjennelser med forsterket rett (fem- medlemskjennelser).⁵⁵

Trygderettens interne organisering er særskilt regulert i trygderettsloven kapittel 2. Trygderetten er organisert med en leder og med så mange faste rettsmedlemmer som Kongen bestemmer.⁵⁶ Rettsmedlemmene utnevnes av Kongen, på samme måte som dommere i de ordinære domstoler. Trygderetten skal ha faste juridisk kyndige, medisinsk kyndige og attføringskyndige rettsmedlemmer, samt så mange rettsfullmektiger som Trygderettens leder bestemmer. Kravene til rettsmedlemmene fremgår av domstolloven. Rettsfullmektigordningen er åremålsstillinger tilsvarende dommerfullmektigordningen i tingrettene.

⁵¹ Innstillingen er tatt inn i proposisjonen til loven, Ot.prp. nr. 5 (1966–1967). Odelstingsinnstillingen er Innst. O. nr. 6 (1966–1967).

⁵² Trygderettsloven § 2.

⁵³ Årsrapport 2021 Trygderetten.

⁵⁴ Trygderettsloven § 1.

⁵⁵ Årsrapport Trygderetten, 2021, s. 21.

⁵⁶ Trygderettsloven § 3.

Trygderetten har om lag 70 ansatte og er organisert i fem avdelinger, hvorav fire er fagavdelinger. Fagavdelingene behandler alle typer ankesaker, og det er i liten grad spesialisering eller ulik ansvarsdeling mellom disse.⁵⁷

5.3.7 Domstolene

Tingrettene behandler i første instans alle saker som hører under de alminnelige domstolene. Det er 23 tingretter.⁵⁸ Hver tingrett, med unntak for Oslo tingrett, har flere likestilte rettssteder for å sikre geografisk nærhet til brukerne av domstolene. Til sammen er det 59 rettssteder i landet og det var totalt 1 242 årsverk i tingrettene i 2021. Tingrettene behandlet tre saker fra Nav i 2021.⁵⁹ To av sakene gjaldt sakskostnader etter forvaltningsloven § 36 og én sak gjaldt erstatning etter skadeserstatningsloven § 2-1.

Lagmannsrettene behandler anker over rettsavgjørelser i sivile saker og straffesaker. Ankene kommer fra tingrettene og jordskifterettene i lagdømmet, samt fra Trygderetten. Det er seks lagmannsretter i landet, Borgarting lagmannsrett i Oslo, Eidsivating lagmannsrett på Hamar, Agder lagmannsrett i Skien, Gulating lagmannsrett i Bergen, Frostating lagmannsrett i Trondheim og Hålogaland lagmannsrett i Tromsø. Alle lagmannsrettene setter jevnlig rett andre steder i lagdømmet enn der domstolen har fast sete. Det var i 2021 totalt 327 årsverk i lagmannsrettene.

Partene kan ved søksmål, uten forliksmekling, bringe Trygderettens kjennelse inn for lagmannsretten i det lagdømmet den ankende part har sitt alminnelige verneting.⁶⁰ Lagmannsretten kan prøve lovligheten av Trygderettens kjennelser. Lagmannsretten behandlet 67 slike saker i 2021.⁶¹

Høyesterett er landets øverste domstol og har sete i Oslo. Høyesterett behandler anker over avgjørelser truffet av lavere domstoler, både i sivile saker og straffesaker. Domstolen har myndighet på alle rettsområder, men tar ikke stilling til skyldspørsmålet i straffesaker. Det var i 2021 totalt 72,4 årsverk i Høyesterett. Høyesterett behandlet tre saker på området for Nav og Trygderetten i 2021 (sykepengar, uføretrygd og sakskostnader etter forvaltningsloven § 36), mens elleve anker ble nektet fremmet til behandling i Høyesterett.⁶²

⁵⁷ Årsrapport Trygderetten, 2021, s. 7.

⁵⁸ Årsmelding Domstoladministrasjonen, 2021, s. 5.

⁵⁹ Arbeids- og velferdsdirektoratet.

⁶⁰ Trygderettsloven § 26.

⁶¹ Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Domstoladministrasjonen er den sentrale administrasjonen av domstolene og utfører en rekke felles administrative oppgaver for de alminnelige domstolene, samt jordskifterettene, Finnmarkskommisjonen og Utmarksdomstolen for Finnmark. Domstoladministrasjonen er ansvarlig for tildelingen av budsjettet til domstolene (med unntak av Høyesterett), utvikling og drift av felles saksbehandlingssystem og andre IT-funksjoner. Domstoladministrasjonen har også ansvar for utvikling av system for analyse og vurdering av måloppnåelsen og de har den overordnede arbeidsgiverfunksjonen.⁶³ Domstoladministrasjonen er et selvstendig forvaltningsorgan, med eget styre.

5.3.8 Styring av Arbeids- og velferdsdirektoratet, Trygderetten og domstolene

Innledning

Med styring mener utvalget det samlede sett av virkemidler og tiltak som en overordnet benytter for å sikre at en underliggende enhet opptrer i samsvar med formål som er fastlagt, holder seg innenfor de rammer som er trukket opp, overholder de regler som gjelder, og på en mest mulig effektiv måte løser de oppgaver som følger av formålet. Når utvalget omtaler ledelse, sikter utvalget til den utøvende ledelsen av organet, eksempelvis ledelsen av Trygderetten.

Reglement for økonomistyring i staten legger rammene for både departementets etatsstyring av direktoratet og virksomhetenes interne styring.⁶⁴

Ifølge reglementet skal alle statlige virksomheter:

- fastsette mål og resultatkrav innenfor rammen av disponible ressurser og forutsetninger gitt av overordnet myndighet
- sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås, ressursbruken er effektiv og at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler, herunder krav til god forvaltningsskikk, habilitet og etisk adferd
- sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarelig beslutningsgrunnlag

Departementene skal i tillegg fastsette overordnede mål og styringsparametere for underliggende virksomheter.⁶⁵ Styring, oppfølging, kon-

⁶² Arbeids- og velferdsdirektoratet.

⁶³ Prop. 1 S (2022 –2023) Justis- og beredskapsdepartementet, s. 68.

⁶⁴ Reglement for økonomistyring i staten.

troll og forvaltning må tilpasses virksomhetens egenart, samt risiko og vesentlighet.

Begrepet etatsstyring brukes om aktiviteter av faglig og administrativ karakter for å påvirke og følge opp resultatene og oppgaveløsingen til en underliggende virksomhet. Siktemålet med etatsstyringen er at virksomheten:

- gjennomfører aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og departementets fastsatte mål og prioriteringer
- bruker ressurser effektivt
- rapporterer relevant og pålitelig resultatinformasjon
- har forsvarlig internkontroll
- utvikles og forbedres
- gir faglige råd og vurderinger som kan inngå i ansvarlig departements arbeid med politikkutforming⁶⁶

Mål- og resultatstyring det overordnede styringsprinsippet for etatsstyringen av Arbeids- og velferdsdirektoratet.⁶⁷ Mål- og resultatstyring som styringsprinsipp i staten ble introdusert på 1980-tallet, og skulle løfte styringen fra detaljerte instruksjoner om ressursbruk, aktiviteter og enkeltoppgaver til en større oppmerksomhet om mål som angår samfunns- og brukereffekter. Tanken var at metodikken i mål- og resultatstyringen skulle bidra til mindre detaljstyring og større grad av resultatorientering og ansvarliggjøring av det utøvende nivået. Prinsippet innebærer en klar rolle- og ansvarsdeling mellom departementet og den underliggende virksomheten, som blant annet baserer seg på at myndighet delegeres til det utøvende nivået. Hensikten er å gi handlingsrom og frihet i oppgaveløsningen siden effektiviteten forventes å øke når det nivået som kjenner utfordringene best, får frihet til å bestemme hvordan de skal jobbe for å nå målene.⁶⁸

Rent praktisk innebærer mål- og resultatstyring som metode å

- sette mål for hva vi ønsker å oppnå
- innhente og vurdere styringsinformasjon ut fra målene
- bruke denne informasjonen til læring, styring og kontroll

⁶⁵ Reglement for økonomistyring i staten. Bestemmelser om økonomistyring i staten. Det kongelige Finansdepartement. Fastsatt 12. desember 2003.

⁶⁶ Dfo.no.

⁶⁷ Instruks om virksomhets- og økonomistyring for Arbeids- og velferdsdirektoratet. Fastsatt av Arbeids- og inkluderingsdepartementet 1. januar 2022.

⁶⁸ Dfo.no.

Arbeids- og velferdsdirektoratet

Styringen av Arbeids- og velferdsdirektoratet følges opp blant annet gjennom Instruks om virksomhet- og økonomistyring og tildelingsbrev. Instruksen beskriver myndighet og ansvar mellom departementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet. Gjennom instruksen får direktoratet blant annet ansvar for å iverksette regelverksendringer og sikre at praksis til enhver tid er i tråd med gjeldende regelverk og rettsforståelse.

I det årlige tildelingsbrevet fastsetter departementet mål og styringsparametere, stiller rapporteringskrav, gir oppdrag og stiller midler til disposisjon. Formuleringen av målene i brevene kan variere fra ett år til et annet, men hovedsakelig er det disse målene som har stått i tildelingsbrevet til Arbeids- og velferdsdirektoratet de siste årene:⁶⁹

- Flere i arbeid
- Gode levekår for de vanskeligst stilte
- Sikre økonomisk rettigheter gjennom god ytelsesforvaltning
- Tilgjengelige tjenester med god service

Departementets føringer på klage- og ankeområdet er omtalt under delmålet om å sikre økonomisk rettigheter gjennom god ytelsesforvaltning.

Blant annet basert på status for måloppnåelsen som direktoratet beskriver i de tertialvise virksomhetsrapportene, gjennomføres det jevnlig styringsmøter mellom departementet og ledelsen i direktoratet. Arbeids- og velferdsetatens interne styring er forankret i mål- og disponeringbrev til de ulike linjene i organisasjonen.

Trygderetten

Trygderetten omtales som et uavhengig og domstolsliknende forvaltningsorgan, men er administrativt underlagt Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Departementet har etatsstyringsansvar for Trygderetten på samme måte som man har for eksempelvis Arbeids- og velferdsdirektoratet, og styres etter de samme prinsipper (se ovenfor). Trygderettens rolle som et uavhengig organ gjør at styringen skiller seg noe fra annen ordinær styring av forvaltningsorganer.

Det er fastsatt en instruks om virksomhets- og økonomistyring av Trygderetten. Der fremgår

⁶⁹ Målene i tildelingsbrevet til Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2022. I tildelingsbrevet til Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2023 er de fire målene omformulert til «Flere i arbeid», «Inkludering i samfunnet og bedre levekår», «Ivareta økonomiske rettigheter» og «Brukerrettede og tilgjengelig tjenester».

ansvarsfordelingen mellom departementet og Trygderetten og hvordan Trygderetten skal styres av departementet.

Trygderetten styres gjennom det årlige tildelingsbrevet, halvårlige etatsstyringsmøter og gjennom lov om anke til Trygderetten (trygderettsloven). Trygderetten rapporterer hvert halvår med utgangspunkt i krav stilt i tildelingsbrevet (eventuelt gjennom supplerende tildelingsbrev).

De senere årene har styringen hatt et særlig fokus på en økning av saksproduksjonen i Trygderetten.

Domstolene

Domstolene og dommere skal være selvstendige i sin dømmende virksomhet, og kan ikke instrueres i hvordan de skal håndtere en sak. Det innebærer at hverken Stortinget, regjeringen eller andre myndigheter kan instruere eller påvirke domstolene i den dømmende virksomheten. Tildelingsbrevet til Domstoladministrasjonen er utarbeidet på bakgrunn av Stortingets budsjettvedtak. I brevet presiseres det at Domstoladministrasjonen og domstolene skal bidra til å nå departementets overordnede mål om rettssikkerhet.⁷⁰

I tildelingsbrevet for 2022 står det at Domstoladministrasjonen skal:

- legge til rette for brukerorientering og utvikling i domstolene som gir reell tilgang til domstolene og riktige avgjørelser til rett tid
- sørge for effektiv ressursutnyttning gjennom felles praksis og større satsing på aktiv saksstyring og utnytte mulighetene til effektiv saksavvikling som allerede ligger i lovverket
- legge til rette for systematisk kvalitetsutvikling

⁷⁰ Tildelingsbrev 2022 Domstoladministrasjonen. Justis- og beredskapsdepartementet, side 4-5.

- legge til rette for at domstolene kan oppfylle målene til Stortinget for gjennomsnittlig saksbehandlingstid
- sørge for sikre og stabile IKT-løsninger i en digital rettsprosess, hvor personopplysninger og annen informasjon blir behandlet på en trygg måte
- sikre systematisk og målrettet rekruttering og kompetanseutvikling for ledere og medarbeidere i domstolene og Domstoladministrasjonen
- sikre at oppgaveløsningen i domstolene skjer i forsvarlig trygge rammer
- sikre et godt avgjørelsesgrunnlag for regjeringen og Stortinget

Mål for gjennomsnittlig saksbehandlingstid i de alminnelige domstolene gjelder både for straffesaker og sivile saker (tvistesaker) og blir vedtatt årlig gjennom Stortingets behandling av Prop. 1 S. Målene gjelder samlet for domstolene og for hver enkelt domstol. Domstolene må dessuten oppfylle enkelte lovbestemte frister.

Både tingrettene og lagmannsrettene har et krav om en saksbehandlingstid på seks måneder. Kravet vedtas altså av Stortinget.⁷¹

Det avholdes kontaktmøter mellom styret for Domstoladministrasjonen og politisk ledelse, i tillegg til møter på administrativt nivå. Det står i tildelingsbrevet at formålet med møtene på administrativt nivå er å sikre god og gjensidig utveksling av informasjon mellom departementet og Domstoladministrasjonen, og at dialogen skal være innrettet etter risiko- og vesentlighet.⁷²

⁷¹ Prop. 1 S (2022–2023) Justis- og beredskapsdepartementet, s. 71.

⁷² Tildelingsbrev 2022 Domstoladministrasjonen. Justis- og beredskapsdepartementet, s. 10.

Kapittel 6

Behandling av saker i klage- og ankesystemet i Nav og Trygderetten

6.1 Innledning

Utvalget har konsentrert sitt arbeid om de sakene som blir behandlet av Trygderetten etter å ha vært behandlet i Nav i førsteinstans og klageinstans. Utvalget begrunner dette med at mer enn 90 prosent av sakene som blir behandlet i Trygderetten kommer fra Nav. Utvalget har sett spesielt på behandlingen av krav, klager og anker i saker om arbeidsavklaringspenger og uføretrygd, som til sammen utgjør nesten en tredjedel av sakene NAV Klageinstans behandler¹ og nesten halvparten av sakene Trygderetten behandler.²

Trygderetten behandler også saker der vedtakene er gjort av Helfo/Helseklage, Statens pensjonskasse, Kommunal Landspensjonskasse og enkelte andre pensjonskasser. Behandlingen av disse sakene blir ikke beskrevet her, men er omtalt særskilt i kapittel 7.

Førsteinstansene i Nav, som er Nav-kontorene, hjelpemiddelsentralene, NAV Arbeid og ytelser og NAV Familie- og pensjonsytelser og enkelte andre, behandler alle krav om ytelser og rettighe-

ter. De behandler også saker som ikke starter med et krav fra bruker, men av Navs eget tiltak, for eksempel revurderings- og tilbakekrevingssaker. Disse sakene blir behandlet på samme måte som de sakene som starter med et krav fra bruker i klage- og ankesystemet, men kan ha en noe annen saksbehandling før vedtak blir fattet. Utvalget har i dette kapitlet gjort en avgrensning mot de sakene som starter på annen måte enn ved krav fra bruker.

Førsteinstansene mottar og behandler også alle klager på egne vedtak. Arbeidsfordelingen mellom de ulike førsteinstansene i Nav fremgår av fullmaktsoversikten, som er vedlegg til NAV-loven.³ NAV Klageinstans behandler alle klagen i den statlige delen av Nav, der førsteinstansene opprettholder vedtaket etter vurdering av klagen. De mottar også alle anker til Trygderetten.

Trygderetten behandler anker på vedtak etter folketrygdloven og enkelte andre lover, der NAV Klageinstans opprettholder vedtaket etter vurdering av anken. Trygderettens kjennelser kan bringes inn for lagmannsretten.

¹ Statistikk fra Navs datavarehus, 2021, (SAK 170).

² Årsrapport Trygderetten, 2021 s. 18.

³ Vedlegg 1 til NAV-loven – Fullmaktsoversikt.

Ankemotpart	2017	2018	2019	2020	2021
NAV Klageinstans	3595	3589	4317	3775	4313
Helfo/Helseklage	22	52	55	131	67
Kommunal Landspensjonskasse	100	94	52	51	39
Statens pensjonskasse	185	166	148	117	129
Andre	31	7	28	77	115
Total	3933	3908	4600	4151	4663

Utvalget har ikke gjort selvstendige undersøkelser av hvordan sakene blir behandlet i Nav og Trygderetten. Beskrivelsene i dette kapitlet bygger på ulike kilder:

- Rapporter fra Oslo Economics⁴ og Agenda Kaupang⁵
- Muntlig og skriftlig informasjon fra Nav; Arbeids- og velferdsdirektoratet, NAV Klageinstans og førsteinstansene i begge styringslinjene
- Muntlig og skriftlig informasjon fra Trygderetten
- Referansegruppemøter med blant annet brukerorganisasjoner og ansattes organisasjoner

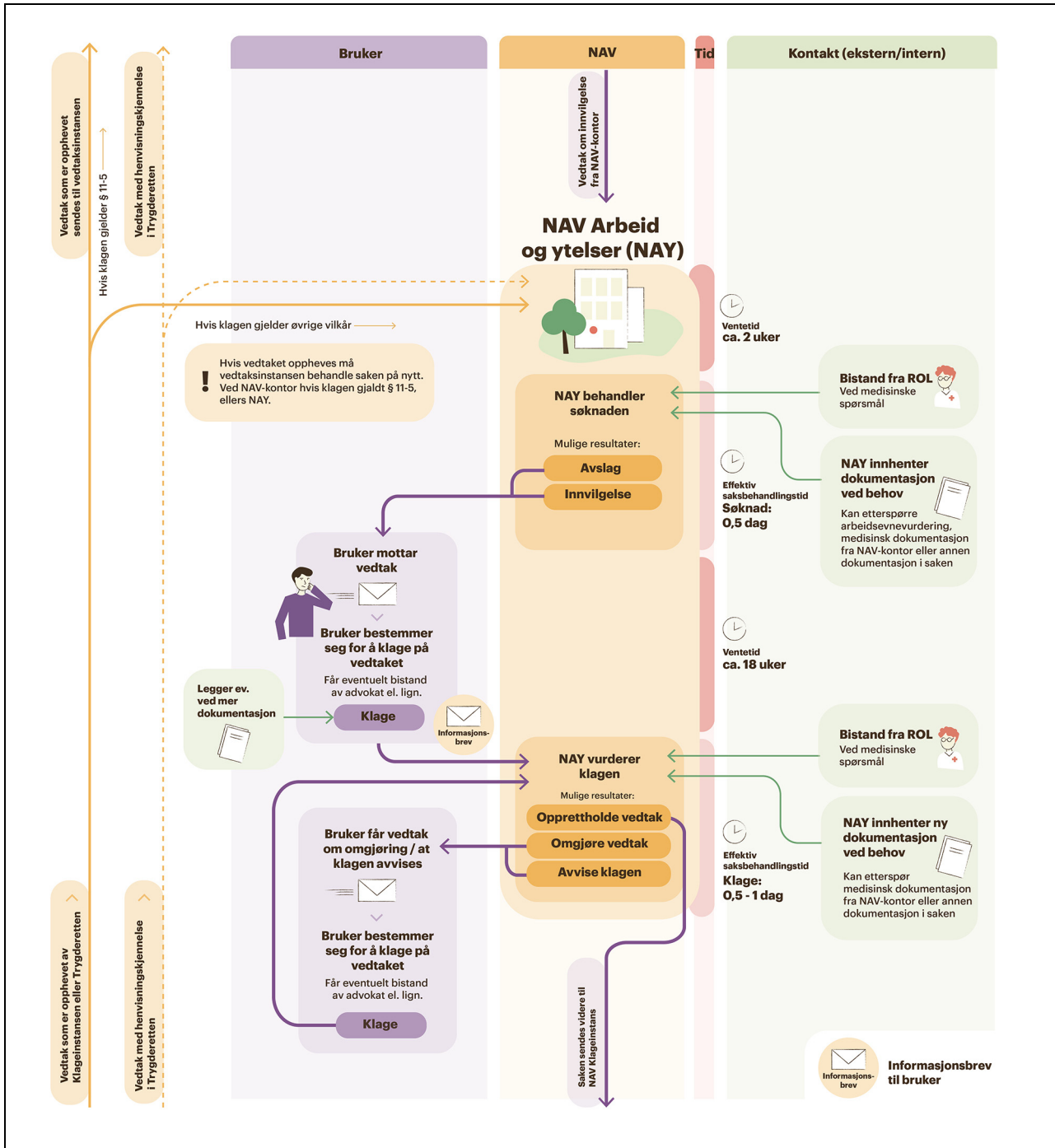
Utvalget erfarer at de ulike kildenes beskrivelser av hvordan saksbehandlingsprosessene i Nav foregår i praksis kan være ulike på enkelte punkter. Det er etter utvalgets syn naturlig at saksbehandlere og ledere kan gi ulike beskrivelser, og at det også vil kunne være ulikheter mellom de ulike forvaltningsnivåene, for eksempel mellom direktoratet og førsteinstansene.

⁴ Oslo Economics (2022), *Drivere for klager og anker i NAV Klageinstans og Trygderetten*.

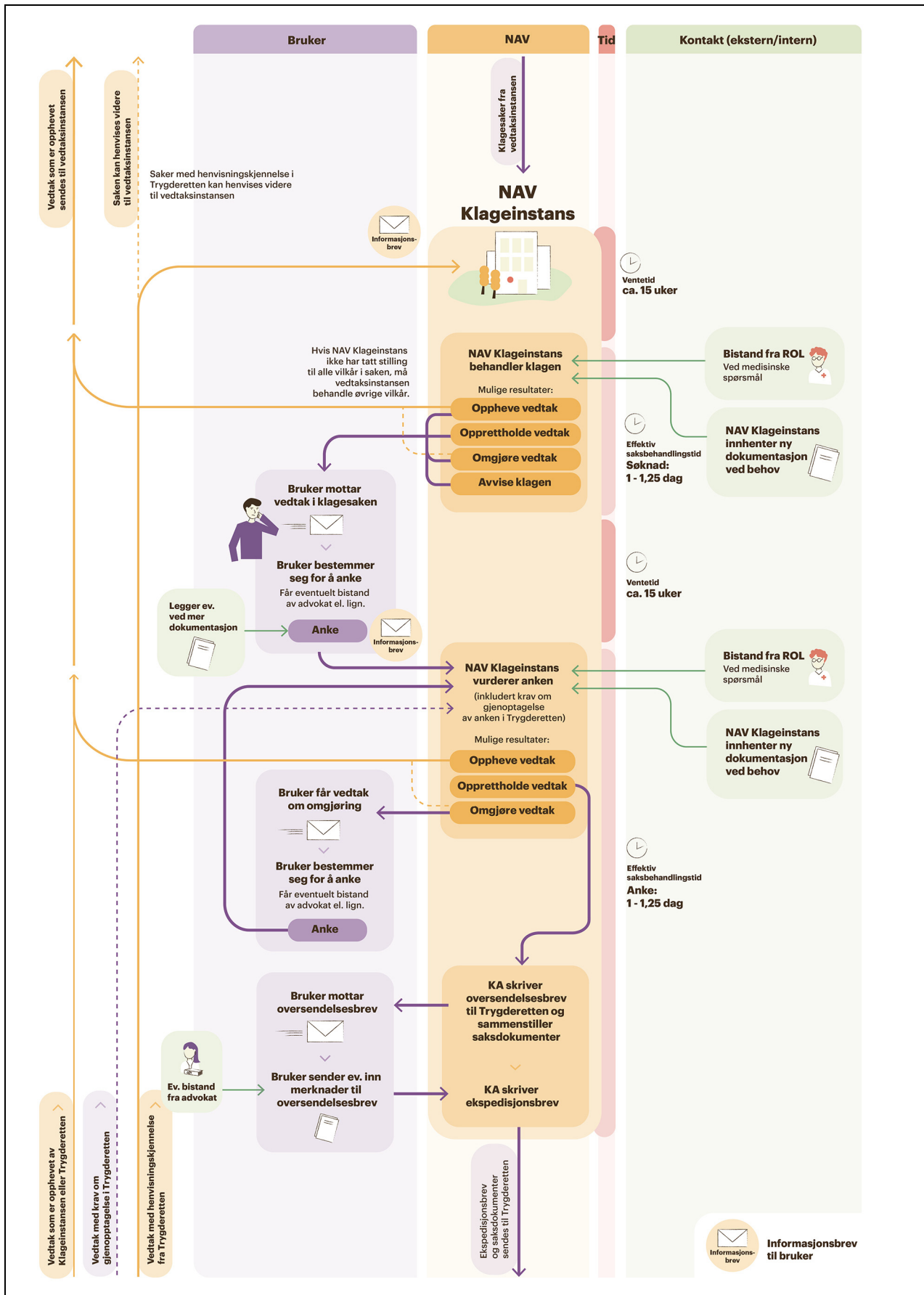
⁵ Agenda Kaupang (2022), *Brukeropplevelser fra klage- og ankesystemet i NAV og Trygderetten*.

Nav har ved utlevering av tallgrunnlag til utvalget tatt enkelte forbehold om mangler i statistikken.

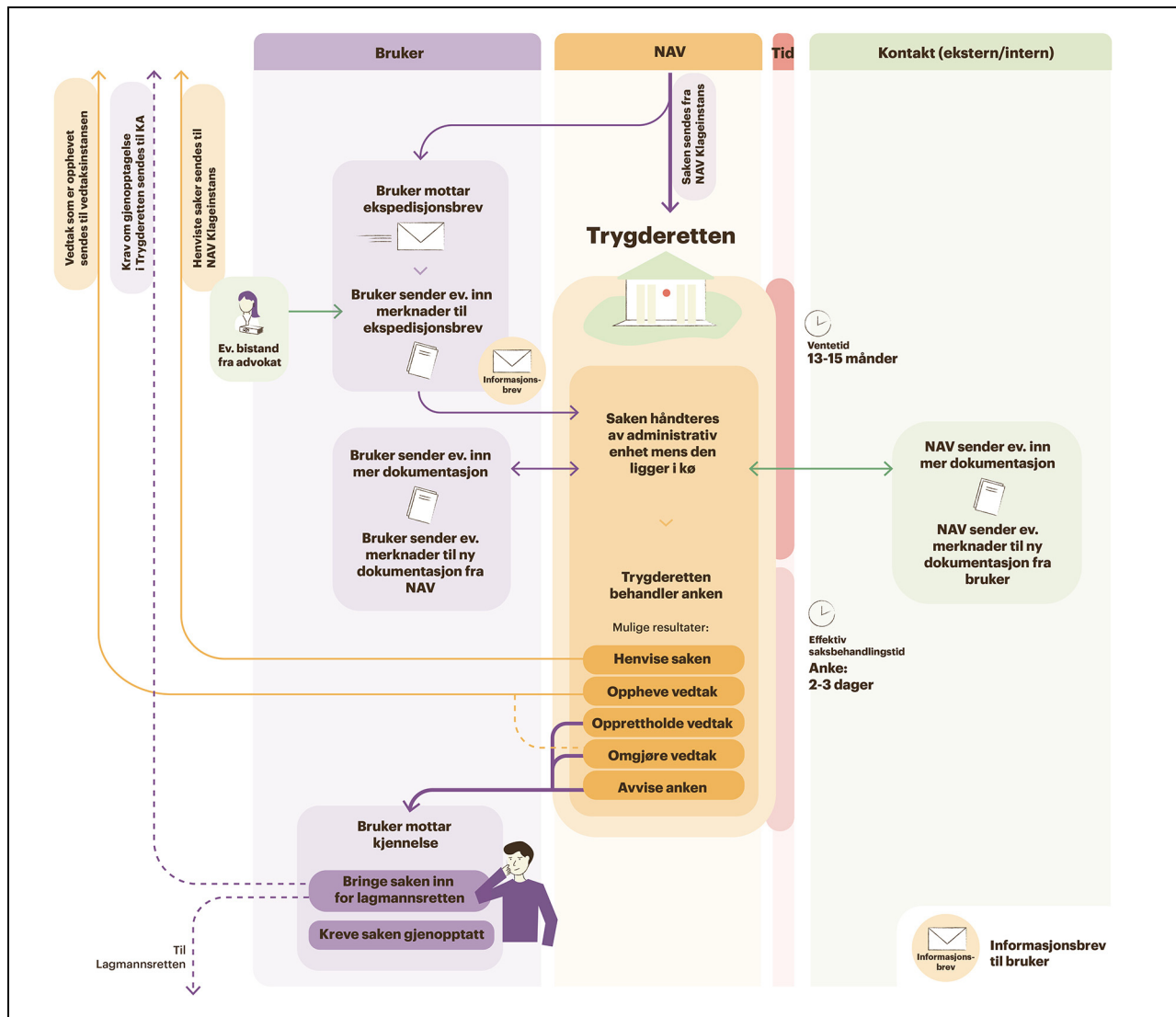
Saksflyten ved behandling av krav, klager og anker i Nav og Trygderetten er i all hovedsak den samme for alle vedtak som kan påklages til NAV Klageinstans og ankes inn for Trygderetten. Brukers krav blir behandlet av de ulike førsteinstansene, som også tar i mot brukers klage over vedtakene de treffer, og forbereder klagesaken for behandling i klageinstansen dersom de ikke selv gir medhold i klagen. NAV Klageinstans behandler klagesakene og kan stadfeste førsteinstansens vedtak eller gi klager helt eller delvis medhold. Klageinstansen kan også oppheve førsteinstansens vedtak og sende saken tilbake til ny behandling der. Førsteinstansen må da treffe nytt første gangsvedtak, som regel etter å ha innhentet ytterligere saksopplysninger, som kan påklages. Klageinstansens vedtak kan ankes inn for Trygderetten. Klageinstansen tar i mot anken og forbereder saken for behandling i Trygderetten ved å fremstille saken i et oversendelsesbrev, dersom de ikke omgjør sitt eget vedtak etter anke. Trygderetten behandler anken og sender sin kjennelse direkte til bruker og Nav.



Figur 6.1 Saksflyt klage- og ankesystemet i Nav og Trygderetten, sak om arbeidsavklaringspenger – DEL 1



Figur 6.2 Saksflyt klage- og ankesystemet i Nav og Trygderetten, sak om arbeidsavklaringspenger – DEL 2



Figur 6.3 Saksflyt klage- og ankesystemet i Nav og Trygderetten, sak om arbeidsavklaringspenger – DEL 3

6.2 Behandlingen av krav i Nav

6.2.1 Behandlingen av krav generelt

For å få en ytelse eller rettighet etter folketrygdloven og de øvrige lovene på Navs myndighetsområde, må den som mener å ha rett til ytelsen, eller vedkommendes verge eller fullmektig, sette frem et krav.⁶ Bruker har rett til å la seg bistå av advokat eller annen fullmektig på alle trinn av saksbehandlingen.⁷

⁶ Folketrygdloven § 22-13 første ledd, arbeidsmarkedsloven § 15, kontantstøtteloven § 14, lov om supplerende stønad § 17.

⁷ Forvaltningsloven § 12. Fullmektig som ikke er advokat må legge frem skriftlig fullmakt.

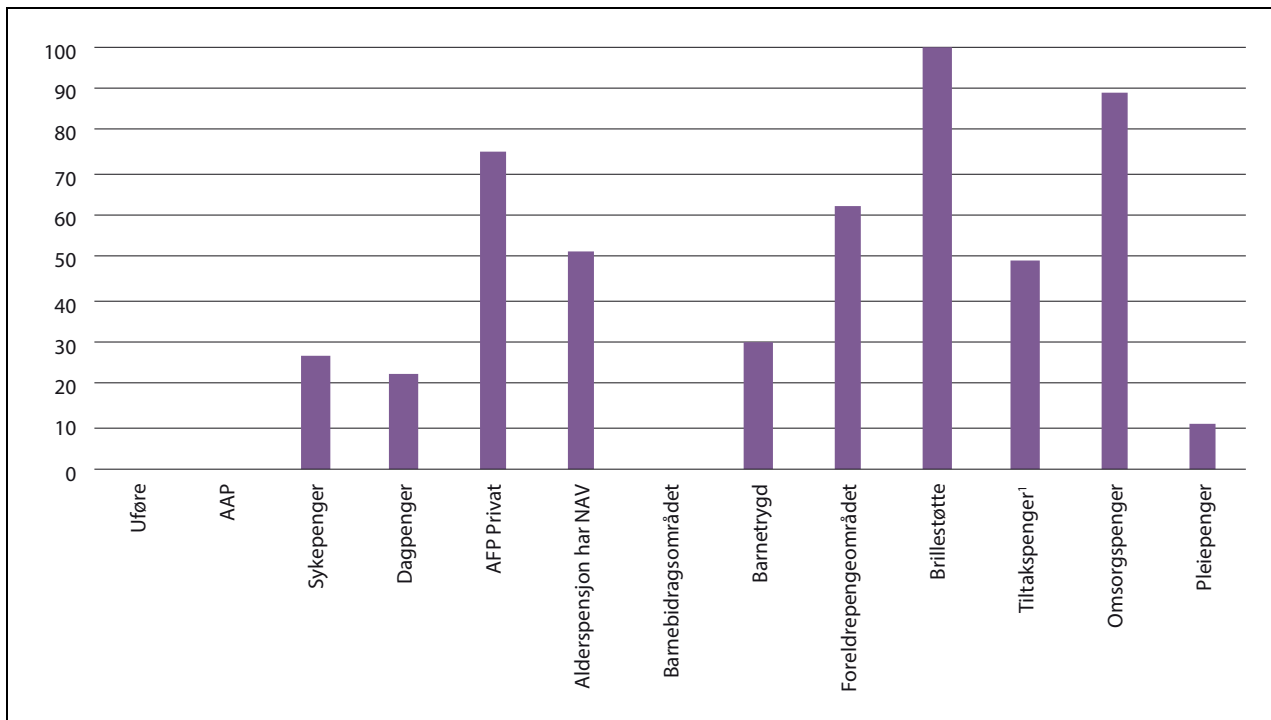
Det er enkelte unntak fra regelen om at bruker må sette frem krav, for eksempel når det gjelder barnetrygd for barn som fødes i Norge. I disse sakene blir innvilgelsesvedtak truffet automatisk.⁸

Samlet behandler Nav om lag 1,6 mill. krav fra brukere i førsteinstans.⁹

Saksbehandlingen foregår i flere ulike saksbehandlingssystemer, utviklet fra 1980-tallet og fremover, som i liten grad kommuniserer med hverandre. Det har over flere år vært jobbet med å modernisere og digitalisere saksbehandlingen i Nav, slik at de gamle og til dels utdaterte systemene kan fases ut. Nav har i tillegg et felles

⁸ Barnetrygdloven § 14 første ledd.

⁹ Statistikk fra Navs datavarehus, 2021, (SAK610).



Figur 6.4 Andel helautomatiske vedtak

¹ På tiltakspenger har NAV robotisering som behandler 50 prosent av sakene delautomatisk. Dette er maskinell behandling som ikke regnes som automatisering fordi det teknisk er en enklere løsning

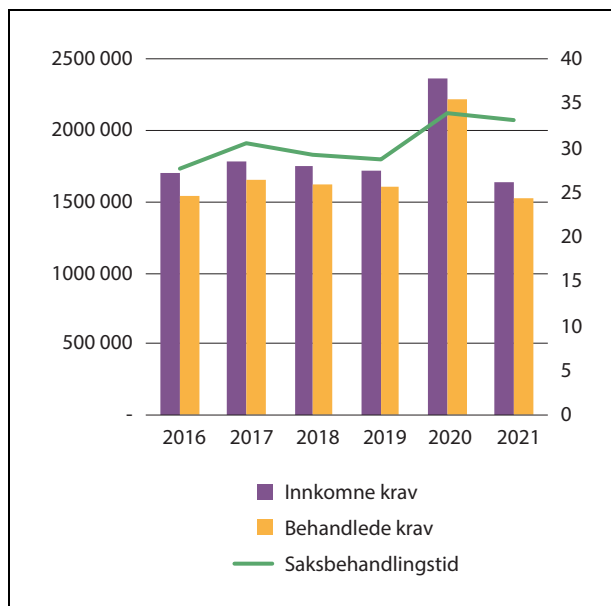
oppgave- og arkivsystem, der alle dokumentene er arkivert (Gosys).

Store ordninger som pensjon, sykepengen og foreldrepenge har over flere år blitt modernisert, og store deler av saksbehandlingen er nå hel- eller delautomatisert.

I de hel- og delautomatiserte løsningene er det maskinene som utøver rettsanvendelsen og ikke den enkelte saksbehandler. Reglene tolkes og bygges inn i systemløsningene, slik at søknader som mottas kan behandles helt eller delvis maskinelt. Det betyr i praksis at alle saker der fakta-grunnlaget treffer likt på reglene i løsningen, vil få samme resultat.

Krav om ytelser etter folketrygdloven skal settes frem for Nav-kontoret der bruker bor, med mindre annet er bestemt av Arbeids- og velferdsdirektoratet.¹⁰ Bruker må møte personlig på Nav-kontoret for å sette frem krav om supplerende stønad.¹¹

Arbeids- og velferdsdirektoratet har bestemt at ved elektronisk innsending, blir kravet sendt direkte til den førsteinstansen som har fullmakt til å behandle det.¹²



Figur 6.5 Saksbehandling i førsteinstans

Brukerne får innvilget om lag 85 prosent av kravene. Statistikk fra Navs datavarehus, 2021, (SAK610 og SAK500).

¹⁰ Folketrygdloven § 21-2.

¹¹ Lov om supplerende stønad § 17.

¹² Navs rundskriv til folketrygdloven § 21-2.

For enkelte typer krav er det lovregulert at krav skal settes frem på skjema fastsatt av Arbeids- og velferdsdirektoratet,¹³ men det gjelder ikke for krav om ytelser og rettigheter etter folketrygdloven og arbeidsmarkedsloven. Her er det ingen lovfestede formkrav. Loven oppstiller med andre ord ingen vilkår som fastsetter hvilket innhold kravet må ha eller hvilken dokumentasjon som må følge kravet.

Alle Navs kravskjemaer er tilgjengelige på nav.no. De fleste krav kan bruker velge å sende inn digitalt eller på papir. I noen søknadsdialoger, som for eksempel på dagpenger, blir bruker oppfordret til å legge ved nærmere angitt dokumentasjon sammen med kravet eller opplyse om at hen vil ettersende dette.

Utvalget får opplyst fra NAV Familie- og pensjonsytelser at kravene kommer inn i ulike felles køer/ oppgavelister i de forskjellige fagsystemene der saksbehandlingen foregår. Det mest vanlige er at saksbehandler henter sakene etter prinsippet om eldste sak først. Ledere kan likevel påvirke om enkelte saker skal prioriteres, for eksempel basert på saksmengde og saksbehandlingsfrister. Som nevnt over, har en del ytelsesområder nyutviklede saksbehandlingssystemer, som for eksempel foreldrepenger, der deler av saksbehandlingen er automatisert. Den delen av saksbehandlingen som gjenstår til manuell behandling, blir organisert som en liste med oppgaver, kalt aksjonspunkter. Disse blir behandlet etter frister, slik at bruker er sikret utbetaling til korrekt tidspunkt. På enkelte områder har NAV Familie- og pensjonsytelser fordeling av saker til saksbehandlerne etter fødselsnummer, såkalt porteføljestyring. Saksbehandlerne i NAV Familie- og pensjonsytelser har ikke individuelle avtaler om hvor mange saker den enkelte saksbehandler skal behandle per uke eller måned. De som jobber på et område, får for midlet forventninger om samlet antall vedtak fra sin leder.

NAV Arbeid og ytelser opplyser at de avdelingene som har ansvar alene, eller som deler på ansvaret for et ytelsesområde, jobber med kravene i geografuavhengige nasjonale køer. Dagpenger har vært behandlet i felles kø siden desember 2013, mens grunnstønad og hjelpestønad, stønad ved barns og andre nærstående sykdom, stønad ved barns og andre nærstående sykdom og hjelpemidler tok dette i bruk i 2020. På områdene stønad til enslig mor eller far og sykepenger har NAV Arbeid og ytelser behandlet sakene i én felles kø fra 2021. Arbeidsavklarings-

penger har én felles kø fra desember 2022. Oppgavene i den felles køen blir hentet av saksbehandler etter prinsippet om eldste sak først, men med mulighet for lederne til å prioritere på annen måte. Uføretrygd har foreløpig ikke geografuavhengig nasjonal kø. Der er sakene fordelt til åtte avdelinger, som behandler saker fra hver sin region.

NAV Arbeid og ytelser utarbeider bemaningsplaner ukentlig/ månedlig, der det går frem hvor mange og hvilke saksbehandlere som jobber med de ulike sakene og produksjonsmål. Den enkelte saksbehandler har ikke individuell avtale om egen produksjon.

NAV Arbeid og ytelser har det som kalles «løsningsrolle», som har som oppgave å:

- Sikre at kravene knyttet til elektronisk dokumenthåndtering er oppfylt (journalføring)
- Sikre at alle oppgaver som kommer inn til avdelingen blir vurdert og håndtert hver dag
- Sikre at avdelingens felles oppgavelister er oversiktlige og oppdaterte

Dersom en saksbehandler tar en sak fra felleskøen, men ser at det mangler opplysninger før vedtak kan treffes, skal saksbehandleren utføre nødvendige saksbehandlingsskritt. Det kan for eksempel være å innhente ytterligere medisinske opplysninger fra fastlegen. Når saksbehandler har gjort aktuelle saksbehandlingsskritt, legges saken tilbake på en felles oppgaveliste. Når de manglende opplysningene kommer inn, er det ikke rutine for at samme saksbehandler får saken til behandling, men på enkelte områder beholder saksbehandler som først hentet saken til behandling den frem til vedtak blir truffet.

På områder med nyutviklede saksbehandlingssystemer er deler av saksbehandlingen automatisert. I NAV Arbeid og ytelser gjelder det blant annet stønad ved barns og andre nærstående sykdom. På samme måte som NAV Familie- og pensjonsytelser på foreldrepengeområdet, jobber saksbehandlerne her etter aksjonspunkter på den manuelle delen av saksbehandlingen. Det kan være samme eller ulike saksbehandlere som behandler de ulike aksjonspunktene ved behandlingen av et krav om ytelse. På enkelte områder, som foreldrepenger, kan bruker følge med på status i saken sin via nav.no.

Saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven, med de særlige bestemmelser som er gitt i folketrygdloven kapittel 21, gjelder for behandlingen av krav etter folketrygdloven.¹⁴ De øvrige lovene

¹³ Barnetrygdloven § 14 andre ledd, lov om supplerende stønad § 17.

¹⁴ Folketrygdloven § 21-1.

Boks 6.1 Brukeropplevelse

«Før hadde man en egen person som veiledet og som hjalp til, det eksisterer ikke lenger. Ingen eier noen saker og jeg får ikke kontakt.»

Kilde: Agenda Kaupang (2022), Brukeropplevelser fra klage- og ankesystemet i NAV og Trygderetten, s. 26

på Navs myndighetsområde har tilsvarende bestemmelser. Bestemmelsene i forvaltningsloven om veiledningsplikt, plikt til forhåndsvarsling, utredningsplikt og plikt til å begrunne vedtak gjelder også for Nav.¹⁵ Det samme gjelder brukers rett til å få seg forelagt opplysninger, mulighet til kontradiksjon og retten til innsyn i sakens dokumenter.¹⁶

Utvalget har fått opplyst at veiledningsplikten i hovedsak blir oppfylt gjennom muntlig kontakt med NAV Kontaktsenter på telefon og via nav.no. Dersom det er behov for informasjon ut over det NAV Kontaktsenter kan gi, er rutinene at bruker skal settes videre. Dette gjøres i praksis ved at NAV Kontaktsenter formidler eventuell kontakt via en såkalt «kontakt bruker- oppgave» til NAV Arbeid og ytelser eller NAV Familie- og pensjonsytelser via Gosys. Denne typen oppgaver vil det være en tilfeldig saksbehandler i det aktuelle vedtaksorganet som følger opp. Systemet legger ikke til rette for at brukerne kan få snakke med sin saksbehandler, det vil si den som skal treffe vedtaket.

Nav opplyser også at de ikke forelegger opplysninger de innhenter for bruker. Bruker eller fullmektig kan be om innsyn i sakens dokumenter, og får da tilsendt disse. Innsynsløsningen via nav.no gir ikke bruker fullt innsyn i egen sak, men i hovedsak bare i dokumentene vedkommende har sendt inn selv digitalt. Bruker har ikke innsyn i opplysninger andre har sendt inn, for eksempel legeerklæringer, brev fra advokat eller uttalelser fra Navs rådgivende overlege. I utvalgets møter med brukerorganisasjonene og i rapporten om brukernes opplevelser, forteller de om opplevelsen av å ikke være sikker på å ha fullt innsyn i egen sak.¹⁷

¹⁵ Forvaltningsloven §§ 11, 16, 17 første ledd, 24 og 25.

¹⁶ Forvaltningsloven § 17 andre og tredje ledd og §§ 18 flg.

¹⁷ Agenda Kaupang (2022), Brukeropplevelser fra klage- og ankesystemet i NAV og Trygderetten, s. 29.

6.2.2 Behandlingen av krav om arbeidsavklaringspenger (AAP)

Arbeidsavklaringspenger skal sikre inntekt til den som på grunn av sykdom, skade eller lyte har fått nedsatt arbeidsevne, og som får aktiv behandling, deltar på et arbeidsrettet tiltak eller får annen oppfølging med sikte på å skaffe seg eller beholde arbeid. Hovedregelen er at arbeidsevnen må være nedsatt med minst 50 prosent, og sykdom, skade eller lyte må være en vesentlig medvirkende årsak til den nedsatte arbeidsevnen. Det er også et vilkår for å få arbeidsavklaringspenger at bruker bidrar aktivt i prosessen med å komme i arbeid (aktivitetsplikt). Aktivitetskravene Nav stiller blir fastsatt i aktivitetsplanen som skal utarbeides. Det er også et vilkår for arbeidsavklaringspenger at bruker melder seg til Nav hver 14. dag (meldekort). Ytelsen kan graderes ned til 40 prosent. Arbeidsavklaringspenger gis som hovedregel inntil tre år. Unntaksvis gis forlengelse i maksimalt to år.¹⁸

Når bruker setter frem krav om arbeidsavklaringspenger, er vedtaksmyndigheten delt mellom Nav-kontor og NAV Arbeid og ytelser.¹⁹ Nav-kontoret treffer vedtak om:

- Reduksjon med en dagsytelse ved brudd på bestemte aktivitetsplikter, § 11-9
- Fritak fra meldeplikt, § 11-10
- Oppfølging fra Nav, § 11-11

Nav-kontoret og NAV Arbeid og ytelser har begge vedtaksmyndighet etter folketrygdlovens bestemmelser om:

- Opphold i Norge, § 11-3
- Alder, § 11-4
- Sykdom, skade eller lyte – nedsatt arbeidsevne, § 11-5

Nav-kontoret innstiller og NAV Arbeid og ytelser har vedtaksmyndighet etter folketrygdlovens bestemmelser om:

- Bistand til å skaffe seg eller beholde arbeid, § 11-6
- Aktivitet med sikte på å komme i arbeid, § 11-7
- Fravær fra fastsatt aktivitet, § 11-8
- Varighet og unntak fra 3-årsregelen, § 11-12
- Arbeidsavklaringspenger – sykepengeerstatning, § 11-13
- Arbeidsavklaringspenger til studenter, § 11-14
- Arbeidsavklaringspenger til medlem som etablerer egen virksomhet, § 11-15

¹⁸ Nav.no.

¹⁹ Vedlegg 1 til NAV-loven – Fullmaktsoversikt, kapittel 11.

- Arbeidsavklaringspenger uten påbegynt aktivitet, § 11-16
- Arbeidsavklaringspenger – tidsbegrenset bortfall, § 11-17
- Arbeidsavklaringspenger under vurdering av uføretrygd, § 11-18
- Reduksjon ved delvis nedsatt arbeidsevne, § 11-23

Behandlingen av krav om arbeidsavklaringspenger i Nav-kontoret

Krav om arbeidsavklaringspenger behandles først i brukers Nav-kontor. Nav-kontoret har ansvaret for å vurdere og beslutte om den som søker oppfyller det medisinske vilkåret i folketrygdloven § 11-5.

Når Nav-kontoret mottar et krav om arbeidsavklaringspenger, får bruker et brev med informasjon om at kravet er mottatt og om forventet saksbehandlingstid. Dersom det mangler opplysninger for at Nav-kontoret skal kunne behandle kravet, mottar bruker et brev om hva som mangler, der Nav ber om ytterligere informasjon.

Nav-kontoret har som regel tett kontakt med bruker mens de behandler et krav om arbeidsavklaringspenger og samhandler med bruker på flere ulike måter. Kontakten kan blant annet skje gjennom møter med veileder på Nav-kontoret, samtale på telefon eller skriftlig dialog via nav.no/ aktivitetsplanen.

Nav-kontoret starter alltid saksbehandlingen av kravet med en kartlegging av bruker. Dette innebærer blant annet å få oversikt over om brukeren er kjent for Nav-kontoret fra tidligere, samt hvilken informasjon som allerede finnes i saken.

For å behandle et krav om arbeidsavklaringspenger har Nav-kontoret behov for informasjon om brukerens medisinske diagnose, samt en beskrivelse av hvordan den medisinske lidelsen påvirker brukers arbeidsevne (funksjonsbeskrivelse). Videre er det nødvendig med informasjon om eventuelle behandlingsplaner, samt hvilke utsikter brukeren har for å komme i arbeid i fremtiden. Det er også ønskelig at fastlegen skal uttale seg om brukers mulighet for å delta i arbeidsrettede tiltak.

Legeforeningen har vist til Rapport om informasjonsutveksling mellom Nav og fastleger²⁰, og har også i møte med utvalget opplyst at Nav ber

om legeerklæring på et skjema, som er gammelt og uhensiktsmessig. Samme skjema, «Legeerklæring ved arbeidsuførhet», blir brukt i saker om sykepenger, arbeidsavklaringspenger og uføretrygd. Spørsmålene blir beskrevet som standardiserte, og til dels irrelevante og gjentakende, og det påvirker kvaliteten i innholdet i erklæringene. Legene beskriver også at det blir sondret for lite mellom vurderingen av de medisinske vilkårene i § 11-5 og aktivitet og tiltak i § 11-6, og at det vanskeliggjør legenes arbeid. Manglende verktøy for digital kommunikasjon og samhandling mellom veileder ved Nav-kontoret og rådgivende overlege og fastlegen, bidrar også til at innhenting av medisinske opplysninger blir beskrevet som lite effektiv. Arbeids- og inkluderingsdepartementet har i januar 2023 gitt et felles oppdrag til Arbeids- og velferdsdirektoratet, Direktoratet for e-helse og Helsedirektoratet om å forbedre informasjonsutvekslingen mellom Nav og helsetjenesten.

Mange brukere som søker om arbeidsavklaringspenger har allerede fått oppfølging ved et Nav-kontor, som regel fordi vedkommende har mottatt sykepenger og fått oppfølging fra Nav-kontoret i sykepengeperioden. Som en del av Nav-kontorets sykefraværsoppfølging har det gjerne blitt gjennomført flere møter med bruker, og ofte også med brukers fastlege og eventuelt arbeidsplass (dialogmøter). Nav-kontoret har som regel allerede mottatt medisinsk dokumentasjon fra brukers fastlege.

I tilfellene der bruker har mottatt sykepenger, er Nav-kontoret derfor ofte forberedt på at søknaden kommer, og i mange tilfeller vil nødvendig dokumentasjon allerede være innhentet, slik at søknaden kan behandles uten at det hentes inn ytterligere dokumentasjon.

Dersom bruker ikke har mottatt sykepenger og oppfølging fra Nav-kontoret, vil Nav-kontoret normalt ha mindre informasjon om bruker. Nav-veileder vil i disse tilfellene gjennomføre en grundigere kartlegging av bruker, blant annet utdanningsnivå, tidligere arbeidserfaring, bransje og yrke, samt andre aspekter ved livssituasjonen. Medisinsk dokumentasjon blir innhentet fra brukers fastlege. I noen tilfeller kan det også være aktuelt å innhente dokumentasjon fra andre aktører, for eksempel tidligere arbeidsgiver, aktører innen skole og utdanning og pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT).

Etter at veileder ved Nav-kontoret har kartlagt brukeren, utarbeides en arbeidsevnevurdering som vurderer brukers muligheter og begrensninger for å være i arbeid. Basert på arbeidsevnevur-

²⁰ Informasjonsutveksling mellom NAV og fastleger//En gjennomgang av attester og erklæring som fastleger utsteder for Arbeids- og velferdsetaten, Arbeids- og velferdsdirektoratet i samråd med Helsedirektoratet på oppdrag fra Arbeids- og sosialdepartementet, 2021.

deringen fatter veileder et såkalt oppfølgingsvedtak om brukers behov for oppfølging fra Nav.²¹

Deretter vurderer veileder vilkåret om nedsatt arbeidsevne i folketrygdloven § 11-5. Denne vurderingen bygger hovedsakelig på det samme informasjonsgrunnlaget som arbeidsevnevurderingen og oppfølgingsvedtaket.

Ved behov kan veileder få bistand fra rådgivende overlege til å tolke den medisinske dokumentasjonen fra fastlegen eller øvrig helsetjeneste og til å formulere spørsmål til fastlegen. Kontakt med rådgivende overlege kan foregå på ulike måter. Enten ved muntlig utsjekk, typisk dersom veileder kun ønsker å avklare et enkelt avgrenset spørsmål. Da blir det ikke lagt frem dokumenter eller skrevet notat etter samtalen. Alternativt, hvis veileder ønsker bistand til å forstå enkelte dokumenter i saken, blir disse lagt frem for rådgivende overlege. I disse tilfellene skal veileder i etterkant skrive et kort notat med rådgivende leges vurdering. Et tredje alternativ er at det gjennomføres et såkalt «fullt fremlegg». Da legger veileder frem alle dokumenter i saken. Etter å ha gjennomgått dokumentene og veileders merknader, gir rådgivende overlege sin vurdering i et skriftlig notat.

Når veileder har utarbeidet et vedtak om bruker oppfyller vilkårene i folketrygdlovens § 11-5 eller ikke, blir vedtaket sendt til en såkalt beslutter. Beslutter kvalitetssikrer vedtaket. Hvis saken er kompleks eller hvis saken er et tvilstilfelle, vil beslutter ofte også gjennomgå dokumentene i saken.

Dersom Nav-kontoret konkluderer med at vilkårene ikke er oppfylt, får bruker avslagsvedtak fra Nav-kontoret. Hvis vilkårene i folketrygdloven § 11-5 er oppfylt, får bruker et samlet vedtak i saken etter at NAV Arbeid og ytelse har behandlet de øvrige vilkårene. I møte med de ansattes representanter får utvalget opplyst at det er lite dialog mellom Nav-kontoret og NAV Arbeid og ytelse, og at eventuell dialog skal gå på ledernivå og ikke mellom veileder og saksbehandler.

Behandlingen av krav om arbeidsavklaringspenger i NAV Arbeid og ytelse

Når Nav-kontoret finner at vilkårene i folketrygdlovens § 11-5 er oppfylt, skal NAV Arbeid og ytelse vurdere de øvrige vilkårene for arbeidsavklaringspenger. NAV Arbeid og ytelse vil som regel kunne behandle saken basert på dokumentasjonen som allerede er innhentet ved Nav-kontoret i saken.

Dersom det er behov for ytterligere medisinske opplysninger, innhenter NAV Arbeid og ytelse dette. Dersom NAV Arbeid og ytelse har behov for supplerende informasjon fra Nav-kontoret, sender de en oppgave i Gosys. NAV Arbeid og ytelse tar også direkte kontakt med brukeren hvis det er behov for flere opplysninger fra vedkommende for å kunne behandle saken. Det skjer som regel i melding til brukeren via nav.no. Det varierer i hvilken grad det er behov for å ha kontakt med bruker. I mange saker har NAV Arbeid og ytelse relativt lite kontakt med bruker i saksbehandlingen.

Når saken er tilstrekkelig utredet, tar saksbehandler stilling til om vilkårene er oppfylt. Ved behov kan saksbehandler i denne prosessen anmode om bistand fra rådgivende overlege, både til å tolke den medisinske dokumentasjonen i saken, og til å formulere spørsmål og forespørsler til brukers fastlege.

I vurderingen av beregning av arbeidsavklaringspenger fastsetter saksbehandler beregningstidspunktet, mens selve beregningen skjer automatisk.

Etter at saksbehandler har fattet et vedtak, blir det gjennomgått og kvalitetssikret av en beslutter før det blir sendt til bruker.

NAV Arbeid og ytelse kan helt eller delvis avslå søknaden eller innvilge arbeidsavklaringspenger. Ved innvilgelse har vedtaksbrevet informasjon om beregningstidspunkt og beregning av arbeidsavklaringspenger. Ved avslag vil vedtaksbrevet i større grad begrunne hvorfor kravet er avslått

NAV Arbeid og ytelse opplyser at de ikke forelegger opplysninger de innhenter for bruker. Bruker eller fullmektig kan be om innsyn i sakens dokumenter og får da tilsendt disse i posten. Innsynsløsningen via nav.no gir ikke bruker fullt innsyn i egen sak, men i hovedsak bare i dokumentene vedkommende har sendt inn selv digitalt. Bruker har ikke innsyn i opplysninger andre har sendt inn, for eksempel legeerklæringer, brev fra advokat eller uttalelser fra Navs rådgivende lege. I utvalgets møter med brukerorganisasjonene og i rapporten om brukernes opplevelser, forteller de om opplevelsen av å ikke være sikker på å ha fullt innsyn i egen sak.²² Advokatforeningen har i møte med utvalget påpekt at Nav burde ha en elektronisk løsning for innsyn i alle sakens dokumenter også for brukers advokat.

²¹ NAV-loven § 14a.

²² Agenda Kaupang (2022), Brukeropplevelser fra klage- og ankesystemet i NAV og Trykderetten, s. 29.

6.2.3 Behandlingen av krav om uføretrygd

Formålet med uføretrygd er å sikre inntekt for personer som har fått sin inntektsevne varig nedsatt på grunn av sykdom, skade eller lyte. Rett til uføretrygd forutsetter, men enkelte unntak, medlemskap i folketrygden i minst fem år fram til uføretidspunktet. Det vil si det tidspunktet da inntektsevnen ble varig nedsatt med minst halvparten, eller 40 prosent for de som mottar arbeidsavklaringspenger når krav om uføretrygd blir satt fram. Det er videre et vilkår for å få uføretrygd at hensiktsmessig behandling og arbeidsrettede tiltak må være gjennomført. Uføregraden fastsettes ved å sammenligne inntektsevnen før og etter uførhet.

Den som har blitt ufør før fylte 26 år på grunn av en alvorlig og varig sykdom, skade eller lyte som er klart dokumentert, har rett til en høyere minsteytelse enn andre. Dette betegnes gjerne som «ung ufør».

Før bruker setter frem krav om uføretrygd vil vedkommende ofte være i dialog med Nav-kontoret for å avklare arbeidsevnen varig nedsatt. De aller fleste som søker om uføretrygd har vært gjennom et arbeidsavklaringsforløp og har mottatt arbeidsavklaringspenger. I forbindelse med arbeidsavklaringen har disse brukerne blitt fulgt opp av en veileder Nav-kontoret. Når veilederen vurderer at bruker trolig er ferdig avklart, det vil si at vedkommende har gjennomgått all hensiktsmessig behandling og forsøkt hensiktsmessige arbeidsrettede tiltak, vil veileder i de aller fleste tilfellene anbefale bruker å søke om uføretrygd. Veileder innhenter i den forbindelse som regel ytterligere medisinske opplysninger fra fastlegen for å vurdere om arbeidsevnen er varig nedsatt og Nav-kontoret i så fall skal endre på sin arbeidsevnevurdering.

Dersom opplysningene i saken tilsier at ytterligere behandling eller tiltak ikke er hensiktsmessig, utarbeider veilederen en ny arbeidsevnevurdering som konkluderer med at brukers arbeidsevnene er varig nedsatt. Nav-kontoret treffer også et nytt oppfølgingsvedtak etter NAV-loven § 14a. Arbeidsevnevurderingen blir gjennomgått og kvalitetsikret av en beslutter før veileder anbefaler bruker å frem krav om uføretrygd.

Det er bruker selv som sender inn kravet. Bruker kan også gjøre det uten forutgående dialog med Nav-kontoret. Kravet kan sendes inn elektronisk eller via post.

Vedtaksmyndigheten i saker om uføretrygd er hos NAV Arbeid og ytelser.²³ Når NAV Arbeid og

ytelser mottar et krav om uføretrygd, sender de informasjon om at kravet er mottatt og om forventet saksbehandlingstid til bruker.

Kravet journalføres på saken av en ansatt som også sjekker at arbeidsevnevurdering, legeerklæringer, tiltaksrapporter eller annen informasjon om utprøving av arbeidsevne, samt inntektsopplysninger er på plass. Dersom det mangler dokumenter i saken, får bruker et brev eller Nav-kontoret en oppgave om hva som mangler, avhengig av hva som mangler.

Dersom bruker setter frem krav om uføretrygd uten at hen tidligere har mottatt arbeidsavklaringspenger, sender NAV Arbeid og ytelser en oppgave til Nav-kontoret i Gosys med informasjon om at arbeidsevnevurdering mangler. Nav-kontoret har da 14 dager på å utarbeide en arbeidsevnevurdering. Hvis brukeren ikke har vært i kontakt med Nav, oppgir Nav-kontoret at det ikke vil være mulig å utarbeide en arbeidsevnevurdering innen 14 dager. Nav-kontoret tar da kontakt med bruker for å informere om søknadsprosessen og at det ikke foreligger tilstrekkelig dokumentasjon til at NAV Arbeid og ytelser kan behandle kravet. Bruker gis deretter valget mellom å trekke eller å opprettholde kravet.

NAV Arbeid og ytelser behandler krav om uføretrygd etter en egen arbeidsmetodikk. Dette innebærer at de har et eget internt notat med sjekkpunkter som de fyller inn i, samtidig som de vurderer sakens opplysninger opp mot vilkårene i folketrygdloven.

Ved behandling av kravet, vil saksbehandler begynne med å gjennomgå arbeidsevnevurderingen, legeerklæringer og tiltaksrapporter. Saksbehandler fører i denne prosessen inn en vilkårsvurdering for hver hjemmel i notatet.

Dersom det mangler opplysninger som er nødvendig for å fatte et vedtak i saken, for eksempel medisinske opplysninger, innhentes dette. Ofte går dialogen med fastlege, bruker eller brukers arbeidsplass via Nav-kontoret, men det hender også at saksbehandler i NAV Arbeid og ytelser tar kontakt direkte med de ulike aktørene.

Legeforeningen har vist til Rapport om informasjonsutveksling mellom NAV og fastleger²⁴, og har også i møte med utvalget opplyst at Nav ber om legeerklæring på et skjema, som de mener er gammelt og uhensiktsmessig. Samme skjema, «Legeerklæring ved arbeidsuførhet», blir brukt i

²³ Vedlegg 1 til NAV-loven – Fullmaktsoversikt, kapittel 12.

²⁴ Informasjonsutveksling mellom NAV og fastleger//En gjennomgang av attester og erklæring som fastleger utsteder for Arbeids- og velferdsetaten, Arbeids- og velferdsdirektoratet i samråd med Helsedirektoratet på oppdrag fra Arbeids- og sosialdepartementet, 2021.

saker om sykepenger, arbeidsavklaringspenger og uføretrygd. Spørsmålene blir beskrevet som standardiserte, og til dels irrelevante og gjentakende, og det påvirker kvaliteten i innholdet i erklæringene. Manglende digitale verktøy for kommunikasjon og samhandling mellom veileder og rådgivende overlege og fastlegen, bidrar også til at innhenting av medisinske opplysninger blir beskrevet som lite effektiv.

Etter at vilkårsvurderingen er gjennomført, treffer saksbehandler i NAV Arbeid og ytelse vedtak om innvilgelse eller avslag. Vedtaket blir gjennomgått og kvalitetsikret av en annen saksbehandler, en såkalt attestant. Attestanten behandler ikke saken på nytt, men ser over vedtaket og kvalitetssikrer vurderingene. Etter at attestanten har kvalitetssikret vedtaket, sendes melding om vedtak til bruker.

NAV Arbeid og ytelse opplyser at de generelt har lite kontakt med bruker under behandlingen av krav om uføretrygd. Saksbehandlerne har mulighet til å kontakte bruker direkte dersom de har spørsmål knyttet til saken, men det er kun unntaksvis behov for dette. Spørsmål til bruker sendes som regel via nav.no eller i brev om mangler.

NAV Arbeid og ytelse opplyser også at de ikke forelegger opplysninger de innhenter for bruker. Bruker eller fullmektig kan be om innsyn i sakens dokumenter og får da tilsendt disse i posten. Innsynsløsningen via nav.no gir ikke bruker fullt innsyn i egen sak, men i hovedsak bare i dokumentene vedkommende har sendt inn selv digitalt. Bruker har ikke innsyn i opplysninger andre har sendt inn, for eksempel legeerklæringer, brev fra advokat eller uttalelser fra Navs rådgivende lege. I møte med brukerorganisasjonene og i rapporten om brukernes opplevelser, forteller de om opplevelsen av å ikke være sikker på å ha fullt innsyn i egen sak.²⁵ Advokatforeningen har i møte med utvalget påpekt at Nav burde ha en elektronisk løsning for innsyn i alle sakens dokumenter også for brukers advokat.

6.3 Klagebehandlingen i førsteinstans i Nav

Vedtaket etter folketrygdloven kan ikke bringes inn for de alminnelige domstolene før adgangen til å klage og anke er nyttet fullt ut.²⁶ Enkelte av de andre lovene på Navs myndighetsområde har hen-

visninger til folketrygdlovens bestemmelse om dette.²⁷ Det forvaltningsorgan som har truffet vedtaket, kan dessuten bestemme at søksmål om gyldigheten av forvaltningsvedtaket ikke kan reises før parten har benyttet sin adgang til å klage på vedtaket, og at klagen er avgjort av den høyeste klageinstans som står åpen.²⁸ Dette bestemmer Nav i sine vedtak etter de lovene som ikke er omfattet av reguleringen i folketrygdloven, og underretter bruker om det etter forvaltningsloven § 27 tredje ledd.

Etter forvaltningsloven § 32 skal klagen fremsettes for det organ som traff vedtaket. I folketrygdloven § 21-12 tredje ledd har Arbeids- og velferdsdirektoratet egen hjemmel til å bestemme hvilken enhet klage skal settes frem for. I NAV-loven § 5 har direktoratet generell hjemmel til å delegerer sin myndighet til underliggende organer i Nav. Det er den førsteinstansen som fattet det påklagede vedtaket som mottar klagen.²⁹

Klager på de fleste av Navs vedtak kan settes frem digitalt via nav.no, men for enkelte ytelse og rettigheter må bruker skrive ut utfylt klageskjema, og en såkalt forside, og sende dette per post til Navs skanningssentral. Klagen blir uansett rutet til rett enhet. Advokater og andre fullmektiger har ikke mulighet for digital innsending.

Om lag 64 000 brukere klager på vedtak fra førsteinstans.³⁰

Klagen skal være undertegnet av bruker eller vedkommendes verge eller fullmektig eller være autentisert som fastsatt i forskrift eller i medhold av forskrift.³¹ I klagen skal det fremgå hvilket vedtak som påklages og den endringen som ønskes. Klagen bør også være begrunnet. Er klagen mangelfull, skal den enheten som mottar den sette en kort frist for rettelse og utfylling.³²

En klage kan være muntlig eller skriftlig.³³ Den som mottar den muntlige klagen, skal sette den opp skriftlig og undertegne den sammen med bruker. Som regel skjer dette i Nav-kontoret.

Bruker har rett til å la seg bistå av advokat eller annen fullmektig på alle trinn av saksbehandlingen. Fullmektig som ikke er advokat, skal legge frem skriftlig fullmakt.³⁴ Nav har ikke tall på hvor

²⁷ Se for eksempel barnetrygdloven § 16 og lov om supplerende stønad § 22.

²⁸ Forvaltningsloven § 27b.

²⁹ Vedlegg 1 til NAV-loven – Fullmaktsoversikt.

³⁰ Statistikk fra Navs datavarehus, 2021, (SAK610).

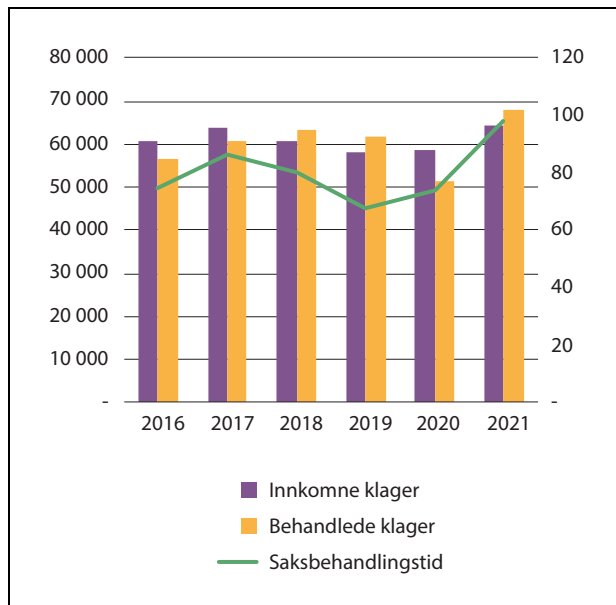
³¹ Forskrift om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen (eForvaltningsforskriften).

³² Forvaltningsloven § 32.

³³ Folketrygdloven § 21-12 tredje ledd, barnetrygdloven § 16 med flere.

²⁵ Agenda Kaupang (2022), Brukeropplevelser fra klage- og ankesystemet i Nav og Trykderetten, s. 29.

²⁶ Folketrygdloven § 21-12 sjette ledd.



Figur 6.6 Saksbehandling, klagebehandling i førsteinstans

Statistikk fra Navs datavarehus, 2021, (SAK610 og SAK500). Bruker gis medhold i klagen i om lag 32 prosent av klagen i førsteinstans

mange brukere som er representert av advokat eller annen fullmektig i klagesakene.

Klagefristen for de fleste vedtak fra Nav er seks uker.³⁵ Folketrygdloven har en særregel som gjelder i stedet for forvaltningslovens alminnelige klagefrist på tre uker.³⁶ Det samme har også blant annet barnetrygdloven, kontantstøtteleven og lov om supplerende stønad. For vedtak om barnebidrag er det ingen særregulering og klagefristen er tre uker.

Det er ingen egne bestemmelser om førsteinstansens behandling av en klagesak i folketrygdloven eller de øvrige lovene om ytelser og rettigheter på Navs myndighetsområde. Forvaltningsloven kommer til anvendelse.

Forvaltningsloven § 33 gjelder saksforberedelsen i klagesak. Reglene om saksforberedelse ved enkeltvedtak og om vedtaket i forvaltningsloven kapittel IV og V gjelder i utgangspunktet også i klagesaker. Etter annet ledd skal førsteinstansen foreta de undersøkelser klagen gir grunn til. Videre kan førsteinstansen oppheve eller endre vedtaket dersom den finner klagen begrunnet.

Hvis vedtaket omgjøres helt eller delvis, får bruker nytt vedtak som kan påklages. Dersom

³⁴ Forvaltningsloven § 12.

³⁵ Folketrygdloven § 21-12 femte ledd.

³⁶ Forvaltningsloven § 29 første ledd.

endringen bare medfører en helt marginal, eller i realiteten ingen, endring i klagers rettigheter, skal ikke underinstansen fatte nytt vedtak, men skrive oversendelsesbrev og sende saken til klageinstansen for behandling.³⁷

Dersom vilkårene for å behandle klagen ikke foreligger, skal førsteinstansen avvise saken. Som regel skjer dette når klagefristen er oversittet. Førsteinstansen skal vurdere om klagen likevel kan tas under behandling, men dersom vilkårene for det ikke er til stede, treffer den vedtak om avvisning. Vedtaket kan påklages til NAV Klageinstans.³⁸

Dersom førsteinstansen ikke endrer vedtaket, skal sakens dokumenter sendes klageinstansen så snart saken er tilrettelagt.

I Navs saksbehandlingsrundskriv fremgår³⁹:

«Dersom underinstansen opprettholder vedtaket sitt, skal klagesaken overføres til klageinstansen så snart den er «tilrettelagt». Det betyr at underinstansen skal utarbeide et kort oversendelsesbrev. Her skal underinstansen kommentere og imøtegå partens anførsler i klagen og begrunne hvorfor vedtaket blir opprettholdt. Underinstansen har ansvar for å sørge for at samtlige dokumenter som hører til klagesaken, både de som er arkivert elektronisk og de som er arkivert i papirform, blir gjort tilgjengelige for klageinstansen.

Underinstansen skal sende kopi av oversendelsesbrevet til parten, hvis det ikke helt eller delvis har et innhold som han etter forvaltningsloven § 19 ikke har krav på å bli kjent med.»

Nav opplyser at arbeidet med klagesaker er ulikt organisert i de enhetene som fatter vedtak i første instans. Førsteinstansen kan være Nav-kontor, enheter på fylkesnivå i arbeids- og tjenestelinjen og hjelpemiddelsentralene og enheter i NAV Arbeid og ytelser, NAV Familie- og pensjonsytelser og NAV Kontroll. I enkelte enheter arbeider alle saksbehandlere med klagesaker og i andre enheter er dette arbeidet mer spesialisert. Nav opplyser at det per i dag ikke foreligger noen fullstendig oversikt over antall saksbehandlere som arbeider med klagesakene i førsteinstansene.

³⁷ R36-00 Rundskriv til forvaltningsloven – Saksbehandlingsrundskriv § 33 andre ledd.

³⁸ Forvaltningsloven § 33 andre ledd, jf. § 31.

³⁹ R36-00 Rundskriv til forvaltningsloven – Saksbehandlingsrundskriv § 33 fjerde ledd.

NAV Arbeid og ytelse og NAV Familie- og pensjonsytelse opplyser at de i hovedsak organiserer arbeidet med klagesakene på samme måte som arbeidet med kravene med én kø og prinsippet om eldste sak først. Det er egne køer for klagesakene. I NAV Arbeid og ytelse er unntaket klagesaker om uføretrygd, som behandles i regioner. I både NAV Arbeid og ytelse og NAV Familie- og pensjonsytelse er det færre saksbehandlere som behandler klager enn krav. Klagesaksbehandleren er som hovedregel en annen enn den som traff førstegangsvedtaket, men kan også være den samme.

Klagebehandlingen foregår i hovedsak i samme saksbehandlingssystem som behandlingen av kravene. Dokumentene er arkivert i det felles oppgave- og arkivsystemet (Gosys). Bruker kan ikke følge status i klagesaken digitalt.

Førsteinstans arbeid med klagesak er et sentralt tema for utvalget.

Behandling av klager over vedtak om arbeidsavklaringspenger i Nav-kontor

Hvis bruker klager på avslagsvedtak truffet av Nav-kontoret etter folketrygdloven § 11-5, skal Nav-kontoret motta og vurdere klagen.

Når Nav-kontoret mottar klagen, får bruker brev med informasjon om at klagen er mottatt og forventet saksbehandlingstid. Utover dette har Nav-kontoret som regel lite dialog og kontakt med bruker i forbindelse med behandlingen av en klage. Klagen vurderes på bakgrunn av opplysningene som allerede foreligger i saken. Samtale på telefon mellom bruker og veileder og/eller skriftlig dialog med veileder via nav.no kan imidlertid forekomme.

Det varierer mellom Nav-kontorene hvordan klagesaksbehandlingen er organisert. Ved en del Nav-kontor vil den veilederen som fattet det opprinnelige vedtaket vurdere klagen, men det kan også være en annen veileder som gjør dette.

Veileder vurderer først om klagen oppfyller de formelle kravene. Hvis den ikke gjør det, treffer Nav-kontoret avvisningsvedtak, dersom det ikke er grunnlag for å likevel behandle klagen. Hvis klagen tas under behandling, vurderer saksbehandler om det er nye opplysninger i saken. Nav-kontorene opplyser at de sjelden innhenter nye opplysninger, med mindre klager selv påpeker at det er nye opplysninger i saken. I så fall kan det være aktuelt å innhente ytterligere opplysninger fra fastlege eller spesialisthelsetjenesten. Deretter vil veileder gjennomgå eventuell ny dokumenta-

sjon og vurdere om det er grunnlag for å omgjøre vedtaket.

Veileder kan også i klagesaksbehandlingen anmode om bistand fra rådgivende lege, samt drøfte saken med andre enheter, som NAV Arbeidsrådgivning.

Hvis veileder vurderer at vedtaket skal omgjøres, treffer Nav-kontoret et nytt § 11-5-vedtak i saken. Da har bruker fått medhold i at vilkårene i folketrygdloven § 11-5 er oppfylt, men det foreligger ingen vurdering av de øvrige vilkårene for rett til arbeidsavklaringspenger. Myndighet til å ta stilling til disse, ligger hos NAV Arbeid og ytelse. I saker der Nav-kontoret omgjør sitt avslagsvedtak etter klage, må derfor saken sendes til NAV Arbeid og ytelse, som vurderer de øvrige vilkårene og fatter et vedtak om innvilgelse eller avslag av arbeidsavklaringspenger.

Hvis veileder vurderer at vedtaket skal opprettholdes, skriver vedkommende oversendelsesbrev til NAV Klageinstans og overfører klagesaken dit i saksbehandlingssystemet.

Ved Nav-kontoret kan resultatet av klagesaksbehandlingen dermed bli:

- klagen avvises på bakgrunn av manglende formkrav eller oversatt klagefrist
- vedtaket omgjøres helt eller delvis til gunst for bruker
- vedtaket opprettholdes og saken oversendes klageinstansen for avgjørelse

Klagen kan også trekkes av bruker. Hvis vedtaket opprettholdes og klagesaken sendes til NAV Klageinstans, får bruker et brev med informasjon om at saken er sendt til klageinstansen og om forventet saksbehandlingstid der. Vedlagt brevet får bruker også kopi av oversendelsesbrevet som Nav-kontoret har skrevet.

Behandling av klage arbeidsavklaringspenger i NAV Arbeid og ytelse

Hvis bruker klager på vilkår for arbeidsavklaringspenger som er vurdert av NAV Arbeid og ytelse i førstegangsvedtaket, skal klagen i første omgang behandles der. Dette gjelder blant annet klager på innvilgelsestidspunkt og avslag på krav om arbeidsavklaringspenger, for eksempel fordi NAV Arbeid og ytelse har vurdert at bruker ikke er medlem av folketrygden.

Når klagen mottas i NAV Arbeid og ytelse blir det først journalført av en som har såkalt løsningsrolle før det blir tatt stilling til hvordan klagesaken skal behandles videre. Hvis det er en åpenbar omgjøring, vil saken håndteres raskt, men dersom

klagen krever en mer grundig vurdering, blir den overført til den felles køen for klagesaker og behandlet av en klagesaksbehandler i NAV Arbeid og ytelse, det vil si en saksbehandler som har som hovedoppgave å behandle klagesaker i førsteinstans. Det vil som regel være en annen saksbehandler enn den som traff vedtaket.

Når NAV Arbeid og ytelse mottar klagen, får bruker et brev med informasjon om at klagen er mottatt og forventet saksbehandlingstid i NAV Arbeid og ytelse. Saksbehandlerne i NAV Arbeid og ytelse oppgir at de i de fleste saker har lite kontakt med bruker ved klagebehandling.

Klagesaksbehandler gjør først en ny vurdering klagen og tar stilling til om vedtaket bør omgjøres eller opprettholdes. Klagesaksbehandler kan involvere opprinnelig saksbehandler når det er behov for å drøfte saken, eller der det er gjort feil i behandlingen av kravet som bør unngås i fremtidige saker. Når det har gått lang tid siden vedtaket ble truffet, kan det være mindre sannsynlig at opprinnelig saksbehandler husker saken, og dette har også vært noe av begrunnelsen for å ikke la samme saksbehandler behandle kravet og klagen. I noen typer klager opplyser NAV Arbeid og ytelse at det ikke er hensiktsmessig å involvere saksbehandler som opprinnelig behandlet saken. Det gjelder for eksempel saker som åpenbart skal omgjøres og som ikke skyldes feil i førstegangsbehandling, men fordi det har kommet til nye opplysninger. Saksbehandler kan også i klagesaksbehandlingen anmode om bistand fra rådgivende lege. Hvis klagebehandler i NAV Arbeid og ytelse omgjør vedtaket, vil det nye vedtaket bli kvalitets-sikkert av en beslutter før det blir sendt til bruker.

Hvis klagesaksbehandler vurderer at vedtaket skal opprettholdes, skriver vedkommende oversendelsesbrev til NAV Klageinstans. I oversendelsesbrevet redegjør klagesaksbehandleren for sin vurdering av saken.

Mulige resultater av klagebehandling ved NAV Arbeid og ytelse er de samme som ved Nav-kontoret:

- klagen avvises på bakgrunn av manglende formkrav eller oversittet klagefrist
- vedtaket omgjøres helt eller delvis til gunst for bruker
- vedtaket opprettholdes og saken oversendes klageinstansen for avgjørelse

Klagen kan også trekkes av bruker. Hvis klagen avvises, kan bruker klage på vedtaket om å avvise klagen og klagen vil da behandles av NAV Klageinstans.

Hvis vedtaket opprettholdes og klagesaken overføres til NAV Klageinstans, får bruker et brev med informasjon om at saken er overført til NAV Klageinstans og om forventet saksbehandlingstid i klageinstansen.

Behandling av klage over uføretrygd i NAV Arbeid og ytelse

Hvis bruker får avslag på søknad om uføretrygd, vil veileder ved Nav-kontoret som regel ha et møte med bruker for å gå gjennom avslaget. Formålet med denne gjennomgangen er å bistå bruker med å identifisere årsaken til at NAV Arbeid og ytelse har avslått søknaden. Mange avslag er begrunnet med at NAV Arbeid og ytelse vurderer at bruker ikke har gjennomgått tilstrekkelig behandling. I disse tilfellene vil veileder ofte anbefale at bruker gjennomgår avslaget med fastlegen, og i enkelte tilfeller blir også veileder med bruker til fastlegen for å forklare begrunnelsen for avslaget. Ansattes representanter opplyser til utvalget at veilederne ved Nav-kontorene oppfatter at de ikke kan ta kontakt med saksbehandler i NAV Arbeid og ytelse direkte med spørsmål om vedtaket. NAV Arbeid og ytelse opplyser på sin side at Nav-kontoret kan ta kontakt, men at det sjelden skjer.

Bruker kan klage på vedtaket. Regelverk og prosess for å sende inn en klage er den samme som beskrevet i punktet om behandling av klage arbeidsavklaringspenger i NAV Arbeid og ytelse over.

Når klagen mottas i NAV Arbeid og ytelse blir det først journalført av en som har såkalt løsningsrolle, før det blir tatt stilling til hvordan klagesaken skal behandles videre. Hvis det er en åpenbar omgjøring vil den håndteres raskt, men dersom klagen krever en mer grundig vurdering, blir den overført til en klagesaksbehandler i NAV Arbeid og ytelse, det vil si en saksbehandler som har som hovedoppgave å behandle klagesaker i førsteinstans. Det vil som regel være en annen saksbehandler enn den som traff vedtaket.

Når NAV Arbeid og ytelse mottar klagen, får bruker et brev med informasjon om at klagen er mottatt og forventet saksbehandlingstid. Saksbehandlerne i NAV Arbeid og ytelse oppgir at det i de fleste saker er lite kontakt med bruker ved klagebehandling, men at de har mulighet til å kontakte bruker direkte. Spørsmål til bruker stilles som regel via nav.no.

Hvis det er en åpenbar omgjøring, vil det håndteres raskt. Dersom klagen krever en mer grundig vurdering, blir den overført til den felles køen

for klagesaker og behandlet av en klagesaksbehandler.

Klagesaksbehandler vurderer først klagen og tar stilling til om vedtaket bør omgjøres eller opprettholdes. Klagesaksbehandler kan involvere opprinnelig saksbehandler når det er behov for å drøfte saken, eller der det er gjort feil i behandlingen av kravet som bør unngås i fremtidige saker. Når det har gått lang tid siden vedtaket ble truffet, kan det være mindre sannsynlig at opprinnelig saksbehandler husker saken, og dette har også vært begrunnelse for å ikke la samme saksbehandler behandle kravet og klagen. I noen typer klagesaker opplyser NAV Arbeid og ytelse at det ikke er hensiktsmessig å involvere saksbehandler som opprinnelig behandlet saken. Det gjelder for eksempel saker som åpenbart skal omgjøres og som ikke skyldes feil i førstegangsbehandling, men fordi det har kommet til nye opplysninger. Saksbehandler kan også i klagesaksbehandlingen anmode om bistand rådgivende overlege. Hvis klagebehandler i NAV Arbeid og ytelse omgjør vedtaket, vil det nye vedtaket bli kvalitets-sikret av en beslutter før det blir sendt til bruker.

Hvis klagesaksbehandler vurderer at vedtaket skal opprettholdes, skriver vedkommende oversendelsesbrev til NAV Klageinstans. I oversendelsesbrevet redegjør klagesaksbehandleren for sin vurdering av saken.

Mulige resultater av klagebehandling ved NAV Arbeid og ytelse er de samme som ved Navkontoret:

- klagen avvises på bakgrunn av manglende formkrav eller oversittet klagefrist
- vedtaket omgjøres helt eller delvis til gunst for bruker
- vedtaket opprettholdes og saken oversendes klageinstansen for avgjørelse

Klagen kan også trekkes av bruker. Hvis klagen avvises, kan bruker klage på vedtaket om å avvise klagen og klagen vil da behandles av NAV Klageinstans. Opprettholdes vedtaket og klagesaken overføres til NAV Klageinstans, får bruker et brev med informasjon om at saken er overført til NAV Klageinstans og om forventet saksbehandlingstid i klageinstansen.

6.3.1 Dekning av sakskostnader

En bruker som får et vedtak omgjort til gunst i Nav, kan få dekket vesentlige kostnader som har vært nødvendige for å få endret vedtaket etter forvaltningsloven § 36. Når førsteinstans omgjør eget vedtak etter klage, kommer denne regelen til

anvendelse. Bruker kan få dekket advokatutgifter og eventuelle andre sakskostnader. Dersom endringen av vedtaket skyldes forhold som er utenfor forvaltningens, det vil si Navs kontroll, kan det bli gjort unntak fra denne regelen (det såkalte «kontrollunntaket»⁴⁰). Innenfor skranken nødvendige utgifter, kan bruker få dekket advokatutgifter med advokatens normale timepris. Det er ingen begrensning til offentlig salærsats som ved retts-hjelp etter retts-hjelploven.

Krav om sakskostnader blir avgjort av den førsteinstansen som har truffet det nye vedtaket. Frist for å sette frem krav er tre uker fra melding om det nye vedtaket er kommet frem til bruker. Informasjon om dette skal stå i meldingen bruker får om det nye vedtaket. Avgjørelsen om saks-kostnader kan påklages til NAV Klageinstans.⁴¹

I 2021 utbetalte Nav om lag 42 mill. kroner i saks-kostnader etter forvaltningsloven § 36 (omgjøring i førsteinstans og klageinstans).⁴²

6.3.2 Rettshjelp i klagesak

Bruker (privat part) har rett til behovsprøvd retts-hjelp i klagesaker etter folketrygdloven § 21-12.⁴³ Statens sivilrettsforvaltning opplyser at det er usikkert om retten også omfatter klager etter lovene på Navs myndighetsområde som viser til at reglene i folketrygdloven § 21-12 gjelder så langt de passer og liknende.⁴⁴

Også for sakstyper som faller utenfor folke-trygdloven § 21-12, kan det gis fritt rettsråd, men da etter regelen om at det unntaksvis kan innvil-ges fritt rettsråd i sak som objektivt sett berører søker i særlig sterk grad.⁴⁵ Statens sivilrettsfor-valtning opplyser at det i praksis innvilges svært få slike søknader.

Kostnadene ved bistand i klagesak dekkes bare dersom bruker faktisk setter frem en klage, slik at vedkommende blir part i en klagesak i Nav. Bistand fra advokat til å vurdere om et vedtak skal påklages, dekkes ikke.

Det er Statsforvalteren som behandler saker om fritt rettsråd i Navs saker.

Det følger av rettshjepsloven at brukere som oppfyller vilkårene for behovsprøvd fritt rettsråd,

⁴⁰ Se for eksempel Høyesteretts dom 23. desember 2021, HR-2021-2552-A.

⁴¹ Forvaltningsloven § 36 tredje og fjerde ledd.

⁴² Tall fra Nav.

⁴³ Rettshjepsloven § 11 andre ledd nr. 6.

⁴⁴ For eksempel barnetrygdloven § 16. Se høringsuttalelse fra Statens sivilrettsforvaltning til Rettshjepsutvalget (NOU 2020: 5).

⁴⁵ Rettshjepsloven § 11 tredje ledd.

kan motta kostnadsfri advokathjelp når de påklager et vedtak fra Nav.⁴⁶ Inntektsgrensen for behovsprøvd fri rettshjelp er per 1. januar 2023 350 000 kroner i året for enslige og 540 000 kroner i samlet inntekt for ektefeller og andre som lever sammen med felles økonomi. I begge tilfeller er formuesgrensen 150 000 kroner.⁴⁷

Det kan søkes om fritt rettsråd selv om inntekten er høyere enn inntektsgrensen og formuesgrensen. Rettshjelp kan innvilges dersom utgiftene til juridisk bistand blir betydelige i forhold til søkerens økonomiske situasjon.⁴⁸ I 2021 ble 40 saker innvilget etter økonomisk dispensasjon.⁴⁹

Av de om lag 67 000 klagenes som ble fremsatt på Navs myndighetsområde i 2021, ble det innvilget fritt rettshjelp i 1 530 saker.⁵⁰

Ved fri rettshjelp får advokaten betalt en offentlig salærsats. I 2023 er denne satsen på 1 140 kroner i timen eks. mva. Advokater som påtar seg et oppdrag som dekkes etter rettshjelpsloven kan ikke kreve eller motta ytterligere vederlag av klienten for arbeid som betales av det offentlige.⁵¹ Klienter med bruttoinntekt over 100.000 kroner må betale egenandel, som kreves inn av den som yter rettshjelpen.⁵²

Rettshjelpen dekker advokatbistand og kan også dekke utgifter til utredninger og liknende. Hvor mange timers advokatarbeid som dekkes ved klage til Nav, er regulert av stykkprisforskriften. I utgangspunktet dekkes syv timer.⁵³ Dersom faktisk samlet timeforbruk i ett rettsråd overstiger 14 timer ved klage til Nav, eller det på et senere tidspunkt er behov for ytterligere bistand i samme sak, behandler statsforvalteren søknad om utvidelse av bevilling til fritt rettsråd.⁵⁴

6.4 Klagebehandlingen i NAV Klageinstans

Dersom førsteinstansen opprettholder vedtaket sitt etter å ha vurdert det på nytt i klageomgangen, sendes saken til NAV Klageinstans for avgjørelse. NAV Klageinstans er klageinstans for

enkeltvedtak fattet av ulike enheter i Arbeids- og velferdsetaten (gjelder vedtak etter samtlige lover som administreres av arbeids- og velferdsforvaltningen).⁵⁵ Arbeidsmetoden og saksflyten er i behandlingen av klagesakene er i all hovedsak lik på alle ytelsesområdene. Klageinstansen kan prøve alle sider av saken, herunder ta hensyn til nye omstendigheter. Den skal vurdere klagerens synspunkter og kan også ta opp forhold som bruker ikke har tatt opp i klagen.⁵⁶

Når klagen mottas i NAV Klageinstans, blir den lagt i en felles nasjonal kø/ oppgaveliste for sakstypen. Bruker har ikke mulighet til å følge saksgangen i klagesaken digitalt.

Saksbehandlerne tildeles saker fra denne køen, slik at eldste sak behandles først. Når en saksbehandler har tatt en klagesak under behandling, behandler vedkommende den ferdig. Det gjelder som hovedregel også når en bruker tar kontakt om sin sak før den er tatt under behandling. Saken blir da ikke lagt tilbake til den felles oppgavelisten, men som regel behandlet av den saksbehandleren som har hatt kontakt med bruker.

Mangelfulle klagebehandlingsløsninger i flere av Navs saksbehandlingssystemer gjør at klageinstansen er avhengig av å benytte oppgave- og arkivsystemet (Gosys) som saksbehandlingssystem, noe som gir mange manuelle operasjoner. Et felles system for klagebehandling er nå under utvikling.

NAV Klageinstans behandler mellom 30 000 og 35 000 klagesaker årlig.⁵⁷

Saksbehandler sjekker først at de formelle kravene til klagen er oppfylt, herunder at klagefristen er overholdt og formkravene oppfylt. Hvis klagen ikke fyller formkrav (eksempelvis manglende underskrift), gis klager en kort frist til å rette formfeil.⁵⁸

Saksbehandler leser deretter gjennom klagen fra bruker og vedtaket og oversendelsesbrevet fra førsteinstansen. Så gjennomgår saksbehandler alle de relevante dokumentene i saken. Formålet med dokumentgjennomgangen er å få en oversikt over saken frem til saken kom til klageinstansen, herunder hvilke utredninger bruker har gjennomgått, hvilke tiltak som har blitt gjennomført og liknende. Avhengig av hva saksbehandler foretrekker, begynner vedkommende enten å skrive på klagevedtaket parallelt med dokumentgjen-

⁴⁶ Rettshjelpsloven § 11 andre ledd nr. 6.

⁴⁷ Rettshjelpforskriften § 1-1.

⁴⁸ Rettshjelpsloven § 11 fjerde ledd.

⁴⁹ Statistikk fra Statens sivilrettsforvaltning.

⁵⁰ Statistikk fra Statens sivilrettsforvaltning.

⁵¹ Rettshjelpsloven § 3 annet ledd annet punktum.

⁵² Rettshjelpforskriften kapittel 2.

⁵³ Stykkprisforskriften § 5 andre ledd nr. 11.

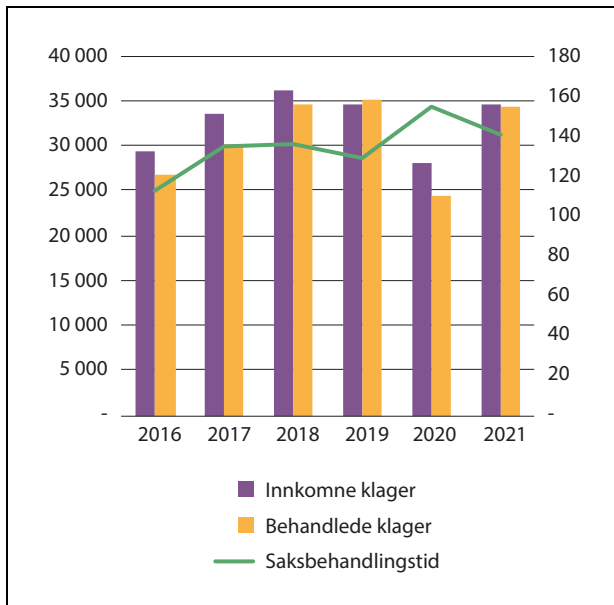
⁵⁴ Stykkprisforskriften § 5 femte ledd, jf. rettshjelpforskriften § 3-5.

⁵⁵ Vedlegg 1 til NAV-loven – Fullmaktsoversikt, kapittel 21.

⁵⁶ Forvaltningsloven § 34 andre ledd.

⁵⁷ Statistikk fra Navs datavarehus, 2021, (SAK610).

⁵⁸ Forvaltningsloven § 32 tredje ledd.



Figur 6.7 Saksbehandling NAV Klageinstans

Statistikk fra Navs datavarehus, 2021, (SAK610 og SAK500).

Bruker gis medhold i om lag ti prosent av klagesakene i NAV Klageinstans. Klageinstansen opphever førsteinstansens vedtak og sender saken tilbake for ny behandling i om lag fire prosent av klagesakene

nomgangen eller først etter at alle relevante dokumenter er gjennomgått.

Saksbehandlerne i NAV Klageinstans har tilgang til alle dokumentene i saken og alle de relevante fagsystemer der det kan være arkivert og/eller lagret saksopplysninger. Saksbehandler undersøker både saksdokumentasjon som er arkivert i arkivsystemet, men også saksopplysninger i saksbehandlingssystemene Arena og Pesys som benyttes ved behandling av søknader om for eksempel arbeidsavklaringspenger og uføretrygd. NAV Klageinstans har også muligheter til å undersøke om det har fremkommet relevante saksopplysninger i den skriftlige dialogen mellom veileder ved Nav-kontor og bruker som skjer i systemet Modia. I saker om uføretrygd kan det også være relevant å innhente saksopplysninger fra saksbehandlingssystemene Arena og Infotrygd.

Klageinstansen skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.⁵⁹ Klageinstansen kan selv innhente relevant saksdokumentasjon eller pålegge førsteinstansen å foreta nærmere undersøkelser.⁶⁰

I en del saker vurderer NAV Klageinstans at det ikke er tilstrekkelig dokumentasjon i saken for å kunne vurdere om vilkår som er avgjørende for

resultatet i saken, er oppfylt. I slike tilfeller er praksis at klageinstansen benytter adgangen til å oppheve vedtaket og sende saken tilbake til førsteinstansen for ny behandling der⁶¹. NAV Klageinstans opplyser at praksis i dag er at de bare unntaksvis henter inn ny dokumentasjon i forbindelse med behandling av klagesakene. I enkelte saker, der saksbehandler i klageinstansen raskt kan få tak i opplysningene som mangler ved for eksempel å ringe til arbeidsgiver, gjøres det. Dersom forsvarelig opplysning av saken krever lenger tid og samhandling med fastlege eller spesialist, sørger ikke klageinstansen for det, men opphever vedtaket og sender den tilbake til førsteinstans. I beslutningen om oppheving gir klageinstansen som regel anvisning på hvilke opplysninger de mener mangler i saken, og anmoder førsteinstansen om å innhente disse før nytt vedtak blir truffet.

Saksbehandler i NAV Klageinstans kan be om bistand fra rådgivende lege. Klageinstansen har egne rådgivende leger ansatt hos seg. Rådgivende lege skal ikke bistå i selve vurderingen av saken, men legen kan blant annet hjelpe saksbehandler med å forstå hva den medisinske dokumentasjonen sier, identifisere om det er nødvendig medisinsk dokumentasjon som mangler og med å formulere spørsmål til fastleger og spesialister. Kontakt med rådgivende lege kan også i klageinstansen foregå på ulike måter. Enten ved muntlig utsjekk, typisk dersom saksbehandler kun ønsker å avklare et enkelt avgrenset spørsmål, som ikke er avgjørende for vurderingen av de stønadsrettslige spørsmålene i saken. Da blir det ikke lagt frem dokumenter eller skrevet notat etter samtalen. Alternativt, hvis saksbehandler ønsker bistand til å forstå enkelte dokumenter i saken, blir disse lagt frem for rådgivende lege. I disse tilfellene skal saksbehandler i etterkant skrive et kort notat. Et tredje alternativ er at det gjennomføres et såkalt «fullt fremlegg». Da legger saksbehandler frem alle dokumenter i saken. Etter å ha gjennomgått dokumentene og veileders merknader, gir rådgivende lege i klageinstansen sin vurdering i et skriftlig notat.

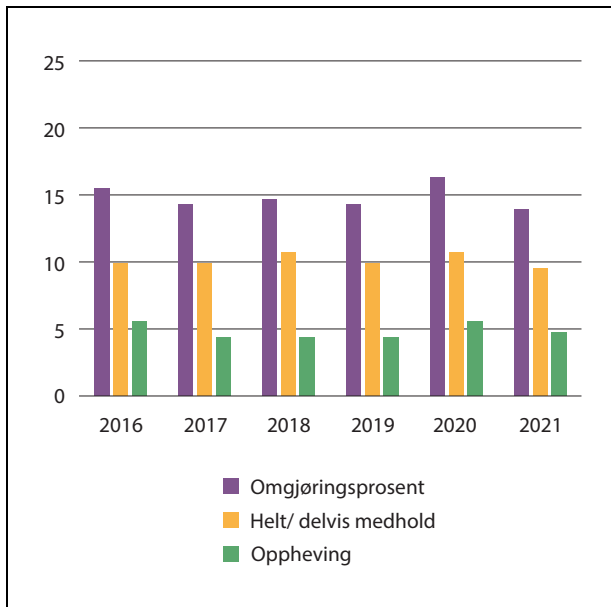
NAV Klageinstans opplyser til utvalget at de ikke forelegger opplysninger de innhenter selv i sakene eller uttalelsene fra sine rådgivende leger til parten for uttalelse. Dette vil utvalget komme tilbake til.

Etter å ha gjennomgått sakens opplysninger, og eventuelt gjennomført samtaler med eller innhentet skriftlig uttalelse fra rådgivende lege, vurderer saksbehandler disse og konkluderer med

⁵⁹ Forvaltningsloven § 33 femte ledd.

⁶⁰ Forvaltningsloven § 33 siste ledd.

⁶¹ Forvaltningsloven § 34 fjerde ledd.



Figur 6.8 Resultat klagebehandling i klageinstans

hvilket faktum som skal legges til grunn. Saksbehandler finner også frem til hvilke rettsregler som gjelder for saken, og vurderer deretter om vilkårene for den aktuelle ytelsen er oppfylt eller ikke. Saksbehandler skriver vedtak i klagesaken. Kravene til begrunnelse er de samme som i første gangsvedtak.⁶²

Klageinstansen har en ordning med medunderskriver som kvalitetssikrer vedtaket. Medunderskriver leser vedtaket og gjennomgår ved behov også dokumenter i saken. Medunderskriver og saksbehandler kan også drøfte saken. Etter å ha kvalitetssikret vedtaket, skriver medunderskriver under og bekrefter i systemet at saken er kvalitetssikret og ferdigstilt. Når saken er ferdig behandlet, sendes vedtaket i klagesaken til bruker.

Mulige resultater av klagebehandlingen i NAV Klageinstans er:

- klagen avvises på bakgrunn av manglende formkrav eller oversittet klagefrist
- vedtaket omgjøres helt eller delvis til gunst for bruker
- vedtaket stadfestes
- vedtaket oppheves og henvises til ny behandling i vedtaksinstansen

Klagen kan også trekkes av bruker. Hvis klagen avvises, kan bruker (normalt) anke avvisningsvedtaket til Trygderetten.⁶³ Det samme gjelder der vedtak omgjøres eller stadfestes. Når kla-

geinstansen opphever vedtaket og sender saken tilbake til ny behandling i førsteinstansen, skjer det i beslutnings form uten ankeadgang. Enkelte avgjørelser fra klageinstansen går ut på en kombinasjon av resultater, for eksempel av deler av førsteinstansens vedtak stadfestes eller omgjøres, mens resten blir opphevet og saken sendt tilbake for ny behandling av den delen av saken.⁶⁴ Da er det ankeadgang kun på den delen av avgjørelsen der klageinstansen har truffet realitetsvedtak.⁶⁵

Klageinstansen har lite muntlig dialog med bruker for å belyse saken i forbindelse med saksbehandlingen. I noen få tilfeller kan saksbehandler ha behov for å stille bruker et spørsmål, men da skjer det som regel skriftlig i en melding til bruker via nav.no. Det gjorde klageinstansen om lag 600 ganger i 2021. NAV Klageinstans mottar om lag 2 000 henvendelser fra bruker i form av «Kontakt bruker-oppgaver» fra NAV Kontaktsenter per år.⁶⁶

Henvendelser fra brukere som kommer via NAV Kontaktsenter besvares først av den som har telefonvakt. Hvis en bruker henvender seg til NAV Klageinstans i forbindelse med en sak som enda ikke er behandlet, er det telefonvakten som svarer. Telefonvakten er en saksbehandler med kompetanse på fagfeltet.

Hvis brukeren henvender seg i forbindelse med et vedtak fra NAV Klageinstans, vil brukeren henvises til saksbehandleren som har fattet vedtaket.

Når klagesaken er ferdig behandlet i NAV Klageinstans, sendes avgjørelsen i klagesaken til bruker.

NAV Klageinstans opplyser til utvalget at de ikke forelegger opplysninger de innhenter for bruker. Bruker eller advokat/ fullmektig kan be om innsyn i sakens dokumenter og får da tilsendt disse i posten. Innsynsløsningen via nav.no, gir ikke bruker fullt innsyn i egen sak, men i hovedsak bare i dokumentene vedkommende har sendt inn selv digitalt. Bruker har ikke innsyn i opplysninger andre har sendt inn, for eksempel legerklæringer, brev fra advokat eller uttalelser fra Nav rågivende overlege. I møte med brukerorganisasjonene og i rapporten om brukernes opplevelser, forteller brukerne om opplevelsen av å ikke være sikker på å ha fullt innsyn i egen sak.⁶⁷ Advokatforeningen har i møte med utvalget påpekt at Nav

⁶⁴ Forvaltningsloven § 34 fjerde ledd.

⁶⁵ Trygderettsloven § 2.

⁶⁶ Statistikk fra Navs datavarehus, 2021, (OPG110).

⁶⁷ Brukeropplevelser fra klage- og ankesystemet i Nav og Trygderetten, Agenda Kaupang 2022 s. 29.

⁶² Forvaltningsloven § 34.

⁶³ Folketrygdloven § 21-12 første ledd tredje punktum.

burde ha en elektronisk løsning for innsyn i alle sakens dokumenter også for brukers advokat.

6.4.1 Dekning av sakskostnader og rettshjelp i klagesak

Reglene for deking av sakskostnader når NAV Klageinstans omgjør et vedtak fra førstinstansen til gunst for bruker er de samme som når førsteinstansen omgjør eget vedtak.⁶⁸ Se punkt 6.3.2. Klageinstansen behandler kravet og avgjørelsen om sakskostnader kan påklages til Arbeids- og velferdsdirektoratet.

NAV Klageinstans benytter ikke adgangen til å pålegge førsteinstansen å dekke kostnadene. Sakskostnadene blir utbetalt fra felles konto for alle enheter i Nav.

Reglene om fritt rettsråd i klagesak gjelder for klagebehandlingen både i førsteinstans og klageinstans.

6.4.2 Kvalitetstilbakemeldingene fra NAV Klageinstans

I tillegg til å behandle klagesakene, gir NAV Klageinstans tilbakemelding om kvaliteten på de førsteinstansvedtakene som de klagebehandler. Dette er et krav til klageinstansen i mål- og disponeringsbrevet hvert år.⁶⁹

NAV Klageinstans gir tilbakemelding om kvaliteten på to måter. For det første gir klageinstansen tilbakemelding til den førsteinstansen som har fattet det påklagede vedtaket i alle saker. Saksbehandler og medunderskriver i klageinstansen vurderer og registrerer kvaliteten i utredningen, vedtaket og oversendelsesbrevet på detaljert nivå. Saksbehandlere og ledere i førsteinstansene har fra 2022 løpende tilgang til kvalitetstilbakemeldingene på individuelt og aggregert nivå.

For det andre skriver NAV Klageinstans årlige kvalitetsrapporter til Arbeids- og velferdsdirektoratet om kvaliteten i sakene på alle de ytelsesområdene de behandler klagesaker. I perioden 2018-2021 skrev NAV Klageinstans også årlige kvalitetsrapporter direkte til førsteinstansene; NAV Arbeid og ytelser, NAV Familie- og pensjonsytelser, NAV Kontroll og Arbeids- og tjenestelinja. Etter at førsteinstansene kan følge med på kvalitetstilbakemeldingene i egne saker daglig, skriver klageinstansen fra 2022 kvalitetsrapport bare til Arbeids- og velferdsdirektoratet.

⁶⁸ Forvaltningsloven § 36.

⁶⁹ Se for eksempel Mål- og disponeringsbrev NAV Klageinstans 2022.

6.5 Ankebehandlingen i NAV Klageinstans

Vedtak etter folketrygdloven kan som nevnt over, ikke bringes inn for de alminnelige domstolene før adgangen til å klage og anke er nyttet fullt ut.⁷⁰ Enkelte av de andre lovene på Navs myndighetsområde har henvisninger til folketrygdloven §21-12.⁷¹ Det følger også av trygderettsloven § 12 at et vedtak som kan påklages etter folketrygdloven § 21-12, barnetrygdloven § 15 eller bestemmelser i andre lover, først kan bringes inn for Trygderetten etter at klageadgangen er benyttet.⁷² Samlet innebærer dette at førsteinstansens vedtak bare kan overprøves gjennom klage og klagevedtak bare kan overprøves ved anke til Trygderetten i saker innenfor Trygderettens saklige virkeområde.⁷³

Klagevedtak etter folketrygdloven, barnetrygdloven, lovgivningen om krigspensjonering, samordningsloven og lov om supplerende stønad kan ankes inn for Trygderetten.⁷⁴

Klagevedtak etter kontantstøtteleven, barnelova, forskotteringsloven, ekteskapsloven, arbeidsmarkedsloven, lønnsgarantiloven, NAV-loven, forvaltningsloven og deler av tilleggsstødnadsforskriften kan ikke ankes inn for Trygderetten.

Mangelfulle løsninger i flere av Navs saksbehandlingssystemer gjør at klageinstansen er avhengig av å benytte oppgave- og arkivsystemet (Gosys) som saksbehandlingssystem, noe som gir mange manuelle operasjoner. Et felles system for ankebehandling er nå under utvikling.

NAV Klageinstans behandler mellom 4 500 og 5 500 anker årlig.

Departementet kan bestemme at visse vedtak etter folketrygdloven skal unntas fra anke til Trygderetten.⁷⁵ Det er gitt forskrift om unntak fra anke til Trygderetten. Det er også gitt hjemmel for at enkelte vedtak kan ankes direkte inn for Trygderetten.⁷⁶ Denne hjemmelen er ikke tatt i bruk.

⁷⁰ Folketrygdloven § 21-12 sjette ledd.

⁷¹ Se for eksempel barnetrygdloven § 16 og lov om supplerende stønad § 22.

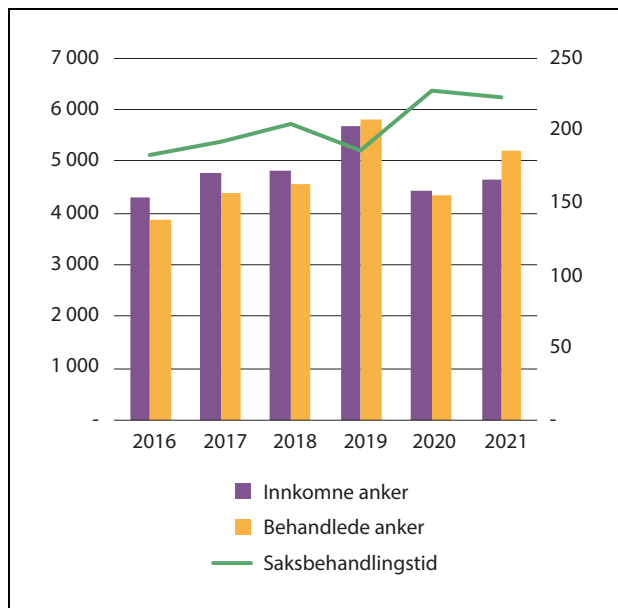
⁷² Se for eksempel lov om supplerende stønad § 22.

⁷³ Trygderettsloven § 2.

⁷⁴ Trygderettsloven § 2.

⁷⁵ Folketrygdloven § 21-12 fjerde ledd og forskrift om unntak fra anke til Trygderetten.

⁷⁶ Folketrygdloven § 21-12 andre ledd.



Figur 6.9 Saksbehandling, anker NAV Klageinstans

Statistikk fra Navs datavarehus, 2021, (SAK610 og SAK500). Bruker gis medhold i om lag 10 prosent av ankesakene i NAV Klageinstans. Klageinstansen opphever førsteinstansens vedtak og sender saken tilbake for ny behandling i om lag 3 prosent av ankesakene

Anke skal settes fram skriftlig eller muntlig for den enheten som Arbeids- og velferdsdirektoratet bestemmer.⁷⁷ Direktoratet har bestemt at anke skal settes fram for den enheten som har fattet vedtak i klagesak, det vil si for NAV Klageinstans.⁷⁸

Den som mottar en muntlig anke, skal sette den opp skriftlig og undertegne den sammen med bruker. Som regel skjer dette i Nav-kontoret.

Loven oppstiller ikke krav om at en skriftlig anke må inngis på et bestemt skjema eller formular. Det er likevel utarbeidet et ankeerklæringskjema som ligger på nav.no. Dette skjemaet kan ikke bruker sende inn digitalt. Dersom bruker benytter dette skjemaet, må erklæringen skrives ut, signeres og sendes via post sammen med såkalt forside til Navs skanningssentral. Den blir da rutet til riktig sted i NAV Klageinstans. Dersom bruker ikke benytter skjemaet på nav.no, sender vedkommende anken direkte til den avdelingen i klageinstansen som fattet klagevedtaket, som sender anken til skanning og journalfører.

Ankeerklæringen skal være undertegnet av bruker eller vedkommendes verge eller fullmektig.⁷⁹

Ankeerklæringen skal angi at den er en anke til Trygderetten, og inneholde brukers personalia. Erklæringen må angi hvilket vedtak anken gjelder, den endringen som ønskes og så vidt mulig de nærmere omstendigheter som anføres til støtte for anken. Anken skal også nevne de erklæringer og andre bevis som påberopes og de bilag som følger anken. Hvis anken er mangelfull, skal den enheten som mottar den sette en kort frist for rettelse og utfylling.⁸⁰

Bruker har rett til å la seg bistå av advokat eller annen fullmektig på alle trinn av saksbehandlingen. Fullmektig som ikke er advokat, skal legge frem skriftlig fullmakt. Trygderetten opplyser at 57 prosent av de som hadde ankesak i Trygderetten i 2021 brukte advokat. Nav har ikke statistikk for dette.

Ankefristen er seks uker.⁸¹

Når anken mottas i NAV Klageinstans, sender klageinstansen ut et brev til bruker. I brevet får bruker informasjon om videre saksgang, forventet saksbehandlingstid og hvilke rettigheter bruker har i ankesaken.

NAV Klageinstans (som ankemotpart) skal ta det påankende vedtaket opp til ny prøving.⁸² Dette innebærer at saksbehandler i NAV Klageinstans først sjekker at alle de formelle kravene til en anke er oppfylt; at ankeerklæringen fyller formkravene og om ankefristen er overholdt. Så gjør saksbehandler en ny materiell vurdering av saken. Det kan være samme saksbehandler som behandlet klagesaken eller en annen. Som oftest er det en annen.

Måten anker i NAV Klageinstans behandles på har mange likhetstrekk med måten man behandler klager, selv om klageinstansen endrer rolle fra å være klageorgan til ankemotpart. Ettersom NAV Klageinstans allerede har vurdert saken i klageomgangen, er fokuset primært å vurdere om det har kommet til nye opplysninger som endrer faktum og eventuelt resultatet i saken.

Dersom den nye prøvingen ikke medfører omgjøring, slik at anken faller bort, skal NAV Klageinstans tilrettelegge saken og fremstille den for Trygderetten.⁸³ Klageinstansen samler i denne

⁷⁷ Folketrygdloven § 21-12 tredje ledd, barnetrygdloven § 16 med flere og trygderettsloven § 11 andre ledd.

⁷⁸ Folketrygdloven § 21-12 tredje ledd med henvisning fra blant annet barnetrygdloven § 16, lov om supplerende stønad § 22 og trygderettsloven § 11 første ledd og vedlegg 1 til NAV-loven – Fullmaktsoversikt.

⁷⁹ Trygderettsloven § 11.

⁸⁰ Trygderettsloven § 11 fjerde ledd.

⁸¹ Trygderettsloven § 9 første ledd og folketrygdloven § 21-12 femte ledd.

⁸² Trygderettsloven § 13 første ledd første punktum.

⁸³ Trygderettsloven § 13 første ledd andre punktum.

prosessen alle relevante dokumenter i saken i ett PDF-dokument, som deretter sendes til Trygderetten fra Gosys. NAV Klageinstans oppgir at dette per i dag er en tidskrevende prosess, fordi saksopplysninger fra ulike fagsystemer manuelt må kopieres ut av systemene og inn i Gosys. Det er også dokumenter i Gosys som ikke er journalført riktig, slik at saksbehandler i klageinstansen også må rette opp dette. Dette er særlig en stor ryddejobb i ankesaker om uføretrygd.

Videre utarbeider saksbehandler et oversendelsesbrev som skal inneholde en beskrivelse av det faktiske grunnlaget NAV Klageinstans bygger på, og brukers og klageinstansens påstandsgrunnlag og påstander. Oversendelsesbrevet oppsummerer med andre ord sakens faktum og de viktigste rettslige problemstillingene i saken. Oversendelsesbrevet skal bidra til å sikre god saksforberedelse og lette behandlingen i Trygderetten.⁸⁴

NAV Klageinstans har en medunderskriver også i ankesaker, som har samme oppgaver som i klagesakene.

NAV Klageinstans skal oversende oversendelsesbrevet til bruker og/eller brukers advokat eller annen fullmektig eller verge, og de skal gis mulighet til å komme med merknader innen tre uker.⁸⁵ I intervju oppgir NAV Klageinstans at mange brukere/advokater på dette stadiet ber om innsyn i alle sakens dokumenter, samt utsatt frist for å komme med merknader. Dokumentene blir da sendt til bruker/advokat per post.

Klageinstansen har mulighet til å omgjøre eget vedtak til gunst for bruker helt frem til Trygderetten avsier kjennelse i saken.⁸⁶ Det kan komme til ny informasjon i saken i den perioden saken venter på behandling i Trygderetten, for eksempel fra bruker eller NAV-kontor, som gir grunnlag for omgjøring. I enkelte tilfeller gjør Trygderetten klageinstansen oppmerksom på at det har blitt sendt inn ny informasjon. Klageinstansen informerer i slike tilfeller Trygderetten om omgjøringen. Dersom klageinstansen omgjør et vedtak slik at grunnlaget for anken faller bort, vil Trygderetten heve saken.

Mulige resultater av ankebehandling i NAV Klageinstans er:

- vedtaket omgjøres helt eller delvis til gunst for bruker

- vedtaket opprettholdes og anken oversendes til Trygderetten
- vedtaket oppheves og henvises til ny behandling i vedtaksinstansen

Anken kan også trekkes av bruker. Klageinstansen har ikke selv kompetanse til å avvise en anke på grunn av manglende formkrav eller fristoversittelse, men legger ned påstand om enten avvising eller realitetsbehandling i oversendelsesbrevet. Hvis klageinstansen omgjør klagevedtaket delvis, vil bruker få spørsmål om vedkommende ønsker å trekke anken. Dersom bruker ikke trekker den innen fristen, anses den som opprettholdt og det som gjenstår fremstilles i et oversendelsesbrev og ankeprosessen fortsetter på vanlig måte.

Ved hel eller delvis omgjøring av vedtaket eller oppheving av vedtaket etter anke, mottar bruker klageinstansens avgjørelse, som informerer om nytt realitetsvedtak eller om at det tidligere klagevedtaket er omgjort, slik at førsteinstansens vedtak er opphevet og saken sendt tilbake til ny behandling der. Bruker kan påanke det nye klagevedtaket. Dersom det besluttes å oppheve førsteinstansens vedtak, kan denne beslutningen ikke påankes ettersom dette ikke er ansett å være et vedtak om individuelle rettigheter og plikter etter trygderettsloven § 2. Krav om sakskostnader behandles etter forvaltningsloven § 36.

Når merknadsfristen er ute, skriver klageinstansen et ekspedisjonsbrev der brukers eventuelle merknader kommenteres. Dette brevet oversendes til Trygderetten, sammen med oversendelsesbrevet og en sammenstilling av alle sakens dokumenter.⁸⁷ Bruker får kopi av ekspedisjonsbrevet og frist for å sende ytterligere merknader direkte til Trygderetten innen tre uker.⁸⁸

Både bruker og NAV Klageinstans kan anmode Trygderetten om å sette rett med fem medlemmer i de ulike dokumentene de sender inn. NAV Klageinstans gjør det som regel i ekspedisjonsbrevet. Bruker og NAV Klageinstans kan også anmode Trygderetten om å holde rettsmøte. Retten kan beslutte det hvis særlige grunner taler for det.⁸⁹

Saksbehandlerne i klageinstansen opplyser at de som regel har liten kontakt med bruker i forbindelse med ankebehandlingen.⁹⁰ Som oftest skjer kontakten i forbindelse med at bruker

⁸⁴ R90-00 – Rundskriv til Trygderettsloven § 13 første ledd første punktum.

⁸⁵ Trygderettsloven § 13 andre ledd.

⁸⁶ Forvaltningsloven § 35 første ledd.

⁸⁷ Trygderettsloven § 13 tredje ledd.

⁸⁸ Trygderettsloven § 13 fjerde ledd.

⁸⁹ Trygderettsloven § 19 andre ledd.

⁹⁰ Oslo Economics (2022). Saksflyt i klage- og ankesaker i NAV og Trygderetten, s.26.

ønsker å få utsatt fristen for å komme med merknader til oversendelsesbrevet til Trygderetten. Dette gjøres som regel elektronisk via nav.no.

Når det kommer inn opplysninger fra bruker i saken mens den venter på behandling i Trygderetten, får saksbehandler i NAV Klageinstans disse til uttalelse fra Trygderetten, ofte før saken er tildelt administrator der. Saksbehandlere i klageinstansen opplyser at de erfarer at opplysningene blir sendt til uttalelse i klageinstansen også når dette er opplysninger som ligger i saken fra før og som er behandlet av klageinstansen i oversendelsesbrev og/ eller ekspedisjonsbrev.

6.6 Ankebehandlingen i Trygderetten

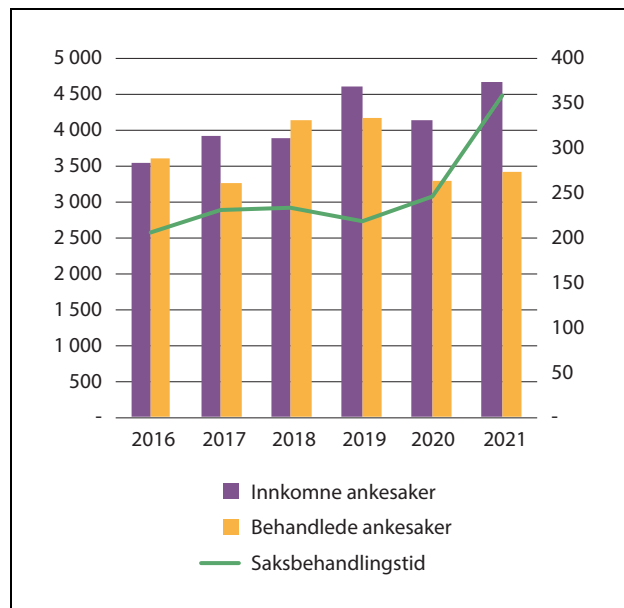
Saksbehandlingen i Trygderetten reguleres av Trygderettsloven. Forvaltningsloven gjelder ikke for saksbehandlingen i Trygderetten.⁹¹

Saken mottas og registreres av den administrative enheten i Trygderetten, der den legges i kø i påvente av behandling. Trygderetten sender et brev til bruker, der vedkommende får informasjon om at Trygderetten har mottatt saken og om forventet saksbehandlingstid. Bruker har ikke mulighet til å følge saksgangen i saken sin digitalt.

Den administrative enheten har ansvaret for saken før den behandles, og håndterer derfor kontakt med bruker, samt ulike deler av Nav, i denne perioden. Den administrative enheten har ikke ansvar for å gjennomføre noen aktiv saksforberedelse, men har ansvar for kontradiksjon dersom en av partene i saken sender inn ny dokumentasjon mens saken venter i kø. Bruker har adgang til å sende inn dokumentasjon via eDialog eller per post, mens Nav ettersender via Gosys. Dokumentasjonen sendes i et slikt tilfelle til motparten for eventuelle merknader.

Trygderetten behandler opp mot 4 000 anker årlig.⁹²

Den administrative enheten tildeler saken til en administrator. Normalt følger prinsippet om eldste sak først, men dette er ikke rettslig regulert, og Trygderetten har i perioder fulgt andre prinsipper for behandling av saker. Frem til saken behandles, er det den administrative enheten som håndterer henvendelser fra bruker. Utgangspunktet er at saker skal tildeles etter et tilfældighetsprinsipp. Unntak kan bare gjøres der det foreligger «saklige grunner».⁹³ Etter at saken har blitt



Figur 6.10 Saksbehandling, Trygderetten

Statistikk fra Navs datavarehus, 2021, (SAK610 og SAK500). Bruker får medhold i om lag tolv prosent av ankesakene i Trygderetten. Trygderetten opphever vedtaket og sender saken tilbake til ny behandling i Nav i om lag åtte prosent av ankesakene

tildelt en administrator, er det administrator som håndterer henvendelser fra bruker. Administrators kontakt med bruker, for eksempel via telefon, noteres ned i et internt notat. Henvendelser som kommer inn via post eller eDialog, går via postmottak og sendes derfra til administrator.

Administrator er et juridisk kyndig rettsmedlem med ansvar for å administrere retten.⁹⁴ I hver sak er det alltid med minst to medlemmer, det vil si minst en meddommer.⁹⁵ Meddommer kan være en jurist eller et medisinsk eller attføringskyndig rettsmedlem. I et flertall av sakene er det ifølge Trygderetten behov for fagkyndige rettsmedlemmer. Dersom sakens art tilsier det, kan retten settes med tre medlemmer i de tilfeller:

- Det er behov for et juridisk kyndig medlem, et medisinsk kyndig medlem og et attføringskyndig medlem
- Når det ikke er enighet om utfallet av saken
- Når saken reiser vanskelige retts- eller bevisspørsmål
- Når trygderettens leder bestemmer det

Retten kan også settes med fem medlemmer i prinsipielle- og retningsgivende saker, dersom

⁹¹ Trygderettsloven § 37.

⁹² Trygderettens årsrapport, 2021, s. 11.

⁹³ Trygderettsloven § 7 femte ledd.

⁹⁴ Trygderettsloven § 7 fjerde ledd.

⁹⁵ Trygderettsloven § 7 første ledd.

Trygderettens leder bestemmer det.⁹⁶ I 2021 avsa Trygderetten 15 slike femmedlemskjennelser.⁹⁷

For saker som omhandler arbeidsavklaringspenger og uføretrygd er det vanlig at det både er en medisinsk kyndig og en attføringskyndig meddommer, i tillegg til administrator i saken. Trygderetten opplyser at det i 50-60 prosent av sakene er behov for fagkyndige meddommere.

Administrator leder rettens behandling av ankesaken, og har ansvar for å identifisere hvor uenigheten mellom partene ligger. Etter å ha gjennomgått saken, bestemmer administrator hvilke typer fagkyndig kompetanse det er behov for i behandlingen. Sammensetningen av rettsmedlemmer avhenger av sakens problemstilling. Sakene fordeles tilfeldig ut til de fagkyndige via den administrative enheten.⁹⁸

Trygderetten skal sørge for et forsvarlig avgjørelsesgrunnlag og kan innhente opplysninger den finner nødvendig for avgjørelsen.⁹⁹ Utgangspunktet er at utredningsplikten ligger hos Nav, men dersom det finnes klare indikasjoner på at det finnes ny dokumentasjon i saken, har Trygderetten likevel ansvar for å hente inn denne. Trygderetten gir partene mulighet til kontradiksjon.¹⁰⁰ I enkelte tilfeller hender det også at det er dokumenter som ikke har blitt oversendt fra NAV Klageinstans. Dersom dette fremgår av de andre saksdokumentene, vil Trygderetten normalt etterlyse disse dokumentene fra NAV Klageinstans. Dersom det mangler mye dokumentasjon, vil saken også i en kjennelse kunne bli henvist tilbake til Nav for videre saksforberedelse.

Når de fagkyndige meddommerne mottar saken har administrator som regel begynt på et internt notat eller et utkast til kjennelse i saken. Videre vil administrator som regel angi forhold det vil være særlig relevant at de fagkyndige ser på og vurderer. Når de fagkyndige meddommerne behandler saken, skriver disse inn i utkast til kjennelse eller i internt notat de momenter de tenker bør hensyntas i vurderingen av saken.

Avhengig av sakstype og kompleksitet kan administrator velge en skriftlig saksgang eller muntlig rådslagning. Ved en skriftlig saksgang kommuniserer rettens medlemmer i utgangspunktet via utkast til kjennelse og/eller i et internt notat, men medlemmene kan også oppsøke hverandre for å diskutere saken ved behov. En organi-

sert muntlig rådslagning gjennomføres ved at den administrative enheten kaller rettens medlemmer inn til et møte hvor saken diskuteres og behandles uten skriftlig saksforberedelse. Muntlige rådslagning benyttes bare i saker som behandles av tre eller flere medlemmer.

Utgangspunktet er at Trygderetten behandler sakene skriftlig.¹⁰¹ Trygderetten har også mulighet til å behandle saken i et rettsmøte med partene.¹⁰² Partene kan be om muntlig behandling, men retten må uansett vurdere det av eget tiltak. I praksis er det bruker som anmoder om muntlig behandling. NAV Klageinstans har så langt ikke gjort det. Trygderetten beslutter muntlig saksbehandling svært sjeldent og kun i saker som er av prinsipiell art og som kan egne seg for vitneførsel.¹⁰³ Retten begrunner ikke hvorfor den ikke beslutter muntlig behandling av en sak, selv om det foreligger en anmodning om det. Det er ingen adgang for partene til å angripe beslutningen.

I praksis blir et rettsmøte i Trygderetten gjennomført etter samme mønster som en hovedforhandling i de ordinære domstolene. Bruker møter alene eller med advokat. NAV Klageinstans møter som regel med en saksbehandler som partsrepresentant og en saksbehandler som prosessfullmektig. Trygderettsloven er imidlertid ikke til hinder for at rettsmøtet begrenses til visse spørsmål eller at de muntlige forhandlingene begrenses slik at de bare supplerer de skriftlige bevisene i saken.

Uavhengig av valgt metode for saksbehandling, ferdigstiller administrator et utkast til kjennelse i etterkant av saksbehandlingen, der det fremgår om det er enighet eller dissens blant rettens medlemmer. I de tilfellene hvor det er dissens, blir rettens medlemmer enige om hvem som utformer det dissenterende votum inn i kjennelsen. Etter at kjennelsen er utarbeidet, leser meddommerne gjennom utkastet og legger inn eventuelle merknader og forslag til endringer. Når kjennelsen er ferdig utarbeidet, sørger den administrative enheten for at kjennelsen sendes ut til partene i saken.

Som tidligere nevnt vil det i enkelte tilfeller kunne forekomme at det påankede vedtaket, i påvente av behandling i Trygderetten, omgjøres i NAV Klageinstans. I disse tilfellene sender Trygderetten ut et skriv til den ankende part for å forhøre seg om anken opprettholdes.

⁹⁶ Trygderettsloven § 7 tredje ledd.

⁹⁷ Årsrapport Trygderetten, 2021.

⁹⁸ Trygderettsloven § 7 femte ledd.

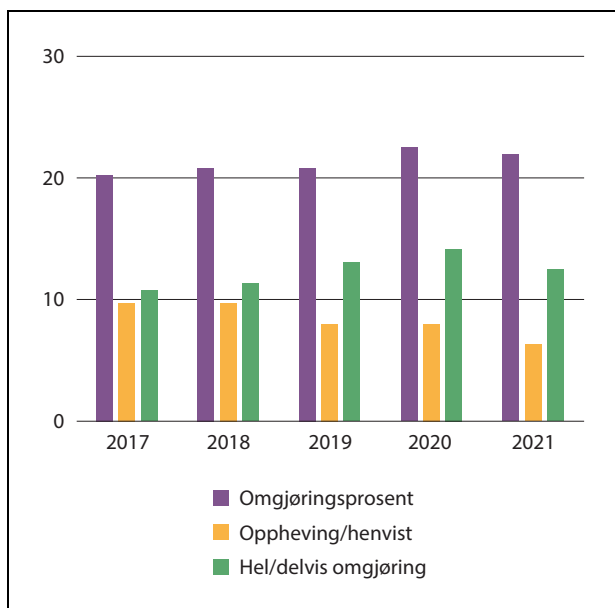
⁹⁹ Trygderettsloven § 15.

¹⁰⁰ Trygderettsloven § 20 sjuende ledd.

¹⁰¹ Trygderettsloven § 19 første ledd.

¹⁰² Trygderettsloven § 19 andre ledd.

¹⁰³ Trygderettsloven § 23 første ledd.



Figur 6.11 Resultat Trygderetten

Årsrapport Trygderetten, 2021 s. 20.

Trygderettens behandling av en ankesak kan få fem utfall. Kjennelsen skal inneholde en slutning som nøyaktig angir resultatet.¹⁰⁴

- Saken kan avvises uten at Trygderetten tar stilling til realiteten i saken.
- Dersom Trygderetten tar stilling til sakens realitet kan det påankede vedtaket:
 - Stadfestes
 - Omgjøres helt eller delvis til gunst for bruker
 - Oppheves og saken henvises til ny behandling i Nav
 - Bli stående og saken henvises til ny behandling i Nav

De to siste alternativene brukes i tilfeller der retten mener at saken ikke er godt nok opplyst til å avgjøre realiteten. Nav må da sørge for å innhente de opplysningene som mangler og fatte nytt førstegangsvedtak. Det siste alternativet brukes for eksempel i sak om tilbakekreving der det er uklart hvor langt foreldelsen strekker seg.¹⁰⁵

Resultatet at vedtaket stadfestes i omlag 80 prosent av sakene. Denne andelen har holdt seg nokså stabil siden begynnelsen av 2000-tallet. Det er heller ikke store svingninger i forholdet mellom omgjøring og oppheving de siste årene. Den totale gunstprosenten var i 2021 på omlag 22 pro-

sent. Dette er omtrent på samme nivå som tidligere.¹⁰⁶

Når anken er ferdig behandlet i Trygderetten, mottar partene en kjennelse som informerer om resultatet av Trygderettens behandling av saken. Trygderetten sender kjennelsene ut til partene via Altinn. I Nav mottar NAV Klageinstans kjennelsene og følger eventuelt opp overfor førsteinstansene, som treffer eventuelle etterfølgende vedtak om for eksempel virkningstidspunkt. Når Trygderetten opphever Navs vedtak, er gjeldende praksis at førsteinstansen innhenter manglende opplysninger og treffer nytt vedtak. Førsteinstansen sørger også for at NAV Økonomi stønad eller NAV Økonomi pensjon får beskjed om å sette i gang utbetaling.

NAV Klageinstans orienterer Arbeids- og velferdsdirektoratet om viktige kjennelser etter egne rutiner. Når Trygderetten legger til grunn en annen rettsoppfatning enn Nav, og klageinstansen mener Nav sin praksis bør endres, ber de direktoratet om å endre rundskrivet eller bringe kjennelsen inn for lagmannsretten, dersom direktoratet ikke vil endre praksis i Nav. Om klageinstansen mener kjennelsen ikke gir grunnlag for å endre Navs praksis, oppfordrer de direktoratet til å bringe kjennelsen inn for lagmannsretten.

6.6.1 Sakskostnader

Hvis Trygderettens kjennelse er til gunst for bruker, skal retten pålegge NAV Klageinstans å helt eller delvis erstatte de nødvendige kostnader som saken har medført for vedkommende. Det gjelder også nødvendige kostnader bruker har hatt i forbindelse med tidligere klagebehandling av saken og kostnader som er pådratt etter rettshjelpsloven.¹⁰⁷ Sakskostnader tilkjennes bare når bruker har krevd det.¹⁰⁸ I 2021 påla Trygderetten Nav å betale om lag 14 mill. kroner i sakskostnader etter trygderettsloven § 29.

Det er hjemmel til å pålegge bruker å betale kostnadene anken har medført for Nav hvis vedkommende åpenbart uten grunn har satt frem eller opprettholdt anke. Dette er imidlertid en bestemmelse som er bare brukt én gang.¹⁰⁹ I praksis har derfor bruker ikke noen risiko for å bli pålagt å måtte bære statens omkostninger.

¹⁰⁶ Årsrapport Trygderetten 2021, s. 20.

¹⁰⁷ Trygderettsloven § 29 første ledd.

¹⁰⁸ Trygderettsloven § 29 tredje ledd.

¹⁰⁹ Se TRR-2011-1060.

¹⁰⁴ Trygderettsloven § 21 fjerde ledd.

¹⁰⁵ Prop. 139L (2014–2015), s. 108.

6.6.2 Fri sakførsel ved anke til Trygderetten

Etter rettshjelploven § 17 første ledd kan fri sakførsel innvilges for ankesak i Trygderetten. Ordningen er behovsprøvd, slik at det gjelder inntekts- og formuesgrenser, med visse unntak.¹¹⁰ Det er Trygderetten som innvilger fri sakførsel etter reglene i salærforskriften.

I 2021 har Trygderetten innvilget fri sakførsel i 442 ankesaker. I og med at inntekts- og formuesgrensene for fri rettshjelp, etter å ha stått uendret siden 1. januar 2009, ble hevet vesentlig fra 1. januar 2022, og er hevet ytterligere fra 1. januar 2023, vil antakelig antallet saker der brukere får innvilget fri sakførsel øke.

I gjennomsnitt ble det innvilget 16 000 kroner per sak og utbetalt til sammen 7,2 mill. kroner i 2021.¹¹¹

6.7 Søksmål til lagmannsretten

I årene 2019-2021¹¹² ble Trygderettens kjennelser brakt inn for lagmannsretten i henholdsvis 110, 75 og 62 saker. Med unntak av to saker om dagpenger, der Nav tok ut søksmål i 2021, ble alle sakene brakt inn for lagmannsretten av bruker. Om lag en tredjedel av de brukerne som brakte Trygderettens kjennelse inn for lagmannsretten var selvprosederende, mens de øvrige var representert ved advokat.¹¹³

Henholdsvis 72, 75 og 67 saker ble avsluttet enten ved avgjørelse i lagmannsretten, ved at bruker trakk saken (8, 11, 11) eller ved at bruker og Nav kom til en utenrettslig løsning, som oftest at Nav skulle behandle saken på nytt (14, 9, 8).

Bruker vant frem i lagmannsretten i 12 saker i 2019, 11 saker i 2020 og 12 saker i 2021.¹¹⁴

6.7.1 Behandlingen i lagmannsretten

Partene kan ved søksmål, og uten forliksmekling, bringe kjennelser avsagt av Trygderetten inn for lagmannsretten i det lagdømmet der bruker har sitt alminnelige verneting.¹¹⁵ Søksmålet rettes mot Arbeids- og velferdsdirektoratet.¹¹⁶ Vedtak

som faller inn under Trygderettens saklige virkeområde kan ikke bringes inn for lagmannsretten før Trygderetten har truffet avgjørelse i saken.¹¹⁷

Fristen for å ta ut søksmål er seks måneder fra det tidspunkt underretning om Trygderettens kjennelse er kommet fram til vedkommende part. Det kan gis oppfriskning mot oversitting av søksmålsfristen etter reglene i tvisteloven § 16-12 til § 16-14.

Når søksmål reises direkte for lagmannsretten, kommer bestemmelsene i tvisteloven kapittel 9 til anvendelse for lagmannsrettens behandling.¹¹⁸ Saken avgjøres ved muntlig behandling ved hovedforhandling eller ved skriftlig behandling.

Domstolene kan kun prøve lovligheten av Trygderettens kjennelser.¹¹⁹ Denne begrensningen reiser en del problemstillinger.

Et spørsmål er om lagmannsretten skal prøve saken ut fra faktum på domstidspunktet, eller om vurderingen skal knyttes til situasjonen på tidspunktet da Trygderetten traff sitt vedtak. Dette er et spørsmål som i mange tilfeller kan ha stor betydning ettersom søkers situasjon ofte kan endre seg kort tid. Dette spørsmålet var sentralt Rt. 2007 s. 1815, der Høyesterett uttalte:

«Etter mitt syn må utgangspunktet for prøving av om vedtak i trygdesaker er gyldige, vere faktum slik det låg føre for det aktuelle organet på vedtakstidspunktet. Dette er også det alminnelige utgangspunktet i forvaltningsretten, jf. her også avgjerd frå Høgsteretts kjæremålsuttal innteken i Rt-2003-460. Det kan godt seiast at dette nettopp er ein følgje av at domstolane skal stå for kontroll av forvaltningsvedtak.»

Ved domstolens overprøving av kjennelser fra Trygderetten er det derfor den faktiske situasjon som forelå da Trygderettens kjennelse ble avsagt, som er avgjørende for lagmannsrettens gyldighetsprøving. Om søker i ettertid skulle ha oppfylt vilkårene for ytelsen, vil dette altså ikke gi grunnlag for å kjenne Trygderettens kjennelse ugyldig. Derimot vil søker da kunne sende inn en ny søknad.

Dersom retten kommer til at Trygderettens kjennelse er ugyldig og må oppheves, sendes saken tilbake til ankemotparten (for eksempel Nav), som må fatte nytt vedtak i saken. Domstolen

¹¹⁰ Rettshjelploven § 16 andre til fjerde ledd og rettshjelpforskriften kapittel 1.

¹¹¹ Tall fra Trygderetten.

¹¹² Tall fra Nav. Utvalget har ikke fått tilgang til statistikk for årene før dette.

¹¹³ Utvalgets gjennomgang av søksmål til lagmannsretten over Trygderettens kjennelser som er avsluttet i 2021.

¹¹⁴ Tall fra Nav.

¹¹⁵ Trygderettsloven § 26 første ledd.

¹¹⁶ Trygderettsloven § 26 fjerde ledd.

¹¹⁷ Trygderettsloven § 26 andre ledd, jf. § 2.

¹¹⁸ Tvisteloven § 9-1.

¹¹⁹ Trygderettsloven § 26 tredje ledd.

kan som det klare utgangspunkt ikke avsi dom på realitetene i saken.¹²⁰ Der domstolen mener en kjennelse er ugyldig, vil saken derfor kunne gå flere runder i klage- og ankesystemet.

Som ved legalitetskontrollen av forvaltningens myndighetsutøvelse ellers, er det et spørsmål om rekkevidden av domstolens prøvingsmopetanse i de sakene som er behandlet i Nav og Trygderetten. De materielle vilkårene for de ulike ytelsene og rettighetene i folketrygdloven og de øvrige lovene på Trygderettens saklige virkeområde er avgjørende for svaret.

Ettersom de fleste kriterier i folketrygdloven er såkalt rettsanvendelsesskjønn, vil lagmannsretten både kunne prøve om den lovtolkning Trygderetten har lagt til grunn er riktig, om det faktum som Trygderetten har bygget på er korrekt og om Trygderettens konkrete rettsanvendelse (subsumsjonen) er riktig. Her har Høyesterett likevel utformet noen begrensninger. I Rt. 2007 s. 1815 var spørsmålet grensene for domstolens overprøving av en kjennelse fra Trygderetten. Trygderetten hadde avslått et krav om tidsavgrenset uførestøtte eller uførepensjon etter folketrygdloven kapittel 12. Lagmannsretten hadde kommet til at Trygderettens kjennelse skulle oppheves, men Høyesterett opphevet lagmannsrettens avgjørelse. I avsnitt 39 uttalte høyesterett om domstolens overprøvelseskompetanse:

«Spørsmålet om openberre grunnar tilseier at attføring ikkje er tenleg, kan klart nok prøvast fullt ut av domstolane. Men sjølv om det er tale om rettsbruksskjønn også i høve til desse kriteria, er det tale om faglege spørsmål innanfor attføring og medisin. I alle fall når det gjeld eit spørsmål som dette og der temaet er slike faglege vurderingar, meiner eg det er rett av domstolane å vere varsame med å overprøve Trygderetten.»

6.7.2 Fri sakførsel ved søksmål for domstolen

Saker om prøving av Trygderettens kjennelser er ikke en prioritert sakstype etter rettshjelploven. Etter rettshjelploven § 16 tredje ledd kan det likevel unntaksvis innvilges fri sakførsel dersom det økonomiske vilkåret etter annet ledd er oppfylt og saken objektivt sett berører søker i særlig sterk grad. I vurderingen skal det legges vekt på om saken har likhetstrekk med de prioriterte sakstypene. Etter fjerde ledd kan det innvilges fri sakførsel

sel selv om de økonomiske vilkår i annet ledd ikke er oppfylt dersom utgiftene til juridisk bistand blir betydelige i forhold til søkerens økonomiske situasjon.

Ifølge statistikk fra Statens sivilrettsforvaltning ble det ikke innvilget fri sakførsel fra Statsforvalteren til noen trygdesaker i 2021. I 2020 ble det innvilget fri sakførsel i én trygdesak og i 2019 to saker. Det gis med andre ord svært sjelden fri sakførsel til lagmannsrettsbehandling av saker fra Nav.

6.7.3 Dekning av sakskostnader etter tvisteloven

Etter tvisteloven § 20-2 første ledd har part som har vunnet saken krav på full erstatning for sine sakskostnader fra motparten. I 2021 fikk bruker i gjennomsnitt tilkjent 167 000 kroner fra Staten når vedkommende vant saken. Staten fikk tilkjent i gjennomsnitt tilkjent 63 000 kroner når den vant saken.¹²¹

Unntaket i tvisteloven § 20-2 tredje ledd bokstav c kommer til anvendelse i en stor andel av sakene fra Nav. Lagmannsretten fritar bruker helt eller delvis fra å erstatte Navs sakskostnader fordi den finner at tungtveiende grunner gjør det rimelig. Retten legger særlig vekt på at saken gjelder en ytelse som har stor velferdsmessig betydning for bruker og at styrkeforholdet mellom vedkommende og Nav tilsier et slikt fritak. Unntaket ble brukt i 15 av 44 saker der Staten vant saken og hadde krevd sakskostnader i 2021.¹²²

6.8 Omgjøring (uten klage)

I tillegg til at vedtak kan påklages, åpner forvaltningsloven § 35 for at vedtaksorganet, klageorgan og overordnet organ også kan omgjøre vedtak av eget tiltak. Omgjøring av ugyldige vedtak kan omgjøres både til gunst og ugunst for bruker, mens gyldige vedtak bare kan omgjøres til gunst.

En slik omgjøring kan for eksempel skje etter at NAV Kontroll har gjennomført undersøkelser og avdekket misbruk. Men det kan også skje etter anmodning fra bruker. I praksis setter bruker fram krav, som blir behandlet av den instansen som fattet det endelige vedtaket (som ikke ble påklaget eller påanket eller ikke ble rettidig påklaget eller påanket). Avgjørelsen blir gjort i beslut-

¹²¹ Utvalgets gjennomgang av søksmål til lagmannsretten over Trygderettens kjennelser som er avsluttet i 2021.

¹²² Tall fra Nav.

¹²⁰ Rt. 2001, s. 995.

nings form, uten klage- eller ankeadgang. Trygderetten behandlet spørsmålet om ankeadgang i femmedlemskjennelse TRR-2019-2902, der flertallet kom til at anken måtte avvises.

Begjæringer om omgjøring kanaliseres til den enheten i Nav som har fattet vedtaket begjæringen gjelder. Begjæringer om omgjøring behandles etter forvaltningsloven § 35 både i førsteinstansene og i NAV Klageinstans. Ofte er det parten som krever omgjøring uten klage, men det kan også være NAV som av eget tiltak tar saken opp til ny behandling dersom det er grunnlag for det. Avhengig av sakens karakter, vil enkelte saker som gjelder trygdeavgift behandles med hjemmel i skatteforvaltningsloven § 12-1.

Førsteinstansene behandler omgjøring etter faste retningslinjer. Dersom førsteinstansen ikke etterkommer begjæringen om omgjøring, fatter den en beslutning om det. Denne beslutningen kan ikke påklages. Dersom førsteinstansen finner at kravet om omgjøring skal tas til følge, fatter den et nytt realitetsvedtak. Dersom førsteinstansen finner at kravet delvis skal tas til følge, fattes et såkalt endringsvedtak som tar høyde for dette. Dette vedtaket kan påklages.

NAV Klageinstans avgjør omgjøringsspørsmål ved en beslutning som ikke kan påklages eller påankes. Det er ingen grense for hvor mange ganger en part kan kreve en tidligere avgjort sak eller et endelig vedtak omgjort.

6.9 Gjenopptak i Trygderetten

Trygderetten kan ikke omgjøre en tidligere kjennelse av eget tiltak. Trygderettens kjennelser kan prøves på to måter. Det ordinære rettsmiddelet er søksmål til lagmannsrett. Som et ekstraordinært rettsmiddel kan en kjennelse begjæres gjenopptatt, men da må begjæringen rettes mot Trygderetten.

Ordningen som åpner for gjenopptak av tidligere kjennelser, er utviklet gjennom Trygderettens praksis. Praksisen med gjenopptak var ulovfestet fram til 2016, da de vilkår som hadde utviklet seg i praksis i det alt vesentlige ble kodifisert.¹²³ I praksis har gjenopptak bare vært foretatt til gunst for den ankende part (bruker). Etter at ankemotparten (Nav) i 2016 fikk adgang til å begjære gjenopptak, kan en kjennelse der Navs vedtak er omgjort, bli gjenopptatt til ny behandling og det nye resultatet bli stadfestelse av klage-

vedtaket. Trygderetten omgjør da i realiteten den tidligere kjennelsen til ugunst for bruker.

Fristen for å begjære gjenopptak er seks måneder etter at parten ble kjent med det forholdet begjæringen bygger på. Saksforberedelsen har mange av de samme lovkravene som den ordinære ankesaksbehandlingen.

Ankemotparten må framstille saken for Trygderetten, som tar stilling til begjæringen. Retten kan avvise begjæringen eller se bort fra at fristen er oversittet når det foreligger særlige grunner.

Det er fire alternative grunnlag for gjenopptak: 1) nye opplysninger om det tidligere faktiske forholdet som er egnet til å føre til et annet resultat, 2) alvorlige saksbehandlingsfeil, 3) uforsvarlig rettsanvendelse eller 4) uforsvarlig skjønnsutøvelse. Disse fire vilkårene er alternative, slik at det er tilstrekkelig at ett av vilkårene er oppfylt for at en kjennelse skal kunne gjenopptas.¹²⁴

Det er bare tidligere faktiske forhold som retten ikke var kjent med, som kan danne grunnlag for gjenopptak etter det første alternativet. Senere utvikling av de faktiske forholdene kan ikke danne grunnlag for gjenopptak. Når gjenopptak på grunn av faktiske opplysninger krever at disse «er egnet til å føre til et annet resultat», innebærer dette at ikke enhver ny faktisk opplysning om det tidligere faktiske forholdet vil kunne danne grunnlag for gjenopptak. Nye opplysninger som må regnes som presiseringer og utfyllinger av tidligere kjente forhold vil ikke kunne danne grunnlag for gjenopptak.¹²⁵

Gjenopptak kan også skyldes feil ved rettens behandling av ankesaken. Det må i tilfelle dreie seg om relativt betydelige feil. Det er ikke tilstrekkelig at retten i gjenopptakssaken er uenig i utfallet i den saken som kreves gjenopptatt, eller at en annen rettsanvendelse eller skjønnsutøvelse hadde latt seg forsvare.¹²⁶

I Rt. 2007 s. 1 la Høyesterett til grunn at etterfølgende domstolsbehandling av saken ikke er til hinder for at det settes frem begjæring om gjenopptak av en kjennelse fra Trygderetten. Det samme følger av forarbeidene til lovfestingen i 2016.¹²⁷

Ankesaken danner rammen for hva som kan omfattes av en begjæring om gjenopptak. En part kan ikke gjennom en slik begjæring oppnå noe annet eller mer enn det som var tvistegenstand i ankesaken.

¹²⁴ Trygderettsloven § 27 og Prop. 139 L (2014–2015) s. 109.

¹²⁵ Prop. 139 L (2014–2015) s. 109.

¹²⁶ Trygderettsloven § 27.

¹²⁷ Prop. 139 L (2014–2015) s. 110.

¹²³ Trygderettsloven § 27.

Den ankende part setter fram begjæring til ankemotparten.¹²⁸ Ankemotparten kan omgjøre sitt eget klagevedtak etter forvaltningsloven § 35, men dersom ankemotparten ikke finner grunnlag for slik omgjøring, skal ankemotparten forbedre sak om gjenopptak for Trygderetten. Dette skjer i all hovedsak på samme måte som ved forberedelse av ordinære ankesaker.¹²⁹

Når ankemotparten begjærer gjenopptak, blir begjæringen satt fram for Trygderetten.¹³⁰ Den ankende part får anledning til å uttale seg før retten tar stilling til begjæringen.

¹²⁸ Trygderettsloven § 28 første ledd.

¹²⁹ Trygderettsloven § 13.

¹³⁰ Trygderettsloven § 28 andre ledd.

Dersom Trygderetten gjenopptar, skal retten ta stilling til realiteten i saken. Har motparten ikke allerede uttalt seg om realiteten, skal retten sørge for at denne får anledning til å gjøre det før saken blir realitetsbehandlet.

Vanligvis tar retten stilling både til begjæringen om gjenopptak, og eventuelt realiteten i saken, i en og samme kjennelse.

Trygderettens avgjørelse i en sak om gjenopptak kan bringes inn for lagmannsretten ved søksmål etter trygderettsloven § 26. Det gjelder både når avgjørelsen er knyttet til begjæring om gjenopptak og når avgjørelsen er knyttet til realiteten i saken.

Kapittel 7

Særlige klage- og ankeorgan

7.1 Ankenemnda for sykepenger i arbeidsgiverperioden

Enkelte vedtak etter folketrygdloven kan bringes inn for Ankenemnda for sykepenger i arbeidsgiverperioden (Ankenemnda). Dette gjelder tvister mellom arbeidsgiver og arbeidstaker eller mellom arbeidsgiver og Nav om rettigheter og plikter i arbeidsgiverperioden (folketrygdloven § 8-19).¹

Ankenemnda ble opprettet i 1978 og har bakgrunn i sykepengereformen i 1977, da arbeidsgiver ble økonomisk ansvarlig for sykepenger i arbeidsgiverperioden.² På denne bakgrunn så man behov for et organ som kunne løse eventuelle tvister om arbeidsgivers økonomiske ansvar.

En sak skal ikke behandles av Ankenemnda dersom både arbeidsgiveren og Nav har avslått å utbetale sykepenger i arbeidsgiverperioden. En klage blir da en tvist mellom arbeidstaker og Nav, og skal behandles etter de alminnelige reglene om klage etter folketrygdloven § 21-12, som en klagesak til NAV Klageinstans og en eventuell ankesak til Trygderetten.

Konflikt mellom arbeidstaker og arbeidsgiver om retten til omsorgspenger etter folketrygdloven kapittel 9 gjelder ikke en arbeidsgiverperiode, men hører likevel inn under Ankenemndas myndighetsområde. Disse sakene gjelder både konflikter i forbindelse med at arbeidsgiver er pålagt å betale omsorgspenger i ti dager hvert år, og konflikter i forbindelse med krav om refusjon fra arbeidsgiver overfor Nav for utbetalt stønad utover ti dager.³

Dersom en arbeidsgiver ikke betaler sykepenger i arbeidsgiverperioden, kan arbeidstakeren kreve at Nav forskutterer ytelsen.⁴ Ved krav om forskuttering tar Nav stilling til om det foreligger en arbeidsgiverperiode og om arbeidsgiveren har

utbetalt i denne perioden eller ikke. Nav må også ta stilling til om alle vilkårene for rett til sykepenges i arbeidsgiverperioden er oppfylt, for eksempel om arbeidstaker er arbeidsufør på grunn av funksjonsnedsettelse som klart skyldes sykdom eller skade eller om tilbakedatering av sykmelding.⁵

Når Nav vurderer at arbeidsgiver er forpliktet til å utbetale sykepengene i arbeidsgiverperioden, skal Nav forskuttere og kreve det utbetalte beløpet tilbake fra arbeidsgiveren i eget vedtak. Slike vedtak kan ankes inn for Ankenemnda. Nav blir da part i saken mot arbeidsgiveren i stedet for arbeidstakeren. Dersom arbeidstakeren ikke har krevd at Nav forskutterer utbetaling i arbeidsgiverperioden, er vedkommende selv part i saken i Ankenemnda. Om lag 95 prosent av ankene er fra arbeidsgivere.⁶

Ankenemnda har også kompetanse til å behandle tvister vedrørende krav om refusjon til arbeidsgiver når Nav har innvilget unntak fra ansvaret for sykepenges i arbeidsgiverperioden på grunnlag av langvarig eller kronisk sykdom som medfører risiko for særlig stort sykefravær. Sakene gjelder i hovedsak fristen for å sette frem krav i folketrygdloven § 22-13. Tvister angående vilkårene for unntak skal påklages til NAV Klageinstans og kan eventuelt ankes videre til Trygderetten.⁷

Utvalget får opplyst fra sekretariatet for Ankenemnda og NAV Klageinstans at det er krevende både for arbeidsgiver, arbeidstaker og Nav å skille ut hvilke saker Ankenemnda skal behandle, og hvilke som skal gå i det ordinære klage- og ankesystemet i Nav og Trygderetten. En del saker går i det ordinære sporet uten at det blir oppdaget verken av Nav eller partene.

Vedtak fra Ankenemnda kan ikke påankes til Trygderetten. Søksmål må eventuelt reises mot

¹ Folketrygdloven § 21-13 første ledd og forskrift om behandling av tvister i arbeidsgiverperioden §§ 1-4.

² NOU 1976: 23 Omlegging av sykepengeordningen.

³ Folketrygdloven § 9-5 og § 9-8, jf. § 9-6.

⁴ Folketrygdloven § 8-22.

⁵ Folketrygdloven § 8-4 og § 8-7.

⁶ Tall fra Sekretariatet for Ankenemnda.

⁷ Forskrift om behandling av tvister i arbeidsgiverperioden § 4, jf. folketrygdloven § 8-20.

Arbeids- og velferdsdirektoratet for tingretten.⁸ Utvalget har fått opplyst fra Nav at det har ikke vært reist slike søksmål.

NAV Arbeid og ytelse (førsteininstansen), motar anken og skriver en innstilling til Ankenemnda.

Ankenemnda har tre medlemmer, som er oppnevnt av Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Lederen skal ha særlig innsikt i trygderettslige spørsmål, og har de senere årene vært fra Trygderetten. Ett medlem oppnevnes etter forslag fra Næringslivets hovedorganisasjon (NHO) og ett medlem etter forslag fra Landsorganisasjonen i Norge (LO).⁹

Saksbehandlere ved NAV Klageinstans utgjør sekretariatet for Ankenemnda.¹⁰ NAV Arbeid og ytelses innstilling sendes til NAV Klageinstans (som sekretariatet), og sekretariatet klargjør deretter saken for behandling i nemnda.¹¹ De sørger for nødvendig utredning og skriver utkast til vedtak, som blir sendt til nemndas medlemmer om lag to uker for møtet. Til hvert møte forbereder sekretariatet om lag 20 saker for vedtak i nemnda. Møtene blir avholdt enten fysisk eller digitalt. I 2021 traff Ankenemnda om lag 230 vedtak. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid fra sekretariatet mottok saken til nemnda traff vedtak var 209 dager i 2021.¹²

I møtet gjennomgås og diskuteres hver sak for seg. Den saksbehandleren fra sekretariatet som har forberedt saken presenterer sitt utkast til vedtak, og medlemmene i Ankenemnda kommer med sine vurderinger av utkastet. De er enten enige om et resultat eller deler seg i et flertall og et mindretall.

Etter at møtet er avsluttet går sekretariatet gjennom utkastene, og foretar de endringene som har blitt diskutert i møtet. Utkastene blir deretter sendt til medlemmene med frist for eventuelle ytterligere endringer. Deretter blir vedtakene ferdigstilt og sendt til arbeidsgiver og eventuelt til arbeidstaker, dersom vedkommende er part i saken. Nemnda kan bestemme at den ankende part helt eller delvis skal få dekket nødvendige utgifter i anledning ankesaken. Nemnda kan også oppnevne prosessfullmektig for den ankende part, dersom den finner det nødvendig. Nemnda fast-

setter og utreder prosessfullmektigens godtgjørelse i disse tilfellene.¹³

Ankenemnda benytter i praksis ikke adgangen til å bestemme at den ankende part helt eller delvis skal bære de utgiftene anken har medført for nemnda og motparten, dersom vedkommende åpenbart uten grunn har satt fram eller opprettholdt anke.¹⁴ Behandlingen i nemnda er gebyrfri. Ankenemndas vedtak blir publisert i Lovdata.

Utgiftene ved nemndas virksomhet dekkes av folketrygden. I praksis får sekretariatet tildelt om lag 800 000 kroner i året fra departementet til å dekke utgifter med nemndsmøtene, herunder godtgjørelse til medlemmene. I tillegg bruker NAV Klageinstans om lag 1,5 saksbehandlerårverk til sekretariatsarbeidet. Til sammen koster behandlingen av ankenemndsakene mellom 1,8 og 2 mill. kroner i året.¹⁵ Ankenemnda har de siste årene behandlet 200-250 saker årlig. Kostnad per sak utgjør mellom 8 000 og 10 000 kroner. Til sammenlikning er kostnaden ved å behandle en klagesak om arbeidsavklaringspenger i NAV Klageinstans beregnet til 3 400 kroner. En ankesak på samme område er beregnet til 3 400 kroner i NAV Klageinstans og 12 700 kroner i Trygderetten.¹⁶ Ankefrekvensen i sakene som blir behandlet i NAV Klageinstans og Trygderetten på sykepengeområdet var 15 prosent i 2021.¹⁷

7.2 Helfo og Helseklage

Helfo

Helfo skal ivareta brukernes rettigheter og yte service til behandlere og innbyggere gjennom veiledning og informasjon om helsetjenesten. Helfo treffer også førsteinstansvedtak etter folketrygdlovens kapittel 5 (stønad ved helsetjenester).

Ansvaret for etatsstyringen av Helfo er gitt til Helsedirektoratet i instruks fra Helse- og omsorgsdepartementet.

Når vedtak truffet av Helfo påklages, skal klagen i utgangspunktet sendes dit. Helfo gjør en vurdering av om vilkårene for å ta klagen under behandling er oppfylt. Ved realitetsbehandling av klagen vurderes saken på nytt, og det ses blant

⁸ Folketrygdloven § 21-13 tredje ledd.

⁹ Folketrygdloven § 21-13 andre ledd.

¹⁰ Forskrift om behandling av tvister i arbeidsgiverperioden § 6.

¹¹ Forskrift om behandling av tvister i arbeidsgiverperioden § 12.

¹² Tall fra Sekretariatet for Ankenemnda.

¹³ Forskrift om behandling av tvister i arbeidsgiverperioden § 15.

¹⁴ Forskrift om behandling av tvister i arbeidsgiverperioden § 16.

¹⁵ Tall fra Sekretariatet for Ankenemnda.

¹⁶ Oslo Economics (2022). Saksflyt i klage- og ankesaker i NAV og Trygderetten, s. 39.

¹⁷ Statistikk fra Navs datavarehus, 2021, (SAK500 og SAK610).

annet hen til klagerens anførsler og eventuelle nye opplysninger. Flere opplysninger eller mer dokumentasjon innhentes ved behov.

De som behandler klagen i Helfo jobber med klagesaksbehandling i kombinasjon med andre oppgaver og har ulik kompetanse. I tillegg benyttes kompetanse fra rådgivende medisinsk helsepersonell.

Resultatet av klagesaksbehandlingen kan bli at klagen avvises eller at vedtaket oppheves, omgjøres (helt eller delvis) eller opprettholdes. Ved opprettholdelse skriver Helfo en klagevurdering, sender et orienteringsbrev med kopi av klagevurderingen til bruker, og sender saken videre til Helseklage. Ved omgjøring treffer Helfo nytt vedtak i saken. Hvis kun deler av vedtaket blir omgjort til gunst for bruker, sendes «resterende» del av saken videre til Helseklage. Hvis et vedtak åpenbart er fattet på feil hjemmelsgrunnlag, kan Helfo oppheve vedtaket og fatte et nytt vedtak med riktig hjemmel. Hvis resultatet fortsatt blir det samme, forberedes saken for oversending til Helseklage. Bruker gis da en frist for å komme med merknader før saken blir oversendt til Helseklage.

Helfo behandlet 2 169 klagesaker i 2021 og omgjorde eget vedtak etter klage i 30 prosent av disse. De fleste omgjøringene av eget vedtak skyldes at Helfo mottar ytterligere dokumentasjon i klageomgangen.

Helseklage

Vedtaket etter folketrygdloven kapittel 5 kan påklages, og myndigheten som klageorgan er lagt til Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten (Helseklage). Helseklage skal ivareta rettssikkerheten til både brukere av, og ansatte i helsetjenesten. Klagesaksbehandlingen ble overført fra Helfo til Helseklage i 2015. Formålet var å samle og effektivisere helseforvaltningen.

De som behandler disse klagen i Helseklage, er enten jurister eller farmasøyter. Saksbehandlerne innhenter rådgivende uttalelse fra sakkyndig i saker hvor dette vurderes som nødvendig.

Når Helseklage mottar en sak fra Helfo, sjekker en saksbehandler om vilkårene for å behandle klagen er oppfylt. De kontrollerer deretter at nødvendig dokumentasjon og opplysninger fra førsteinstans eller klager er vedlagt. Er det mangler, innhentes utfyllende dokumentasjon. Det tas stilling til om saken krever uttalelse fra sakkyndig.

De eldste sakene og prioriterte saker behandles først, så langt det er mulig. Etter at saken har vært hos sakkyndig, eller hvis sakkyndiguttalelse ikke er nødvendig for å overprøve alle sider av

saken, vurderer saksbehandler saken og treffer vedtak. Både klagers og førsteinstansens anførsler vurderes, før det konkluderes. Når vedtaket er klart, sendes det til klager, med kopi til førsteinstans.

I 2021 fattet Helseklage 4 847 vedtak. På Helfo-området ble det fattet 1 774 klagevedtak og 70 saker ble oversendt til Trygderetten.¹⁸

Det er seks ulike resultater av klagesakene: opprettholdelse, omgjøring, opphevelse, trukket, bortfalt og retur til førsteinstans. I 2021 omgjorde Helseklage Helfos vedtak i 5,9 prosent av klagesakene.¹⁹

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i de klage- og ankesakene som ble avsluttet med vedtak i Helseklage var 16 måneder i 2021.²⁰ Saksbehandlingstiden varierer noe mellom de ulike saksområdene.

Helseklage har flere kommunikasjonskanaler ut mot brukerne. «Min side» ble etablert i januar 2021, der brukerne får oppdateringer når det skjer noe i saken, og brukerne kan lese dokumentasjonen de har sendt inn og brev de mottar fra Helseklage. I tillegg kan brukerne ta kontakt på telefon. Dersom saken har fått en saksbehandler, skal saksbehandler ringe opp igjen senest innen 48 timer. Dersom saken ikke har fått saksbehandler enda, er det som oftest fagkoordinator som tar kontakt med bruker.

Klagevedtak etter folketrygdloven kapittel 5, kan i utgangspunktet ankes inn for Trygderetten.²¹ Enkelte vedtak som er truffet i medhold av andre regler, kan også ankes til Trygderetten. Det gjelder saker om Europeisk helsetrygdekort (Ehic). Helfo fatter også vedtak på sakstyper som ikke faller inn under Trygderettens kompetanseområde.²² Etter tilføyelsen av nytt siste ledd i folketrygdloven § 5-1 er det færre stønadsaker på behandlingsrefusjonsområdet, da de fleste krav går gjennom den direkte oppgjørsordningen i folketrygdloven § 22-2, som er unntatt fra anke til Trygderetten.²³

Når Helseklage mottar anke på et vedtak, følger den samme saksbehandleren som fattet vedtaket i klagesaken opp ankesaken, så snart som mulig og helst innen tre måneder etter at anken er

¹⁸ Tall fra Helseklage.

¹⁹ Tall fra Helseklage.

²⁰ Tall fra Helseklage, som opplyser at de ikke kan skille mellom klage- og ankesaker i statistikkverktøyet.

²¹ Trygderettsloven § 2 og folketrygdloven § 21-12 første ledd.

²² Folketrygdloven § 21-12 fjerde ledd og forskrift om unntak fra anke til Trygderetten.

²³ Forskrift om unntak fra anke til Trygderetten § 1 bokstav e.

mottatt. Saksbehandler vurderer om nye opplysninger i saken må vurderes av en sakkyndig og innhenter eventuelt uttalelse. Etter dette vurderes saken på nytt.²⁴ Konkluderer saksbehandler med at vedtaket opprettholdes, blir det utarbeidet et oversendelsesbrev som sendes til godkjenning til samme person som godkjente det opprinnelige vedtaket. Brevet sendes til den ankende part med frist for uttalelse. Etter at fristen er gått ut eller kommentarer fra den ankende part er mottatt, klargjøres saken og oversendes til Trygderetten. Når saken er oversendt Trygderetten, må eventuelle kommentarer fra den ankende part sendes direkte dit.²⁵ Helseklage har mulighet til å anmode om at Trygderetten settes med fem medlemmer dersom ankesaken regnes som prinsipiell.

Trygderetten behandlet 67 saker fra Helseklage i 2021 (mellom 43 og 131 i årene 2016-2020).²⁶

Dersom Trygderetten stadfester Helseklages vedtak, informeres avdelingen og Helfo om resultatet og saken tas til etterretning. Har Trygderetten omgjort et vedtak fra Helseklage, vurderes det om kjennelsen er prinsipiell med betydning utover den konkrete saken eller fagområdet, og det vurderes om kjennelsen skal ankes eller Helseklage bes om gjenopptak. I enkelte tilfeller kan det være aktuelt å informere Helsedirektoratet eller Helse- og omsorgsdepartementet om kjennelsen. Det gjennomføres halvårlige samhandlingsmøter med Helfo, Helsedirektoratet og Helseklage hvor prinsipielle kjennelser gjennomgås.

Dersom begjæring om omgjøring etter forvaltningsloven § 35 ikke inneholder nye opplysninger eller anførsler, skrives det brev til klager hvor det vises til vedtaket fra Helseklage, og det gjentas hvilke muligheter vedkommende har til å ta saken videre til Trygderetten. Dersom begjæringen om omgjøring inneholder nye opplysninger, vurderes det om opplysningene kan ha betydning for utfallet i saken og om opplysningene skal forelegges sakkyndig for uttalelse. Dersom opplysningene gir grunnlag for omgjøring, treffes nytt vedtak som erstatter det opprinnelige vedtaket, og ny ankefrist oppgis. Dersom opplysningene er vurdert til å ikke endre vedtaket, informeres klager om beslutningen i form av et brev.

7.3 Statens pensjonskasse

Statens pensjonskasse er et forvaltningsorgan underlagt Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Statens pensjonskasse administrerer tjenstepensjonsrettighetene til over én million medlemmer som er ansatte i staten og i store deler av undervisnings- og forskningssektoren. Statens pensjonskasse har ordninger som er en del av sparingen til alderspensjon og forsikring ved uførhet og for etterlatte etter medlemmene. I tillegg til tjenstepensjon, administrerer Statens pensjonskasse den statlige yrkesskade- og gruppelivsordningen og statens boliglånsordning.

Vedtak fra Statens pensjonskasse kan ikke påklages, men ankes direkte inn for Trygderetten.

I 2021 ble det truffet om lag 180 000 vedtak om pensjon i Statens pensjonskasse. Under en promille av disse sakene ble anket til Trygderetten.²⁷

Ved mottak av en anke til Trygderetten, skal avdelingen som fattet vedtaket vurdere saken på nytt ut. Dersom vedtaket opprettholdes, sendes saken videre til ankegruppen. Det finnes ikke statistikk som viser antall anker som blir omgjort i avdelingene selv.

Ankegruppen består av tre saksbehandlere og to jusstudenter, som har ansvar for prosessen med oversendelse av anker til Trygderetten. Ankegruppen behandler pensjonssaker, herunder krav og utbetalinger av alderspensjon, AFP, uførepensjon og etterlattepensjon. Videre håndterer Statens pensjonskasse saker om tilbakekreving av feilutbetalte pensjonsytelser og etteroppgjør av uførepensjon og AFP.

Ankegruppen gjør også en ny prøving av vedtaket, og omgjorde fem saker i 2021.²⁸

Ankegruppen fremstiller saken i et oversendelsesbrev, som sendes på tilsvarende til den ankende part. Eventuelle merknader vurderes før saken sendes til Trygderetten for avgjørelse.²⁹ Statens pensjonskasse sendte 129 ankesaker til Trygderetten i 2021 (mellom 117 og 368 saker i årene mellom 2016 og 2020).³⁰ Saksbehandlingstiden i Statens pensjonskasse fra anken kom til oversendelse til Trygderetten var i gjennomsnitt 245 dager (mellom 90 og 178 dager i årene mellom 2016 og 2020).³¹

²⁷ Trygderettsloven § 2 første ledd bokstav d og e.

²⁸ Trygderettsloven § 13 første ledd.

²⁹ Trygderettsloven § 13 andre til fjerde ledd.

³⁰ Årsrapport Trygderetten, 2021 s. 17 og 2016 s. 15.

³¹ Tall fra Statens pensjonskasse.

²⁴ Trygderettsloven § 13 første ledd.

²⁵ Trygderettsloven § 13 andre til fjerde ledd.

²⁶ Årsrapport Trygderetten, 2021 s. 17 og 2016 s. 15.

Trygderetten omgjorde om lag sju prosent av sakene fra Statens pensjonskasse i 2021.³²

Avgjørelser fra Trygderetten behandles av juridisk seksjon i Statens pensjonskasse. Kjennelser vurderes og sendes ut til ankegruppen, aktuell avdeling som saken hører under, og til andre interessenter innad i Statens pensjonskasse.

7.4 Kommunal landspensjonskasse

Kommunal Landspensjonskasse er Norges største livforsikringsselskap og leverer finans- og forsikringstjenester til offentlig sektor, virksomheter med tilknytning til denne og deres ansatte. Regelverket for offentlig tjenstepensjon gir rett til alderspensjon, uførepensjon og etterlatte-/barnepensjon. Kommunal Landspensjonskasse fatter vedtak om pensjon og utbetaler denne. Vedtak om individuelle rettigheter og plikter etter regelverket kan ankes videre til Trygderetten.³³

Finanstilsynet har i rundskriv gitt retningslinjer for klagebehandling i bank-, finans-, forsikrings- og verdipapirverksemd.³⁴ Retningslinjene er basert på retningslinjer fra europeiske tilsynsmyndigheter. Etter endringer i forsikringsavtaleloven i 2022, er det også her regler med krav til klagebehandlingen.³⁵ Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i klagesaker om uførepensjon, alderspensjon og etterlattepensjon er om lag 23 dager. Klagen behandles på det samme nivået som vedtaket ble fattet. Klager får svar på klagen i et brev med resultat av klagebehandlingen og orientering om adgang til å anke saken til Trygderetten og ankefristen.

Dersom det klages innen ankefristen etter trygderettsloven § 9, anser Kommunal Landspensjonskasse ankefristen for overholdt, dersom vedkommende senere ønsker å forfølge saken med en anke.

Saker som ankes til Trygderetten behandles av juridisk avdeling i Kommunal Landspensjonskasse. Hvis det påankede vedtaket ikke umiddelbart omgjøres, får den ankende et brev med opplysning om forventet saksbehandlingstid og kort

orientering om den videre prosessen. Kommunal Landspensjonskasse omgjør om lag en tredjedel av vedtakene selv etter anke, som hovedregel på grunn av oppdaterte og nye opplysninger i ankeomgangen. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i ankesaker er om lag 70 dager.

Kommunal Landspensjonskasse mottar enkelte anker som bygger på en åpenbar misforståelse, eller at det blir anket på saksforhold der det etter langvarig praksis fra Trygderetten i tilsvarende saker er klart at anken ikke vil kunne føre frem. I slike saker forsøker Kommunal Landspensjonskasse å unngå en unødvendig prosess for Trygderetten ved å gi en ny begrunnelse for vedtaket. Den ankende part blir oppfordret til å gjøre en vurdering av om anken opprettholdes. Dersom det ikke gis noen slik tilbakemelding, anses anken som opprettholdt. Saker som vil bli gjenstand for behandling i Trygderetten, følger den prosedyre som trygderettsloven § 13 gir anvisning på, det vil si at saken gjennomgås på nytt. Behandlingen kan ende opp med hel eller delvis omgjøring, eller at saken forberedes for Trygderetten. Ved omgjøringen sendes saken tilbake til seksjon for pensjonsberegning og utbetaling med instruksjoner for hva som skal gjøres i saken. Ved delvis omgjøring skal den ankende part bes om en tilbakemelding om anken trekkes, eller om anken opprettholdes for den del av tvisten som eventuelt gjenstår.

Kommunal Landspensjonskasse anser praksis fra Trygderetten som retningsgivende for tolkningen av regelverket for offentlig tjenstepensjon. Dersom en omgjøring i Trygderetten innebærer en praksisendring for Kommunal Landspensjonskasse, vil det derfor også bli orientert om dette internt og regelverksbeskrivelsene vil bli oppdatert.

Kommunal Landspensjonskasse mottok 897 klager og 94 anker til Trygderetten i 2021, men en del av ankene gjelder forhold utenfor Trygderettens saklige kompetanseområde.

Trygderetten mottok 39 saker til behandling fra Kommunal Landspensjonskasse i 2021 (mellem 51 og 100 saker i årene 2016 – 2020).³⁶ Det er kun et fåtall kjennelser fra Trygderetten som fra den ankende parts side blir brakt videre til lagmannsretten ved søksmål.

³² Tall fra Statens pensjonskasse.

³³ Trygderettsloven § 2 nr. 2 bokstav a og b, jf. forskrift om ankeadgang til Trygderetten for medlemmer i Kommunal Landspensjonskasse I.

³⁴ Rundskriv fra Finanstilsynet RFT-2019-4.

³⁵ Forsikringsavtaleloven § 22-1 og § 22-2.

³⁶ Årsrapport Trygderetten, 2021 s. 17 og årsrapport Trygderetten, 2016 s. 14.

Kapittel 8

Saksbehandlingssystemer på andre forvaltningsområder

8.1 Innledning

Nedenfor følger en overordnet omtale av klagesystemer på andre forvaltningsområder. Utvalget har sett hen til hvordan klagesystemene på andre områder er organisert, og vurdert hvorvidt systemet på dette området kan hente inspirasjon fra disse.

8.2 Klagesystemet i utlendingsforvaltningen

Utlendingsnemnda er klageinstans for vedtak truffet av Utlendingsdirektoratet (UDI) i første instans. Dette gjelder for saker etter utlendingsloven og statsborgerloven med forskrifter.¹

Utlendingsnemnda er i loven beskrevet som et uavhengig organ som ledes av en direktør. Sakene behandles av nemnder, nemndledere og et sekretariat etter delegasjon. Både direktøren og de fast ansatte nemndlederne må etter loven fylle kravene til dommere og beskikkes av Kongen i statsråd.² Antall nemndledere har variert gjennom årene, men i 2022³ er det 18 som treffer avgjørelser som ansatte nemndledere. Tidligere var nemndlederne beskikket på åremål, men dette ble endret i 2012 til faste stillinger.

Størrelsen på sekretariatet har også variert betydelig gjennom år fordi sakstilfanget i UNE er svært variabelt. I 2022⁴ var det 128 personer som arbeider i sekretariatet, herunder fire avdelingsledere. De som arbeider med klagesaker, er i hovedsak jurister og samfunnsvitere, men også noen humanister, alle med mastergrad eller tilsvarende.

I tillegg til de fast ansatte består UNE av beslutningstakere fra et større utvalg nemndmedlemmer. Saker med «vesentlige tvilsspørsmål»

skal avgjøres av en nemnd.⁵ Andre saker kan avgjøres av en nemndleder eller sekretariatet. Stortinget ønsket et uavhengig og domstolsliknende organ med lekmannsrepresentasjon for avgjørelse av klagesaker etter utlendingsloven (og senere også statsborgerloven). Tidligere var det Justisdepartementet som var klageorgan. Stortinget fremhevet rettssikkerhet og tillit som viktige hensyn, i tillegg til behov for å avlaste departementet.⁶

I tillegg til vanlige nemnder med tre medlemmer, har UNE muligheten til å sette stornemnd med syv medlemmer. Stornemndvedtak er ment å ha presedensvirkning.⁷ UNE har hatt opp mot fire stornemndsaker i året.⁸ Stornemnd kan blant annet benyttes i saker som reiser prinsipielle spørsmål, som er av stor samfunnsmessig betydning eller omhandler spørsmål hvor det er tendenser til ulik praksis. I 2021 disponerte UNE en samlet tildeling på i overkant av 250 mill. kroner, inkludert overførte midler fra 2020.

Klagesaksbehandling

Etter oversendelsen fra UDI blir sakene først behandlet i UNEs sekretariat. Sekretariatet forbereder saken og vil enten foreslå et vedtak overfor ansvarlig nemndleder, eller legge saken opp til vurdering av avgjørelsesform. Det er nemndleder som beslutter avgjørelsesform i den enkelte sak, jf. utlendingsforskriften § 16-7. Kurante saker avgjør sekretariatet selv etter delegasjon.

UNE følger forvaltningsloven. Klagen kan tas helt/delvis til følge, ikke tas til følge, eller saken kan returneres UDI for videre saksforberedelse eller ny vurdering. Uansett sendes vedtaket digitalt til UDI og klageren/fullmektigen og eventuelt andre.

¹ Utlendingsloven § 76 og statsborgerloven § 27.

² Utlendingsloven § 77.

³ Per 4.3.2022.

⁴ Per 4.3.2022.

⁵ Utlendingsloven § 78 og utlendingsforskriften § 16-9.

⁶ Se innst. O. nr. 24 (1996–1997).

⁷ Utlendingsforskriften § 16-4.

⁸ Une.no.

Tall på omgjorte vedtak varierer fra år til år. I 2018 ble det behandlet 9 630 saker, mens det i 2021 ble behandlet 4 701 saker, hvorav 17 prosent av sakene (klagesaker og omgjøringssaker) ble omgjort. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid var 179 dager. Til sammen 270 saker ble avgjort i nemdmøter i 2021.⁹

UNE har et sentralbord og en svartjeneste som håndterer henvendelser fra klager, advokater og andre med interesse for sakene. Advokater, og unntaksvis klager, kan få snakke med saksbehandler på telefon. Det gjennomføres noen saksforberedende samtaler mellom klager/berørte og nemndledere. Dessuten vil mange nemdmøter gjennomføres med personlig fremmøte for klageren. I noen saker er det også tredjepersoner eller vitner.

Begjæringer om omgjøring

UNE mottar mange anmodninger om omgjøring av vedtak og beslutninger, særlig på asylfeltet. I 2021 utgjorde dette sju av ti asylsaker. Slike anmodninger fremsatt av en som oppholder seg i Norge, blir vurdert blant annet fordi UNE (og den norske stat) må ivareta utlendingers returvern på tidspunktet for retur. Klageren kan for eksempel anføre at det har skjedd en endring i hjemlandet eller i ens personlige situasjon etter UNEs vedtak, og at endringen tilsier at personen nå er vernet mot retur. For saker som ikke reiser slike problemstillinger, vil det gjøres en gyldighetsvurdering av det tidligere vedtaket.¹⁰

Varsler om søksmål blir som utgangspunkt håndtert som en omgjøringsanmodning. Stevningsvarsler skal alltid legges til nemndleder for avgjørelse før de besvares, og det vurderes om det er grunn til å gi utsatt iverksetting av vedtaket.¹¹

Oppfølging av rettsavgjørelser

Når et vedtak fra UNE blir kjent ugyldig av tingretten, vurderer UNE om saken bør ankes. Anke til Høyesterett og enkelte anker til lagmannsretten vurderes av et eget ankeutvalg.¹² Etter rettskraftige dommer på ugyldighet blir saken fordelt til en ny nemndleder, som må vurdere avgjørelsesform særlig grundig etter visse føringer.¹³

⁹ Utlendingsnemnda UNE, Årsrapport 2021, s. 12.

¹⁰ RB-21: Behandling av krav om omgjøring av vedtaket fra UNE – Utlendingsnemnda (UNE).

¹¹ IR-11: Handtering av rettsaker i UNE – Utlendingsnemnda (UNE).

¹² IR-11: Handtering av rettsaker i UNE – Utlendingsnemnda (UNE).

8.3 Klagesystemet innenfor barnevern og sosiale saker

Barneverns- og helsenemnda er et statlig uavhengig domstollignende forvaltningsorgan som treffer vedtak i første instans om tvang etter barnevernloven og helse- og omsorgstjenesteloven.

Barneverns- og helsenemnda fatter blant annet vedtak om omsorgsovertakelse av barn, adopsjon og tvangsplassering av ungdommer med atferdsvansker på institusjon. Etter helse- og omsorgstjenesteloven treffer nemndene vedtak om tvangstiltak overfor rusmiddelavhengige. Barneverns- og helsenemnda er også smittevernnemnder som treffer vedtak om tvang etter smittevernloven. I dag behandler barneverns- og helsenemnda i Oslo og Viken disse sakene. For disse saks typene treffer nemndene primærvedtak. Disse vedtakene kan deretter bringes inn for domstolen, med tingretten som første instans.

Kompetansen til å treffe akuttvedtak etter barnevernloven og helse- og omsorgstjenesteloven ligger hos barneverntjenesten og helse- og sosialmyndighetene i kommunen.¹⁴ På disse områdene har Barneverns- og helsenemnda som oppgave å gjennomføre en generell legalitetskontroll av vedtakene. Barneverns- og helsenemnda er også klageinstans i de tilfeller private parter klager på slike akuttvedtak. Barneverns- og helsenemnda behandler i tillegg klager over kommunenes vedtak om bruk av tvang overfor personer med psykisk utviklingshemning.

Barneverns- og helsenemnda er underlagt Barne- og familiedepartementet. Virksomheten består av tretten enheter; ti nemnder fordelt på tolv kontorsteder og Sentralenheten for Barneverns- og helsenemnda. Sentralenheten har ansvar for den faglige og administrative ledelsen av virksomheten. Hver fylkesnemnd har et geografisk virkeområde som dekker ett eller to fylker. I 2021 hadde disse nemndene 142 ansatte. Sakene behandles av nemndledere, som er jurister. I tillegg har hver barneverns- og helsenemnd en administrasjon. Barneverns- og helsenemndas administrative leder er nemndleder og har tittelen daglig leder.

Barneverns- og helsenemnda avgjør saker som reises av kommunene innenfor dets stedlige virkeområde. Hver nemnd består av ansatte nemndledere som er jurister med dommerkompetanse, et utvalg av fagkyndige innenfor de ulike sakstypene, og et alminnelig utvalg.

¹³ IR-02: Avgjerdsformer i UNE – Utlendingsnemnda (UNE).

¹⁴ Lov om barnevern § 4-1.

Saksbehandling

Barneverns- og helsenemndas saksbehandling er regulert i barnevernloven kapittel 7. Saksbehandlingsreglene bygger i stor grad på tvistelovens prosessregler. Utgangspunktet er at saken avgjøres etter muntlig behandling i et forhandlingsmøte. Partene møter og er representert ved en prosessfullmektig. Partene har rett på å få dekket advokatutgiftene i forbindelse med saken.

Et forhandlingsmøte i nemnda tar gjerne to til tre dager. Dersom saken er komplisert og gjelder flere barn, kan forhandlingsmøtet gjerne vare i fire til fem dager. Saksbehandlingsreglene er likevel fleksible og kan tilpasses sakens art og alvorlighetsgrad. Dette gjelder også helt, eller delvis skriftlig behandling av saker, samt behandling av sak i samtaleprosess.

Klagesaksbehandling

Private parter kan påklage akuttvedtak etter barnevernloven og helse- og omsorgstjenesteloven som er fattet i kommunene. Klagen kan fremsettes både skriftlig og muntlig. Behandling av klager er i utgangspunktet skriftlig og behandles av nemndleder alene. Det holdes et klagemøte, som varer tre til fem timer. Partene møter med sine prosessfullmektiger og gis mulighet for å gjøre rede for sitt syn. Nemndleder kan samtykke til en begrenset bevisførsel dersom det er nødvendig for å opplyse saken.

Samtaleprosess kan også benyttes i klagesaker. Vedtak i klagesak skal imidlertid fattes innen en uke etter at saken kom inn til barneverns- og helsenemnda. Saksbehandlingsfristen er absolutt og gjør det derfor vanskelig å bruke samtaleprosess.

Barneverns- og helsenemnda kan ikke omgjøre egne vedtak. Partene må bringe vedtakene inn for tingretten til rettslig overprøving etter bestemmelsene i tvisteloven kapittel 36. Barneverns- og helsenemndene blir kjent med resultatet av den rettslige overprøvingen ved kopi av domstolens avgjørelse.

8.4 Klagesystemet i den kommunale delen av arbeids- og velferdsforvaltningen

Statsforvalterembetene er klage- og tilsynsmyndighet etter sosialtjenesteloven og fører tilsyn med at kommunene oppfyller sine plikter etter sosialtjenestelovens kapittel 4 (de fem individuelle

tjenestene) og § 16 første ledd (beredskapsplan). Statsforvalteren følger med på utviklingen i levekår og forvaltning av sosiale tjenester og formidler kunnskap til overordnede myndigheter.

De sosiale tjenestene utgjør en del av kommunenes samlede velferdsapparat, og mange innbyggere med behov for sosiale tjenester vil også ha behov for andre kommunale helse- og velferdstjenester. Statsforvalterne er klageinstans for kommunale avgjørelser også etter annet lovverk på helse- og velferdsområdet.

Klagesaker på sosialtjenestelovens område ivaretas av ansatte med juridisk og sosialfaglig utdanning. Antallet klagesaker har vært synkende de siste årene. I 2019 ble det behandlet totalt 3677 saker. Dette sank til 3291 saker i 2020 og 2827 saker i 2021.

Klagesaksbehandling

Sosialtjenesteloven hjemler de fem individuelle tjenestene økonomisk stønad, midlertidig botilbud, opplysning, råd og veiledning, kvalifiseringsprogram og individuell plan. Alle avgjørelser om tildeling av sosiale tjenester regnes som enkeltvedtak, og kan påklages til Statsforvalteren. Statsforvalterembetene behandler også klagesaker knyttet til EØS- og tredjelandsborgeres rettigheter etter sosialtjenesteloven, og klagesaker der temaet er typiske forvaltningsrettslige tema som følgen av at det er gitt uriktige opplysninger, omgjøring av et tidligere vedtak og avvising.

Statsforvalterens kompetanse i klagesaker følger av sosialtjenesteloven § 48. Statsforvalteren kan prøve alle sider ved saken. Selv om Statsforvalteren skal ta utgangspunkt i klagers påstander, er vurderingene ikke bundet til disse. Statsforvalteren prøver om rett faktum er lagt til grunn, om saksbehandlingsreglene er fulgt og om rettsanvendelsen er riktig. Statsforvalteren prøver også skjønnsutøvelsen, men på områder hvor kommunene har fritt skjønn, kan Statsforvalteren bare overprøve skjønnen dersom skjønnsutøvelsen har vært åpenbart urimelig.

Statsforvalterens saksbehandling av klagesaker kan bli påklaget til Sivilombudet. Det tas sjelden ut søksmål knyttet til sosiale tjenester.

Saksbehandling

Nav-kontorene i det enkelte fylke oversender klagesaker til Statsforvalterembetene. Den som i det enkelte embete har delegert fagansvar fordeler saken til saksbehandlere og registrerer den i saksbehandlingssystemet. Enkelte klagesaker

omhandler søknader om helt grunnleggende og akutte behov, som økonomisk stønad/nødhjelp til mat eller midlertidig botilbud. Disse sakene krever egne rutiner for å sikre at de raskt fanges opp og tas til behandling.

Statsforvalterembetene organiserer arbeidet ulikt. Embetene har systemer som sikrer tverrfaglig saksbehandling og kvalitetssikring av saksbehandlingen før sakene godkjennes. Kompliserte eller prinsipielle saker drøftes i egne saksmøter. Avgjørelser som innebærer praksisutvikling formidles til kommunene på ulike måter. Statsforvalterembetene har et internkontrollsystem som brukes til å understøtte og følge opp kvalitet og styring i saksbehandlingen.

Statsforvalterembetene forholder seg til Statens helsetilsyn, som direkte overordnet fagmyndighet for klagesaksbehandlingen, og til Arbeids- og velferdsdirektoratet som er nasjonal lovforklær og ansvarlig for rundskrivet til sosialtjenesteloven.

Statsforvalteren kan enten avvise, stadfeste, endre eller oppheve et vedtak og sende det tilbake til kommunen for ny behandling. Landsstatistikk for 2021 viser at av klagesakene som ble tatt til behandling, så ble 80 prosent av sakene stadfestet, 9 prosent ble endret og 11 prosent opphevet og sendt tilbake til kommunen for ny behandling.

Statsforvalterembetene blir målt på saksbehandlingstid, og etter resultatmålet skal 90 prosent av klagesakene være avsluttet innen 3 måneder fra de ble mottatt. I 2021 lå landsgjennomsnittet på resultatkravet, mot 93 prosent året før og 89 prosent i 2019.

8.5 Klagesystemet i skatteforvaltningen

De enkelte skattekontor behandler saker i første instans. Skatteklagenemnda er klageinstans for klager knyttet til formues- og inntektsskatt mv., merverdiavgift og arbeidsgiveravgift. Saker som avgjøres av Skatteklagenemnda, forberedes av et eget sekretariat. Sekretariatet er administrativt underlagt Skattedirektoratet. Det er lovfestet at Skatteklagenemnda og sekretariatet ikke skal kunne instrueres i faglige spørsmål. Formålet med opprettingen av Skatteklagenemnda var blant annet å styrke rettssikkerheten til skattepliktige ved en uavhengig nemnd med kompetente nemndsmedlemmer.

Skatteklagenemnda består av en leder, en nestleder og 51 ordinære medlemmer. Nemndas medlemmer skal ha utdanning og arbeidserfa-

ring som jurist, økonom eller revisor. I 2020 var det 57 årsverk i sekretariatet for Skatteklagenemnda.

Skattedirektoratet er klageinstans for klagesaker om fastsetting av særavgifter, motorkjøretøyavgifter, merverdiavgiftskompensasjon, arbeidsgiveravgift, samt andre saker hvor den samlede skattemessige virkningen av det som er påklaget er under 25 000 kroner. Det er om lag 230 årsverk som arbeider med klagesaker i Skatteetaten.

Klagesaksbehandling

De alminnelige saksbehandlingsregler i skatteforvaltningsloven kapittel 5 gjelder tilsvarende for klagesaker. Reglene om klage følger av skatteforvaltningsloven kapittel 13.

Klager skal sendes til det organ som har truffet vedtaket. Underinstansen skal avvise saken dersom vilkårene for å behandle klagen ikke foreligger. Dette gjelder også der Skatteklagenemnda er klageinstans. Dersom førsteinstansen ikke trefrer vedtak om avvisning eller endring, skal sakens dokumenter sendes klageinstansen så snart den er tilrettelagt. Sekretariatet forbereder saker for skatteklagenemnda.

Saker som fremmes for nemnda skal som hovedregel behandles skriftlig i alminnelig avdeling. Dersom det er dissens i alminnelig avdeling eller nemndleder bestemmer det, skal klagen behandles i stor avdeling. Stor avdeling avgjør saker i møter.

De siste årene har klager fått fullt eller delvis medhold i omtrent 30 prosent av klagesakene. Klager kan underveis i klagesaken kontakte saksbehandler. Skatteetaten måler ikke gjennomsnittlig saksbehandlingstid på klagesaker. Skatteetaten har et mål om at 80 prosent av sakene skal være behandlet innen åtte måneder. For 2021 var resultatet 84,7 prosent. Skatteetaten behandler rundt 10 000 klagesaker i året.

Søksmål

Ved søksmål om vedtak etter skatteforvaltningsloven utøves statens partsstilling av den skattemyndigheten som har truffet avgjørelsen. Dette gjelder alle avgjørelser det er adgang til å reise søksmål om og som ikke er truffet av en nemnd. Ved søksmål knyttet til avgjørelser som er fattet av en nemnd, vil statens partsstilling utøves av skattekontoret. Reglene om søksmål følger av skatteforvaltningsloven kapittel 15.

Ved søksmålsvarsel vurderer skatteetaten om vedtaket ikke inneholder åpenbare feil i bevisbe-

dømmelse, rettsanvendelse eller saksbehandling. Dersom Skatteklagenemnda mottar varsel om søksmål eller begjæring om omgjøring, skal dette videresendes til skatteetaten. Om søksmålsvarselet inneholder vesentlig ny informasjon eller bevis som sannsynliggjør at det angrepne vedtaket er uriktig, kan skatteetaten anmode Skatteklagenemnda om å omgjøre vedtaket.

Når domstolen kommer til at den skattepliktige bare skal betale en del av den fastsatte skatten, eller bare skal ha tilbake en del av et beta-

lingskrav, og det ikke foreligger tilstrekkelige opplysninger til å fastslå det riktige beløpet, skal det i domsslutning angis hvordan ny fastsetting utføres. Kommer domstolen til at myndighetenes avgjørelse i sak om fastsetting ikke kan opprettholdes på grunn av formelle mangler, skal avgjørelsen henvises til ny behandling hos vedkommende skattemyndighet. Det nye vedtaket kan påklages på vanlig måte. Endelig rettsavgjørelse og forlik er bindende for alle skattekreditorer.

Kapittel 9

Systemet i andre nordiske land

9.1 Innledning

Det norske velferdssystemet er særegent, og kan vanskelig sammenliknes med andre land. Det er likevel en del likhetstrekk mellom vårt system og de andre nordiske landenes velferdssystemer. Ingen andre land har en konstruksjon tilsvarende Nav, men klage- og ankeordningene i Norge har flere likhetstrekk med ordningene de andre nordiske landene. Det norske systemet er grunnleggende mest likt det danske, men har også trekk som likner det man har i Sverige og Finland. Alle de nordiske landene har lover om saksbehandlingen i forvaltningen (tilsvarende forvaltningsloven).

Nedenfor følger en overordnet omtale av systemene i Danmark, Sverige og Finland. Utvalget har sett hen til systemene i disse landene i sin gjennomgang, og også latt seg inspirere av elementer ved disse landenes klagesystemer. Utvalget kommer nærmere tilbake til hvordan de nordiske landene har regulert særskilte spørsmål der dette kan ha særlig interesse.

9.2 Danmark

I Danmark er det forvaltningsorganet som nærmest svarer til Arbeids- og velferdsetaten, Social- og boligstyrelsen. Styrelsen er ny fra desember 2022. Før sammenslåingen av Social- og boligstyrelsen, var det Socialstyrelsen som nærmest svarte til Nav.

Generelt har dansk forvaltningsrett mange likhetstrekk med den norske. I motsetning til Sverige og Finland har ikke Danmark forvaltningsdomstoler. Til gjengjeld er det mange ulike klagenemnder i Danmark.

I Danmark er det stor grad av særregulering i sektorlovgivningen, og forvaltningsloven har ikke alminnelige bestemmelser om klagerett. Den danske forvaltningsloven har kun regler om informasjon til parten om klagerett som følger av særlovgivningen. På dette området er det «Lov om rets-

sikkerhet og administration på det sociale område» som regulerer blant annet saksbehandlingen. Regler om Ankestyrelsen finnes i lovens kapittel 9.

Avgjørelser på Social- og boligstyrelsens område treffes som hovedregel av kommunene. Kommunens avgjørelser kan påklages til Ankestyrelsen, som er et alminnelig forvaltningsorgan. Ankestyrelsen behandler klagesaker på en rekke områder:

- Sosial- og arbeidsområdet i kommunene
- Spesialundervisning
- Kommunale barn- og ungeutvalgs avgjørelser om tvang
- Yrkesskader
- Arbeidsløshetspenger og etterlønn
- Adopsjon
- Udbetaling Danmarks avgjørelser
- Arbeidstilsynets avgjørelser om arbeidsmiljø og røykefrie miljøer
- Statens Uddannelsesstøtteordninger
- Forskjellsbehandling - kjønn, alder, handikap, rase eller etnisk opprinnelse

Som det fremgår, behandler Ankestyrelsen saker som i Norge faller inn under flere andre forvaltningsområder for eksempel barne-, ungdoms- og familieetaten og likestillingsmyndighetenes områder.

Ankestyrelsen utgjør om lag 550 årsverk totalt, og behandler om lag 50 000 saker per år.

Ankestyrelsen er uavhengig i behandlingen av saker. Ankestyrelsens avgjørelser på sosial- og arbeidsområdet treffes av et eller flere medlemmer avhengig av sakstype. Det er Ankestyrelsen selv som vurderer hvilken behandlingsform en klage skal ha. Som hovedregel treffes klagevedtak av en medarbeider i Ankestyrelsen (på vegne av direktøren). Ankestyrelsen har også regler om utvidet votering når en sak har prinsipiell betydning. For slike saker deltar både direktøren og vice-direktøren.

Ankestyrelsens avgjørelse kan ikke bringes inn for annen administrativ myndighet. Ankesty-

relsens avgjørelse kan bringes inn for de alminnelige domstoler (som hovedregel byretten) etter de alminnelige regler for behandling av sivile saker, og kan deretter bringes videre til Landsretten og Høyesteret.

Det danske systemet minner slik sett mye om det systemet som finnes på mange forvaltningsområder i Norge, men det avviker mer fra ordningen på Navs myndighetsområde, med først et klagnivå og deretter Trygderetten.

9.3 Sverige

I Sverige består motsatsen til Nav av Forsäkringskassan, Arbetsförmedlingen og Pensionsmyndigheten.

Det svenske overprøvingssystemet skiller seg klart fra det norske på forvaltningsrettens område. I det svenske systemet har man i alminnelighet mulighet til å bringe viktige vedtak fra forvaltningen inn til prøving for forvaltningsdomstolen. Sverige har tre nivåer (tilsvarende ordinære domstoler), Förvaltningsretten, Kammarrätten og Högsta Förvaltningsdomstolen. Forvaltningsdomstolene behandler alle sakstyper fra den svenske forvaltningen.

Før en sak bringes inn for forvaltningsdomstolen, kan alle avgjørelser etter den svenske socialforsäkringsbalken, som svarer nærmest til den norske folketryktdloven, bringes inn for en såkalt omprøving.¹ Det er også, med noen mindre unntak, et krav om at man har begjært ny prøving til samme instans før man kan klage avgjørelsen videre. Fristen for å kreve ny prøving er tre uker.

En ny prøving av et vedtak innebærer en fullstendig ny prøving av avgjørelsen uten noen binding til vedtaket i første omgang. Vedtaket kan ikke gjøres om til ugunst for den som begjærer ny prøving. Unntak gjelder der vedtaket har rettsvirkning for to parter med motstridende interesser. Den nye prøvingen foretas av en egen avdeling i Forsäkringskassan, og selv om det ikke er formulert som en klagebehandling, så likner den på en klagebehandling slik vi kjenner det fra Norge.

Denne nye prøvingen kan påklages til Förvaltningsrätten.² Förvaltningsrättens avgjørelse kan ankes inn for Kammarrätten, hvis avgjørelse igjen kan påklages til Högsta Förvaltningsdomstolen.

¹ Socialforsäkringsbalken (2010:110) 113 kap. Ändring, omprövning och överklagande av beslut.

² Socialforsäkringsbalken (2010:110) 113 kap. Ändring, omprövning och överklagande av beslut.

Har man påklaget Forsäkringskassans vedtak, så er forvaltningen motpart til brukeren i såvel Förvaltningsrätten som høyere instanser. Det er domstolen som avgjør om en sak skal avvises.

Når det gjelder behandlingen i forvaltningsdomstolen, så gjelder ellers reglene i lagen om almännaförvaltningsdomstolar (SFS 1971:289) og förvaltningsprocesslagen (SFS 1971:291).

I den svenske forvaltningsprosessen er utgangspunktet skriftlig behandling. Retten kan likevel åpne for at deler av saken eller enkelte spørsmål skal belyses ved muntlig forhandling dersom det anses å være til fordel for utredningen av saken, eller vil fremme en rask avgjørelse av tvisten. Dessuten skal det avholdes muntlig forhandling hvor en av partene krever det og muntlig forhandling ikke er unødvendig, eller avgjørende grunner ikke taler mot det.

Den skriftlige behandlingsformen innebærer at det ikke gjelder et bevisumiddelbarhetsprinsipp i svensk forvaltningsprosess. Selv om det avholdes muntlig forhandling, trenger ikke det som fremkommer der å utgjøre et eksklusivt beslutningsunderlag for retten. Det følger imidlertid av kontradiksjonsprinsippet at partene må få anledning til å uttale seg om det som retten vil bygge på. Muntlig forhandling kan holdes for å klarlegge partenes anførsler og rydde unna temaer som det reelt sett ikke er uenighet om. Likevel skiller ikke den svenske forvaltningsprosessen mellom saksforberedelse og beslutningsstadium, slik det er i den norske domstolsprosessen.

Selv om svensk forvaltningsrett i utgangspunktet er nokså forskjellig fra den norske, er det flere likheter på nettopp Navs myndighetsområde. Den svenske omprøvingen minner mye om den norske klagebehandlingen. Omprøving skjer internt i forvaltningen. Tilsvarende minner forvaltningsretten (første domstolsinstans) mye om Trygderetten. Det gjelder både i oppbyggingen og saksbehandlingen.

9.4 Finland

Finland har et velferdssystem som ligner på det svenske. Som i Sverige, er det et todelt system for såkalt sosialforsikring og arbeidsmarked. Det er ulike forvaltningsorganer som har ansvar på områdene.

Finland har en særskilt forvaltningsdomstol (Forsäkringsdomstolen), som behandler alle saker (med noen mindre unntak) på det som tilsvarende Navs område. Det spesielle er at domstolen er siste instans for de fleste sakstyper.

Det finnes flere klagenemnder i Finland. «Besvärsnämnden för social trygghet» har til dels samme ansvarsområde som Arbeids- og velferdsetaten, i tillegg til enkelte andre ordninger. Nemnda er første klageinstans når det klages over vedtak truffet av Folkepensionsanstalten (FPA), arbeidsplasskassen, arbeidsledighetskassen, arbeids- og næringssetaten, nærings-, trafikk- og miljøsentralen og Arbeidskassen når vedtakene gjelder følgende ytelser:

- Stønader for barnefamilier (foreldrepenger, bidrag, fødselspenger m.m)
- Trygd (sykepenger, uføretrygd, omsorgspenger m.m)
- Rehabilitering (rehabiliteringspenger, rehabilitering)
- Inntektsvern for arbeidsledige (dagpenger, lønnsgaranti, arbeidsmarkedsstøtte, m.m)
- Pensjoner (sykepensjon, folkepensjon, garanti-pensjon, m.m)
- Annet (bostøtte, tolketjenester, militærstøtte, m.m)

Nemnda er regulert i egen lov.³ Reguleringen og nemndas sammensetning og arbeid er ikke ulike Trygderetten, og reguleringen har også klare likhetstrekk med trygderettsloven, bortsett fra at den norske forvaltningsloven ikke gjelder for Trygderetten.

Loven regulerer nemndas oppgaver og sammensetning, og har egne regler for saksbehandlingen. Saksbehandlingsreglene suppleres av de generelle reglene i forvaltningsloven.

I utgangspunktet behandles klager skriftlig i nemnda, men det er også mulighet for muntlig behandling.

Nemnda settes som utgangspunkt med enten fem eller tre medlemmer, og består av jurister, leger og det som kan sies å tilsvare attføringskyndige medlemmer i Trygderetten. Der sakens tema er av medisinsk karakter, settes nemnda med to jurister, en lege og to attføringskyndige medlemmer.

Avgjørelser fra nemnda kan ankes inn for Försäkringsdomstolen, som altså er en særskilt domstol for forvaltningssaker på området social trygghet. Domstolen sorterer under justisdepartementet, og regler om virksomheten finnes i domstolsloven, og i lov om rettergang og forsikringsdomstolens arbeidsordning.⁴

Domstolen er øverste ankeinstans på dette området, med unntak av enkelte ulykkessaker, der det er mulig å anke til Högsta domstolen.

Domstolen behandler følgende saksområder:

- Saker om ytelser håndhevet av folkepensionsinstitusjonen (uføretrygd, bostøtte, pensjon, rehabiliteringspenger, fødselspenger, m.m):
- Saker basert på skader (yrkesskader, yrkesykdommer m.m)
- Andre saker (lønnsgaranti, tjenestepensjoner, m.m)

I 2021 kom det inn 3 853 saker til domstolen, som avgjorde totalt 3 757 saker. Gjennomsnittlig behandlingstid var på 12,2 måneder.

Det er om lag 110 ansatte i domstolen, hvorav dommere/ juridisk personale utgjør om lag 70. I tillegg har domstolen en overlege, åtte medisinske medlemmer og 13 medisinske sakkyndige som på forespørsel avgir uttalelser om ulike medisinske spørsmål.

Domstolen har en overdommer, som leder domstolen og er ansvarlig for resultatene. I tillegg er denne ansvarlig for å føre tilsyn med at domstolen har en enhetlig praksis i tråd med lover og regler. Domstolen har en ledergruppe bestående av overdommer, avdelingslederne og administrativ leder. Domstolen er organisert i tre avdelinger for rettssaker og en administrativ avdeling.

En klagesak behandles som hovedregel skriftlig, men det kan også arrangeres muntlig forberedelse, muntlig forhandling, befaring eller gjennomgang.

Forsikringsretten kan ved behov be om en medisinsk sakkyndig uttalelse. Som regel blir domstolens egne sakkyndige medisiner bedt om slik uttalelse.

Lederen av den enkelte rett har alltid juridisk bakgrunn (overdommer, en avdelingsleder, annen forsikringsdommer eller assessor). Avhengig av saks- og sakskategori deltar ett, to, tre eller fem medlemmer i avgjørelsen.

Det finnes også regler for at saker kan behandles på en enklere måte, blant annet uten møte. Hovedregelen er uansett at sakene behandles i et rettsmøte, basert på skriftlig materiale.

Der saker vurderes som prinsipielle, kan retten settes med flere dommere, eller i plenum. Det er lederen av domstolen som beslutter om en sak skal behandles i plenum, mens avdelingsledere (eller domstolslederen) beslutter om saker skal behandles med forsterket rett.

³ Lag om besvärsnämnden för social trygghet.

⁴ Vakuutusoikey.fi.

Del IV

*Formålet med klage- og ankesystemet
og utfordringene på Navs myndighetsområde*

Kapittel 10

Hva kjennetegner gode offentlige beslutningsprosesser?

Boks 10.1 Utvalgets syn

Utvalget mener at en god offentlig beslutningsprosess

- sikrer riktig resultat
- er effektiv
- bygger opp tillit hos brukere og i befolkningen

10.1 Innledning

Utvalget er bedt om å vurdere endringer som kan forbedre klage- og ankesystemet. Et viktig formål er at saksbehandlingstiden, både i de enkelte deler og samlet, skal bli kortere. Brukernes rettsikkerhet er et sentralt hensyn som skal ivaretas, og vurderes i lys av blant annet gjennomførings- evne og effektiv ressursbruk. Samtidig skal utvalget se på «hvordan strukturelle forhold mer generelt påvirker inngangen av saker i klage- og ankesystemet og foreslå endringer som kan gi bedre strukturer», slik det fremgår av mandatet. Utvalget må av den grunn også vurdere forhold i førsteinstansen som påvirker antallet klager og saksbehandlingstid, og kan i den forbindelse foreslå endringer i denne delen av prosessen.

Ethvert forslag om endring i et system må måles opp mot et ideal. Spørsmålet som melder seg, er hvilke krav som med rimelighet må kunne stilles til en god beslutningsprosess. Slik utvalget ser det, skal gode offentlige beslutningsprosesser oppfylle tre hovedformål.

For det første skal prosessen sikre et riktig resultat. Det betyr at alle som oppfyller vilkårene i loven, skal få innvilget sine søknader, og at de som ikke oppfyller disse vilkårene, skal få avslag.

For det andre skal prosessen frem til endelig vedtak være effektiv. I dette ligger at prosessen (saksbehandlingen) skal være rask og ikke for kostbar. Riktige resultater skal oppnås så raskt

som mulig innenfor rammene av forsvarlig offentlig pengebruk.

For det tredje skal prosessen være tillitvekkende. Det gjelder både for brukerne av systemet, det vil si den enkelte som søker om en ytelse, og for samfunnet som helhet. At både den enkelte og samfunnet har tillit til systemet, kan ha direkte betydning for hvordan brukerne møter offentlig forvaltning i den enkelte sak. Det kan også anses som et viktig, overordnet mål i seg selv.

Utvalgets mandat konsentrerer seg mest om hensynet til effektivitet, men for utvalget er det viktig å vurdere dagens system opp mot alle disse tre formålene med en god prosessordning. Utvalgets målsetting er å foreslå tiltak som kan gjøre prosessen raskere, uten vesentlige kostnadsøkninger, og uten at det går på akkord med hensynet til riktige resultater og tilliten til systemet.

10.2 Prosesser som oppnår riktige resultater

10.2.1 Innledning

Målet med de fleste beslutningsprosesser er å sikre at beslutningene som treffes, er riktige. Innenfor arbeids- og velferdsretten innebærer dette at brukere som oppfyller vilkårene for en ytelse, skal få innvilget sin søknad, mens brukere som ikke oppfyller vilkårene skal få avslag. Dette er et hovedformål med prosessen både for førsteinstansen, klageinstansen,¹ Trygderetten², og i domstolene.³

Det kan problematiseres hva som ligger i at et vedtak er riktig. En forutsetning er at vedtaket bygger på riktig regelforståelse. Det er rettskild prinsippene (rettskildelæren) som styrer hvordan man går frem når man skal ta stilling til rettslige spørsmål, herunder hva som er riktig regelforstå-

¹ Forvaltningskomiteens innstilling (1958), s. 243 og NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov, s. 366.

² Prop. 139 L (2014–2015), s. 28, jf. Ot.prp.nr.5. (1966–1967)

³ Hov, Rettergang I, s. 138.

else. I forvaltningsretten, herunder arbeids- og velferdsforvaltningen, har det vært diskutert om det gjelder ulik juridisk metode i henholdsvis forvaltningen og i domstolen. I juridisk teori er denne problemsstillingen gjerne omtalt som retts pluralisme.⁴ For utvalget har problemstillingen relevans ved spørsmålet om en saksbehandler i Nav plikter å følge instruks gitt i rundskriv selv om vedkommende mener disse strider mot gjeldende rett. Har da den ansatte en plikt til å følge instruks gitt av overordnet organ, eller skal vedkommende følge den rettsoppfatning som følger av en selvstendig prøving av rettskildene? Dette er en problemstilling utvalget kommer tilbake til.

Videre er det en forutsetning for riktige vedtak at de bygger på riktige faktiske forhold. Hva som er korrekt faktum, kan være vanskelig å fastslå. Når Nav skal ta stilling til om vilkårene for å innvilge en søknad er oppfylt, må de ta stilling til hvilke faktiske forhold som skal legges til grunn for vurderingen. I de fleste tilfeller oppstiller loven vurderingstemaer knyttet til nåtidige eller fortidige faktiske forhold. Det er sjelden mulig å fastslå verken fortidige forhold, eller hvordan skjønnsmessige nåtidsvurderinger skal bedømmes, med 100 prosent sikkerhet. Ofte vil innsamlede bevis kunne være motstridende. I vurderingen av om arbeidssevnen er nedsatt, vil det for eksempel kunne gis sprikende eller motstridende opplysninger fra brukers fastlege, veileder og/eller Navs rådgivende lege. Noen bevis vil også objektivt sett kunne være av dårlig kvalitet, i den forstand at de gir et omtrentlig bilde av situasjonen. Den dårlige kvaliteten kan skyldes at noen bevisst gir uriktige opplysninger, men kan ofte skyldes unøyaktigheter, misforståelser eller feiltolkninger.

Prosessen med å bestemme hvilket faktum som skal legges til grunn, styres av bevisregler. Regler om bevis inneholder for det første et beviskrav. Men det menes hvilken sannsynlighet som må foreligge for at noe faktisk har skjedd, for at dette skal legges til grunn som faktum i en sak. Beviskravet når noen søker om ytelse på Navs område er alminnelig sannsynlighetsovervekt.⁵

Bevisreglene innebærer at det faktum som legges til grunn av et forvaltningsorgan, kan bygge på en riktig anvendelse av bevisreglene (formelt riktig faktum), samtidig som det ikke er i samsvar med hva som faktisk skjedde, eller nåtidssituasjo-

nen slik denne faktisk er (materielt riktig faktum). Målet for prosessordningen er naturligvis materielt riktige resultat. Samtidig ligger det i systemet at man må akseptere at det forekommer feil når et forvaltningsorgan bygger på formelt riktige fakta.

Som utvalget vil vise, er disse forutsetningene viktige blant annet for å forstå hvorfor omgjøringsprosenten i førsteinstansen i Nav er relativt høy. Dessuten danner de et viktig utgangspunkt for vurderingen av hvilket ansvar brukeren og forvaltningen bør ha for sakens opplysning.

Bevisbildet vil ofte utvikle seg underveis i en sak. Førsteinstansens vedtak kan bygge på formelt riktig faktum, men fordi det tilkommer nye bevis i saken, endrer bevisbildet seg til klageinstansens behandling. Da førsteinstansen traff sitt vedtak, hadde søker for eksempel ikke gjennomført arbeidsrettede tiltak.⁶ Før Trygderetten avsier kjennelse, er tiltaket gjennomført. Det er derfor ikke uvanlig at formelt riktige bevisvurderinger i førsteinstansen og i Trygderetten fører til ulike resultater. Dette er viktig for analysen av omgjøringsstatistikk i forbindelse med rettslig overprøving.

På arbeids- og velferdsrettens område er det en rekke svært skjønnsmessige vurderingskriterier. Det gjelder ytelse som forutsetter en vurdering av arbeidsevne, inntektsevne og ulike krav til årsakssammenheng. På dette området er det tradisjon for at de fleste vurderingstemaene, selv om de innebærer mye skjønnsutøvelse, fullt ut kan prøves av domstolene (såkalt rettsanvendelsesskjønn). Når det skal tas stilling til slike skjønnsmessige vurderinger, vil ikke korrekt lovtolkning eller faktumbeskrivelse gi entydige svar på retts spørsmålene. Rettsanvendelsesprosessen vil etterlate skjønn som den enkelte rettsanvender må ta stilling til. Dermed kan ulike konklusjoner på samme tolkningsspørsmål være forsvarlige. I slike grensetilfeller vil det ikke være mulig å forutsi hva som er rett og galt resultat. Dette er noe systemet må forholde seg til, så lenge lovgivningen oppstiller slike skjønnsmessige kriterier.

Målet om riktig resultat utfordres også der vurderinger i loven er overlatt til forvaltningens frie skjønn (såkalt forvaltningsskjønn). Dersom et kriterium i loven er forvaltningsskjønn, vil dette begrense domstolens mulighet for en rettslig overprøving. Dette er ikke vanlig på arbeids- og velferdsrettens område, der skjønnet i all hovedsak er lovbundet, og utvalget går derfor ikke nærmere inn på dette.

⁴ Se for eksempel Torstein Eckhoff (2001) Rettskildelære. 5. utgave ved Jan E. Helgesen.

⁵ Se for eksempel LH-2021-145284 og Navs rundskriv til folketrygdloven kapittel 21 – saksbehandlingsrundskriv.

⁶ Folketrygdloven § 12-5 første ledd.

10.2.2 Hvordan sikre riktig resultat – rettssikkerhetsgarantier

Rettssikkerhetsgarantiene er helt sentrale for å nå målet om riktige resultater. Med «rettssikkerhetsgarantier sikter utvalget til de prosessuelle reglene som legger til rette for, eller sikrer, riktig resultat.⁷ I forvaltningsretten er mange av de viktigste rettssikkerhetsgarantiene nedfelt i forvaltningsloven. De fleste av disse gjelder også for Navs saksbehandling. Folketrygdloven, og noen av de andre lover på Navs myndighetsområde, har i tillegg enkelte særlige prosessregler, som tjener som rettssikkerhetsgarantier for brukerne.

For enkeltvedtak gjelder det blant annet bestemmelser om at forvaltningsorganet skal varsle partene om saken (forhåndsvarsling), at viktige faktiske opplysninger skal forelegges parten slik at disse kan imøtegås, og at partene skal ha innsyn i sakens dokumenter. Disse reglene kodifiserer det som gjerne kalles det kontradiktoriske prinsipp, og er nedfelt i forvaltningsloven § 16 og § 17 andre og tredje ledd og §§ 18-19. For utvalget er det avgjørende å sikre at saksbehandlingen i Nav og Trygderetten ivaretar hensynet til kontradiksjon.

En annen viktig rettssikkerhetsgaranti ligger i forvaltningens plikt til å veilede partene⁸ og til å utrede saker om enkeltvedtak så godt som mulig før vedtak treffes.⁹ Dette er regler som i større eller mindre grad pålegger forvaltningen et ansvar for at saken blir så godt opplyst som mulig. Innholdet i, og rekkevidden av, disse pliktene på Navs område, vil særlig bero på innholdet og omfanget av andre regler, og da spesielt brukers opplysnings- og medvirkningsplikt.¹⁰ Til sammen avgjør disse reglene og prinsippene brukers og Navs ansvar for sakens opplysning.

Andre viktige rettssikkerhetsgarantier er kravene til å begrunne enkeltvedtak¹¹ og reglene om klage og annen overprøving.¹²

10.2.3 Overprøving som rettssikkerhetsgaranti

En sentral rettssikkerhetsgaranti er muligheten for å få en overprøving av myndighetenes avgjørelser. Forvaltningsrettens normalordning er at

enkeltvedtak kan påklages til et overordnet organ eller en klageinstans.¹³ På Navs myndighetsområde er kompetansen til å behandle klager i hovedsak lagt til NAV Klageinstans. Vedtak truffet i NAV Klageinstans kan som hovedregel ankes inn for Trygderetten. Trygderettens kjennelser kan igjen bringes inn for lagmannsretten, og lagmannsrettens dommer kan igjen ankes inn for Høyesterett. Detaljene i klage- og ankesakssystemet er presentert i kapittel 6.

Retten til overprøving bygger på en erkjennelse av at rettssikkerhetsgarantiene som gjelder ved førsteinstansens vedtak, ikke alltid sikrer riktig resultat. Klage- og ankesakssystemet skal bidra til å rette opp feil. Hovedformålet med klage-reglene er altså å sikre riktige vedtak.¹⁴

Overprøving gir likevel ingen garanti for å oppnå riktig resultat i en sak. NAV Klageinstans vil få klager både over uriktige og riktige vedtak til behandling. Når klageinstansen behandler klager over vedtak som er uriktige, kan overprøving medføre at resultatet korrigeres og blir riktig, men det kan også tenkes at klageinstansen opprettholder et uriktig vedtak. Klageinstansen vil dessuten behandle klager over vedtak som er riktige, og overprøvingen vil kunne medføre at klageinstansen opprettholder et riktig resultat eller at et riktig vedtak blir omgjort til et uriktig resultat.

Det er vanskelig å gjøre empiriske undersøkelser av hvilken effekt overprøving har for å oppnå riktig resultat. Generelt er det all grunn til å tro at en mulighet for overprøving bidrar til flere riktige vedtak. For det første vil vedtak i NAV Klageinstans eller i Trygderetten, være truffet etter at saken har vært utredet i flere omganger. Etter å ha fått avslag, vil bruker typisk sende inn mer dokumentasjon, og kanskje også spisse sin argumentasjon. Klageinstansen vil derfor ofte ha et bedre beslutningsgrunnlag enn førsteinstansen. Normalt vil også kompetansen til beslutningstakerne være bedre jo høyere opp i systemet saken behandles. Trygderetten illustrerer dette godt, fordi den kan sette rett med både juridisk, medisinsk og attføringskyndig kompetanse.

Utvalget tar derfor som sitt utgangspunkt at mulighet for overprøving bidrar til å øke andelen riktige resultater, men legger samtidig til grunn at det å øke antallet overprøvinger ikke nødvendigvis gir flere riktige resultater. Potensialet for bedre utredning og opplysning av saken vil avta når den allerede har vært gjenstand for over-

⁷ Smln. NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov, punkt 10.2.

⁸ Forvaltningsloven § 11.

⁹ Forvaltningsloven § 17 første ledd.

¹⁰ Folketrygdloven § 21-3.

¹¹ Forvaltningsloven §§ 24 og 25.

¹² Forvaltningsloven kapittel VI.

¹³ Forvaltningsloven § 28.

¹⁴ Se tilsvarende Forvaltningslovutvalget NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov, s. 146.

prøving. Som et generelt utgangspunkt legger utvalget derfor til grunn at god kvalitet i de enkelte prosessene er viktigere enn antallet overprøvningsmuligheter. Dette har blant annet betydning for utvalgets vurdering av førsteinstansens oppgaver i klagesak.

Det er bare parter eller andre med rettslig klageinteresse som kan påklage enkeltvedtak.¹⁵ Det betyr at staten ikke kan påklage egne vedtak. Det samme gjelder anker til Trygderetten. Staten kan ikke anke klageinstansens vedtak inn for Trygderetten. Dersom staten oppdager at det er truffet et uriktig vedtak, kan staten derimot omgjøre vedtaket. Men omgjøring til skade for brukeren kan bare skje når vedtaket er ugyldig.

Som forvaltningslovutvalget er inne på i sin utredning, fanger klageordningen bare opp sakene til de av brukerne som er misfornøyd med vedtaket de har mottatt. Undersøkelser av klage- og ankesaker kan derfor gi et lite representativt bilde av hvordan regelverket og forvaltningens vedtak alt i alt bidrar til å realisere formålet med reglene.¹⁶ At det bare er bruker som kan påklage et vedtak, gjør også at feil som er til skade for søker, lettere og oftere blir korrigert, enn feil som er til gunst for søker. Dette er en bevisst og ønsket regulering, for å gi brukeren en ekstra beskyttelse mot uriktige og ufordelaktige vedtak. Denne skjevheten har imidlertid betydning for utvalgets analyser av statistikk.

Når utvalget skal vurdere ulike måter å organisere overprøving av vedtak på Navs myndighetsområde, er den grunnlovs- og konvensjonsfestede retten til domstolsprøving sentral. Disse reglene gir borgerne rett til å få prøvd statens myndighetsutøvelse for en domstol. Domstolsprøving av forvaltningsvedtak er en helt sentral rettssikkerhetsgaranti.¹⁷

Både EMK og Grunnloven oppstiller materielle krav til domstolsprøvingen, i form av krav til organiseringen og behandlingsmåten.¹⁸ Domstolen og den enkelte dommer må være uavhengig og upartisk. Avgjørelsen må treffes innen rimelig tid, og det oppstilles noen minstekrav til partsinnsyn, kontradiksjon og til at avgjørelsene må ha en begrunnelse. At statens myndighetsutøvelse kan kontrolleres for et organ som har disse kvalitetene, er ansett å ha en viktig verdi for samfunnet.

Grunnlovens regler har også en formell side. I det ligger at organet som borgerne kan legge sine saker frem for, formelt må være en domstol. Denne siden av domstolskontrollen med forvaltningen, må sees i lys av maktfordelingsprinsippet. Dømmende makt skal kunne kontrollere utøvende makt.

Staten har betydelig frihet til å gi nærmere regler om domstolenes rolle og kompetanse. I loven kan det oppstilles materielle skranker for prøvingen, men også vilkår for å få behandlet en sak. Retten til domstolskontroll er heller ikke til hinder for at partene i saken pålegges å dekke kostnadene knyttet til saken. Det er nok en grense for hvor mange, og hvor omfattende, begrensninger som kan stilles for å få prøvd sin sak for domstolene. Det skal likevel mye til for at disse tersklene i Grunnloven og EMK er overskredet.

Samtidig er det et ideal både i Grunnloven og EMK at overprøvingssystemet bygges opp slik at borgerne har en reell mulighet til å få prøvd sin sak for en domstol. Som et generelt utgangspunkt, legger utvalget til grunn at en formell tilgang til domstolen har liten verdi for brukerne, dersom skrankene som oppstilles gjør domstolsprøving lite realistisk.

De senere år har flere sentrale aktører pekt på at domstolene behandler for få forvaltningssaker. Domstolskommissjonen bygger på dette i sin utredning, og problemet er sentralt i artikkelsamlingen *Våre perifere domstoler* fra 2022.¹⁹ Dette utvalget er enig i at det skjer for lite domstolskontroll med forvaltningsvedtak i Norge. I vurderingene vil derfor hensynet til at brukerne skal ha en reell tilgang til domstolskontroll være et helt sentralt hensyn. Det gjelder både en reell tilgang til å få prøvd sin sak, med de kvalitetene som ligger i en domstolsbehandling, men også for et organ som formelt har status som en domstol.

Utvalget legger til grunn at en viktig årsak til at domstolene prøver så få forvaltningsvedtak, er nivået på kostnadene ved en behandling for domstolene.²⁰ Risikoen for et kostnadsansvar som reell skranke for å bringe saker inn for domstolen, har særlig stor betydning på Navs myndighetsområde. Dette er brukere som ofte kan ha begrenset med økonomiske ressurser. Fra et brukerperspektiv er det derfor ekstra viktig å unngå økonomiske barrierer for å få sin sak prøvd for en domstol.

¹⁵ Forvaltningsloven § 28.

¹⁶ NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov, s. 367.

¹⁷ Se nærmere ovenfor i punkt 4.2.

¹⁸ Se nærmere ovenfor i punkt 4.3.

¹⁹ Eivind Smith (red.), *Våre perifere domstoler*, 2022.

²⁰ Domstolskommissjonen NOU 2020: 11, s. 67.

10.3 Effektive prosesser

Det andre kjennetegnet for en god beslutningsprosess er at den er effektiv. Hensynet står helt sentralt i både forvaltningsretten generelt, i prosesser for Trygderetten og i prosesser for domstolene.

Begrepet effektivitet kan brukes i ulike betydninger. Et mål på et effektivt system kan være graden av målrealisering (styringseffektivitet). Slike målinger kan knyttes til ulike mål som saksbehandlingstid, antall produserte saker, antall riktige vedtak eller tillit.²¹ Brukt på denne måten, vil effektivitet stå i nær sammenheng med de to andre hovedmålene i en god prosessordning.

Effektivitet kan også knyttes opp mot at prosessen gjennomføres uten unødig ressursbruk. Her vil målet være å oppnå en rask behandling av sakene med god kvalitet, med laveste mulig ressursbruk. Det er i denne betydningen utvalget bruker ordet effektivitet.

Kravet om rask behandling gjelder som et alminnelig prinsipp i forvaltningsretten og kommer til uttrykk i forvaltningsloven § 11 a. Bestemmelsen fastsetter at alle saker i forvaltningen skal forberedes og avgjøres «uten ugrunnet opphold». Det følger også av andre ledd i denne bestemmelsen at dersom en sak vil ta uforholdsmessig lang tid, skal det snarest mulig gis et «foreløpig svar», der tidsbruken skal begrunnes og tidspunkt for forventet svar angis. I saker som gjelder enkeltvedtak, følger det av tredje ledd at forvaltningen skal gi foreløpig svar i alle saker der henvendelsen antas ikke å kunne besvares «i løpet av en måned etter at den er mottatt». Dette kravet gjelder også for Navs førsteinstansvedtak og klagesaker.

En tilsvarende regel finnes verken i trygderettsloven eller tvisteloven, men det fremgår av formålsparagrafen i begge lovene at prosessen skal sikre en rask behandling.²² Utvalgets mandat peker på lang saksbehandlingstid som et stort problem, og denne siden av hensynet til effektivitet er også derfor helt sentral. I mandatet er det fremhevet at utvalget skal vurdere hele klage- og ankeprosessen. Utvalget vil ikke bare se på tidsbruken i hver instans, men også på helheten.

Fordi de økonomiske ressursene er begrenset, er det grenser for hvor omfattende rettssikkerhetsgarantier som kan gis for å hindre at saker avgjøres feil, eller på grunnlag av en ufullstendig

saksbehandling.²³ Hensynet til å oppnå riktig resultat (og da rettssikkerhetsgarantiene) må avveies mot hensynet til effektivitet. Dette kan uttrykkes gjennom et krav til forholdsmessighet mellom grundighet og tids- og ressursbruk. Et slik forholdsmessighetsprinsipp har forankring i lovgivningen. I både trygderettsloven og tvisteloven fremgår det at saksbehandlingen og kostnadene må stå i et rimelig forhold til sakens betydning.²⁴ I forvaltningsretten kommer det mer indirekte til uttrykk gjennom de enkelte saksbehandlingsreglene.

Forholdsmessighetsprinsippet får konkret betydning på tre måter.

For det første bør det være en forholdsmessighet mellom sakens viktighet og ressursene som brukes på prosessen. Sagt på en annen måte, bør kravene til prosessen skjerpes i takt med den betydning avgjørelsen har for den enkelte og for samfunnet. Dette er en side ved kostnadseffektivitet som er ment å få betydning for behandlingen i Trygderetten²⁵ og i domstolene.²⁶ For utvalget er forholdsmessighet viktig i vurderingen av om det bør foreslås regler om differensiering eller siling av saker. Dette er også viktig for utvalgets vurdering av om det bør oppstilles et skjerpet krav til begrunnelse for enkelte typer ytelser.

For det andre vil forholdsmessighetsprinsippet slå ulikt ut på de ulike stegene av en vedtaks-, klage- og ankeprosess, og da slik at rettssikkerhetsgarantiene skjerpes jo høyere opp i klage- og ankesystemet man kommer.

En slik forholdsmessighet finnes i reglene som gjelder i dag. Førsteinstansen i Nav behandler svært mange saker, men da med en noe lavere kvalitet, og med færre rettssikkerhetsgarantier, enn i klage- og ankesaksprosessen. I klageinstansen er tanken at kvaliteten i prosessen skal være noe høyere. Dette skillet er i liten grad markert i forvaltningsloven. Antallet saksbehandlere med juridisk utdanning er klart høyere i NAV Klageinstans enn i førsteinstans. Rettshjelploven åpner også for behovsprøvd fritt rettsråd i klagesaker. Dette skal bidra til at søker skal få bedre mulighet til å få opplyst sin sak. I Trygderetten vil saken behandles med enda strengere rettssikkerhetsgarantier. Trygderettsloven krever at saken avgjøres

²³ Sml. NOU 2017: 8, s. 345.

²⁴ Trygderettsloven § 1 andre ledd og tvisteloven § 1-1 andre ledd.

²⁵ Se Prop. 139 L (2014–2015), s. 28, der det fremgår at effektivitetskravet i trygderettsloven skal være basert på proporsjonalitet mellom hva som skal avgjøres og de ressurser som settes inn.

²⁶ Se NOU 2001: 32 Rett på sak, s. 116.

²¹ Se NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov, s. 139.

²² Trygderettsloven § 1 første ledd og tvisteloven § 1-1 første ledd.

av to jurister, støttet av sakkyndig bistand ved behov.²⁷ Rettens medlemmer er uavhengige og prosessen gjennomføres som en partsprosess. Rettshjelploven gir fri sakførsel i ankesaker etter folketrygdloven. Trygderettens kjennelser skal etter hovedregelen også begrunnes som dommer.²⁸ Bringes saken til lagmannsretten, kommer tvistelovens regler til anvendelse, som i regelen innebærer at saken behandles enda grundigere, med bedre rettssikkerhetsgarantier. Lagmannsretten settes med tre juridiske dommere, det holdes muntlige forhandlinger og bevisføringen skjer umiddelbart overfor dømmende rett.²⁹

Parallelt med at rettssikkerhetsgarantiene styrkes, er tanken at sakene som bringes videre i klage- og ankeprosessen skal ha økt viktighet. Klare saker er ment å stanse tidlig i klage- og ankesaksprosessen, mens de uklare og prinsipielle kan gå videre. Dette er dels ment å skje ved at partene ikke bringer mindre viktige saker videre i systemet. I samme retning virker reglene om ansvar for omkostningene med behandlingen. Klagebehandling i forvaltningen er normalt gratis, og den private parten risikerer heller ikke å måtte dekke statens omkostninger. I domstolen er utgangspunktet det motsatte. Risikoen for å måtte dekke sakens omkostninger vil medføre at partene normalt ikke bringer saker inn for domstolen om sakene ikke har stor betydning for dem. Loven inneholder også regler som er ment å begrense muligheten for å bringe mindre viktige saker oppover i systemet. Det oppstilles for eksempel krav om samtykke for å få visse sakstyper og saker av mindre økonomisk betydning inn for lagmannsretten. Det er også gitt regler som åpner for å nekte å behandle anker i lagmannsretten.³⁰ Det gjelder videre et generelt krav om samtykke for at Høyesterett skal behandle en anke.³¹

Klage- og ankeprosessen kan gjerne beskrives som en trapp, der kvaliteten går opp for hvert trinn, samtidig som antallet saker reduseres parallelt med at sakenes viktighet øker. Billedlig skal trinnene i trappen være jevne, slik at det skjer en jevn reduksjon i antallet saker og en jevn styrking av rettssikkerhetsgarantiene.

For det tredje får forholdsmessighetsprinsippet betydning for antallet overprøvinger, eller

trinn, i denne trappen. Som nevnt ovenfor, er det grunn til å tro at en mulighet for overprøving fører til flere riktige resultater. Samtidig vil denne pressumsjonen stå svakere jo flere nivåer med overprøvinger det er i et system. Det er altså ikke slik at å øke muligheten for rettslig overprøving fra fem til seks nivåer, nødvendigvis vil gi flere riktige avgjørelser. På den andre siden vil hensynet til effektivitet tilsi at antallet overprøvelsesmuligheter begrenses. Det er ressurskrevende å behandle en og samme sak mange ganger.

For utvalget er det viktig å vurdere systemet opp mot alle disse tre sidene av forholdsmessighetsprinsippet. I avveiningen må utvalget også forholde seg til økonomiske realiteter. Folketrygden en av de største utgiftspostene på statsbudsjettet. Prognoser viser at antallet innbyggere øker langsommere enn før, samtidig som aldringen blir sterkere. Den delen av befolkningen som er 67 år og eldre, ventes å øke med over 40 prosent fram mot 2035.³² I tråd med dette peker Perspektivmeldingen på at det i tiårene som kommer, vil stå færre i yrkesaktiv alder bak hver pensjonist.

Selv om sysselsettingen i Norge er høy sammenliknet med andre land, er myndighetene bekymret for at mange står utenfor arbeidslivet, særlig unge på helserelaterte ytelser.³³ Samlet tilsier fremtidsutsiktene at statens utgifter til trygdeytelser må forventes å øke.

Prognosene viser samtidig at statsinntektene er ventet å avta betydelig i de nærmeste tiårene. Dette må både sees i sammenheng med grønn omstilling og forventninger om reduserte oljeinntekter.³⁴ Det oppstår da et gap mellom utgiftene og inntektene på statsbudsjettet. Det er ansett som en sentral politisk utfordring å balansere ønsket om trygge velferdsordninger opp mot økonomisk bærekraft.

I tråd med Navs egen Omverdenanalyse, legger utvalget til grunn at disse økonomiske fremtidsutsiktene tilsier et press mot effektivisering av offentlig sektor.³⁵ Det gjelder også i Nav. Utvalget legger til grunn at det ikke aktuelt å sette inn betydelig mer ressurser i klage- og ankeprosessen på Navs myndighetsområde. En slik forståelse synes også å fremgå av mandatet, der utvalget er bedt om å fremme minst ett forslag basert på dagens ressursituasjon.

²⁷ Se trygderettsloven § 7, jf. § 3.

²⁸ Se trygderettsloven § 21 andre ledd.

²⁹ Anke til Høyesterett avviker noe fra systemet, i det Høyesterett først og fremst skal behandle saker av prinsipiell juridisk karakter. Her er det derfor ikke umiddelbar bevisførsel.

³⁰ Se tvisteloven § 29-13.

³¹ Se tvisteloven § 30-4.

³² NAVs omverdensanalyse 2021 Utvikling, trender og konsekvenser fram mot 2035, s. 8.

³³ Se punkt 3.2 og 3.3.

³⁴ NAVs omverdensanalyse 2021 Utvikling, trender og konsekvenser fram mot 2035, s. 11.

³⁵ NAVs omverdensanalyse 2021 Utvikling, trender og konsekvenser fram mot 2035, s. 8.

De økonomiske fremtidsutsiktene tilsier at ressursene i prosessen bør fordeles, slik at systemet totalt sett gir best mulig kvalitet innenfor forsvarlig ressursbruk. Utvalget vil imidlertid vurdere å redusere på rettssikkerhetsgarantier på noen deler av prosessen, men da for å styrke andre sider av prosessen. For eksempel tar utvalget som et utgangspunkt at flest mulig saker bør få riktig resultat allerede i førsteinstansens vedtak. Dette vil redusere antallet klager og anker på uriktige vedtak, og dermed redusere kostnader senere i prosessen. Det kan tilsi at man styrker rettssikkerhetsgarantiene frem til første vedtak.

10.4 Prosesser som skaper tillit

Det tredje sentrale kjennetegnet på en god beslutningsprosess er at den er tillitvekkende. Også dette hensynet er sentralt i forvaltningsretten generelt, i prosesser for Trygderetten, og i prosesser for de alminnelige domstolene.

Tillit kan beskrives som fravær av behov for å verifisere og bekrefte andres handlinger. Tillit bygger på en subjektiv opplevelse av at andre sannsynligvis vil handle på en måte som er god eller nyttig for oss, eller som i det minste ikke er skadelig for oss.³⁶

Hensynet til tilliten til prosessen er tosidig. For det første er det et spørsmål om brukerne har tillit til prosessene. Dersom brukerne har tillit til prosessen og beslutningene, vil dette legge til rette for effektive prosesser.³⁷ Motsatt vil manglende tillit gjøre beslutningsprosessene mer tunge. Dersom brukerne mangler tillit til prosessene, vil færre slå seg til ro med et avslagsvedtak. Manglende tillit vil på denne måten øke antallet klager og anker. Utvalget anser det derfor sentralt for å besvare mandatet, at man vurderer tiltak som kan øke partenes tillit til prosessene.

For det andre er det et spørsmål om befolkningen har tillit til prosessene. De samlede utgiftene under folketrygdens ytelser er i statsbudsjettet for 2023 anslått til nærmere 590 mrd. kroner.³⁸ Ytelsene finansieres blant annet gjennom skatter og avgifter, og midlene forvaltes av Nav på vegne av borgerne. Befolkningens tillit til systemet vil være knyttet til om de som har krav på trygd, innvilges dette. Men befolkningens tillit, og dermed oppslutningen om velferdsstaten, er samtidig avhengig av at søkere som ikke oppfyller vilkå-

rene, får avslag. Hensynet til tillit kan med andre ord ikke oppnås ved å innvilge alle søknader. Det forutsetter at de vedtak som treffes er riktige, og dermed at søknader som ikke oppfyller lovens vilkår avslås.

Hensynet til tillit står i nær sammenheng både med hensynet til riktige resultat og hensynet til effektivitet. En effektiv beslutningsprosess som gir riktig resultat, vil bidra til å skape tillit.³⁹ Samtidig er tillit et eget og selvstendig formål. Mens riktig resultat er et spørsmål om riktig faktum er lagt til grunn, og anvendt korrekt i lys av rettsreglene på området, knytter tillit seg til utenforståendes opplevelse av beslutningsprosessen og beslutningen. Tillit går altså på brukernes eller allmennhetens subjektive opplevelse av systemet eller beslutningen.

Man sier gjerne at tillit ikke er noe man har, men noe man må bygge opp. Tillit til et system må bygges opp ved å gi brukerne langvarige positive opplevelser. Ved høy grad av tillit til systemet, vil uheldige enkelthendelser bidra mindre til tap av tillit. På den andre siden kreves mange gode opplevelser med en enkeltinstitusjon, dersom tilliten til systemet skal øke nevneverdig.⁴⁰ Det å bygge tillit er derfor en kontinuerlig prosess.

Utvalget har identifisert fem faktorer som er helt sentrale for tilliten til et system.

For det første er det viktig at vedtak som treffes, oppleves å være riktige.

For det andre må vedtakene fremstå som forutsigbare og forståelige. I dette ligger at brukeren i lys av de signaler vedkommende mottar, og ved å lese regelverket, gis en mulighet til å forutsi om vedkommende har krav på ytelsen. I kravet til forståelighet ligger blant annet at vilkårene for vedtakene bør utformes mest mulig forståelige og med klare mulige rammer og språk. For at vedtakene skal være forståelige, må det stilles krav om at beslutninger er begrunnet i en slik grad at det lar seg gjøre å forstå de avveininger som ligger til grunn.⁴¹ Dette forutsetter igjen at det er brukt et forståelig språk tilpasset brukerne.

For det tredje bør de som berøres av prosessen gis mulighet til å påvirke egen sak. I dette ligger at partene må få å uttale seg om egen sak og å kunne kommunisere med de som skal ta stilling til saken (kontradiksjon). For den enkelte bruker må egen sak være mest mulig åpen, i den forstand

³⁹ Om forholdet mellom rettsriktighet og tillit, se NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov, s. 147.

⁴⁰ NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov, s. 142.

⁴¹ Smln. NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov, s. 145 og NOU 2017: 8 Særdomstoler på nye områder?, s. 345.

³⁶ Se tilsvarende NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov, s. 141.

³⁷ Se tilsvarende NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov, s. 141.

³⁸ Prop. 1 S (2022–2023) Gul bok 2023.

at vedkommende som det klare utgangspunkt skal ha en formell og reell mulighet til innsyn i egen sak. Bruker bør også få informasjon om den saksbehandler som har truffet vedtaket.⁴²

For det fjerde må beslutningsprosessene være forståelige. Organiseringen av beslutningsprosesser og overprøvingssystemene må være slik at brukerne kan forstå hva som skjer i saken. Den organiseringen som er valgt, må være transparent for brukeren og for borgerne. OECD har utarbeidet anbefalinger om såkalte «veikart» over viktige steg i saksbehandlingsprosessen, med en beskrivelse av beslutningskriterier og en redegjørelse for hvordan beslutningstakeren bør treffe sin beslutning, for å sikre forståelige og gode prosesser.⁴³ Dette er viktig for utvalgets vurdering av organiseringen av Nav. Forståelige beslutningsprosesser har også en side mot normalitet. Generelt vil et system som følger den vanlige oppbyggingen være mer forståelig enn et system som bygger på avvik fra normalordningen. Samtidig vil dette hensynet måtte avveies mot andre hensyn, som hensynet til effektivitet.

For det femte må beslutningsprosessen ivareta upartiskhet og forhindre vilkårlighet. Under dette ligger også krav til at prosessen gjennomføres, og beslutninger treffes, av habile og kvalifiserte tjenestemenn, basert på tilstrekkelig brede og rasjonelle avveininger.

For utvalget utgjør disse faktorene viktige idealer. På flere punkter mener utvalget at dagens system ikke gir tilstrekkelig mulighet til å påvirke egen sak, er tilstrekkelig transparente, eller er forståelig nok for brukerne.

10.5 Politisk styring og uavhengighet

Et fjerde hensyn som har betydning for utformingen av klage- og ankesystemet, er en riktig balanse mellom politisk styring og uavhengighet. Mens de tre første hensynene er styrende for hvordan sakene bør behandles i systemet, er hensynet til balanse mellom politisk styring og uavhengighet sentralt for organiseringen av vedtaks- og overprøvingsorganene. Samtidig vil graden av politisk styring påvirke hensynene bak prosessen. Gjennomgående vil uavhengige organer nyte større tillit enn politisk styrte organer.

Etter Grunnloven § 3 ligger den utøvende makt hos Kongen. I samsvar med dette, er norsk statsforvaltning i utgangspunktet ordnet i et hierarki, der ledelsen ligger hos Kongen i statsråd, som øverste organ. Myndighet kan delegeres nedover i hierarkiet, men regjeringen beholder det konstitusjonelle ansvaret. Samtidig medfører dette at regjeringen kan instruere andre organer i statsforvaltningen, og eventuelt omgjøre deres avgjørelser, innenfor rammen av forvaltningsloven § 35. I praksis styres forvaltningsorganer av departementer, gjennom instruksjer, tildelingsbrev og styringsdialog.

Normalsystemet i forvaltningsloven er i tråd med dette, ved at førsteinstansen og klageinstansen er en del forvaltningen, slik at de inngår i styringslinjen under Kongen i statsråd. Det vil altså være en politisk styring både av førsteinstansen og klageinstansen. For klage over vedtak i staten, er dette utgangspunktet foreslått videreført av forvaltningslovutvalget.⁴⁴

Klageinstansens vedtak kan bringes inn for de alminnelige domstolene etter tvisteloven. Domstolen er uavhengig, og da selvsagt ikke underlagt politisk styring. Til gjengjeld er domstolenes prøving av forvaltningsvedtak begrenset, slik at de etter hovedregelen bare prøver om vedtaket er gyldig (lovlig).⁴⁵ Dersom domstolen finner at det foreligger en feil som fører til ugyldighet, kan de sette vedtaket til side som ugyldig, men ikke treffe nytt vedtak.⁴⁶

På en del områder vil også domstolens kompetanse til å prøve forvaltningens vedtak være begrenset til om vedtaket bygger på en riktig tolkning av reglene, riktig faktum, riktig saksbehandling og om forvaltningen har holdt seg innenfor rammen av myndighetsmisbrukslæren.⁴⁷ Domstolen vil da ikke prøve anvendelsen av det aktuelle faktum mot rettsregelen. Når elementer i en rettsanvendelse er begrenset på denne måten, omtales dette gjerne som fritt skjønn eller forvaltningsskjønn. Innenfor Navs myndighetsområde har domstolen normalt full prøvingskompetanse.

En viktig grunn til at organiseringen av forvaltningen er slik den er, er at det skal være mulig å holde politisk ledelse ansvarlig for forvaltningens virksomhet. Utgangspunktet er at politisk styring og ansvar henger sammen. En statsråd kan vanskelig holdes ansvarlig for feil i forvaltningen,

⁴² Om bruken av anonyme saksbehandlere, se Sivilombudets uttalelse i sak 2017/1135 og NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov, s. 250.

⁴³ OECD Public Governance Reviews, Trust and Public Policy: How Better Governance can Help Rebuild Public Trust, OECD 2017, s. 75.

⁴⁴ NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov, s. 371 flg.

⁴⁵ Smln. Grunnloven § 89.

⁴⁶ Rt. 2001 s. 995.

⁴⁷ Se for eksempel. Rt. 2007 s. 257 avsnitt 36 og Rt. 1995 s. 72 (på s. 77).

som vedkommende ikke har mulighet til å påvirke. Feil begått av uavhengig organ vil derfor normalt ikke utløse et konstitusjonelt ansvar for statsråden.⁴⁸ Samtidig er det å holde regjeringen ansvarlig for forvaltningens handlinger en sentral del av det norske demokratiet. Regjeringen (og regjeringsmedlemmene) kan stilles til ansvar for forvaltningens handlinger av Stortinget, mens Stortinget kan stilles til ansvar av befolkningen gjennom stortingsvalg.

Av denne grunn vedtok Stortinget i 1977 følgende utgangspunkt for vurderingen av om forvaltningsorgan skal gis status som uavhengige:⁴⁹

«Som en hovedregel skal legges til grunn at Kongen og eventuelt også departementene skal ha instruksjons- og kontrollmyndighet over andre offentlige organer. Blir det i forslag til lov eller stortingsvedtak foreslått at instruksjons- og kontrollmyndigheten skal være begrenset i forhold til det som er hovedregelen, må dette begrunnes i særlige hensyn. Det anses særlig viktig at Regjeringen og departementene beholder kontrollmyndighet.»

Utviklingen de senere årene har likevel vært at det opprettes flere uavhengige klageorganer, hovedsakelig organisert som nemnder. Denne utviklingen må sees i lys av at det er svært kostbart å få prøvd sin sak for domstolen. På grunn av kostnadsnivået, er domstolene sjelden et reelt alternativ for privatpersoner.⁵⁰ Normalmodellen innebærer derfor at de fleste ikke får saken sin prøvd av et uavhengig organ. For å sikre alle en mulighet for å få prøvd sin sak av et uavhengig nivå, opprettes gjerne uavhengige klageorganer. Det er normalt ikke noe gebyr for å få prøvd sin

sak for slike uavhengig organ, og klager risikerer normalt heller ikke å dekke statens omkostninger. I de fleste tilfeller er det unødvendig å benytte seg av juridisk bistand for å klage til en slik nemnd, fordi nemnda har ansvar for sakens opplysning. Slike nemnder er derfor et rimelig og tilgjengelig overprøvningsalternativ.

Vedtak fra nemndene kan som regel bringes inn for de ordinære domstolene, med tingretten som første instans. Utgangspunktet er at et slikt søksmål behandles etter de vanlige reglene for rettslige overprøving av forvaltningsvedtak, og ansvaret for sakens omkostninger reguleres av de alminnelige omkostningsreglene.

Dagens klagesystem i Nav bygger på normalordningen. Førsteinstans og klageinstans er begge underlagt politisk styring. NAV Klageinstans er underlagt Arbeids- og velferdsdirektoratet, og er bundet av de samme rundskrivene som førsteinstansene.

Derimot bygger systemet over på et avvik fra det normale. Klageinstansens vedtak kan ankes inn for Trygderetten, som er et uavhengig organ. Det er gratis å anke saker inn for Trygderetten, og ankende part (bruker) risikerer i praksis aldri å måtte dekke statens omkostninger. Parten har også mulighet for å få rettshjelp. Dagens system bygger altså på tilgang til et rimelig og tilgjengelig uavhengig overprøvningsnivå. Trygderetten erstatter på mange måter tingretten, for eksempel ved at Trygderettens kjennelse bringes direkte inn for lagmannsretten.

Når utvalget skal vurdere organiseringen av klage- og ankesystemet, må det ses hen til fordele og ulemper ved at organer er uavhengige eller underlagt politisk styring. Denne avveiningen har betydning for vurdering av plasseringen og organiseringen av klageinstansen. Disse vurderingene har også betydning for drøftelsene av de alternative modellene for organisering av klage- og ankesystemet.

⁴⁸ Se NOU 2019: 5 Ny Forvaltningslov, s. 515.

⁴⁹ Stortingets vedtak 27. mai 1977 som oppfølging av Ingvaldsen-utvalgets utredning, NOU 1972: 38 Stortingets kontroll med forvaltningen, jf. Innst. S nr. 277 (1976–77).

⁵⁰ NOU 2020: 11 Den tredje statsmakt, s. 65.

Kapittel 11

Hvordan ivaretar dagens klage- og ankesystem formålet med prosessen?

Boks 11.1 Utvalgets syn

Utvalget mener at det er mange årsaker til lang saksbehandlingstid i klage- og ankesystemet

- det er et høyt antall saker i både førsteinstansen, klageinstansen og Trygderetten i forhold til kapasiteten
- sakene er til dels komplekse, både rettslig og faktisk
- loven legger opp til at samme sak ved klage skal vurderes i mange omganger
- klageinstansen og Trygderetten opphever og hjemviser mange vedtak og saker
- muligheten for å avklare rettsstillingen brukes i for liten grad
- uklare forventninger til kvalitet og produksjon i Trygderetten

- Trygderetten har ikke utnyttet mulighetene som loven gir til effektiv saksbehandling
- flere av saksbehandlingssystemene som er i bruk, er uhensiktsmessige og snakker ikke sammen

Utvalget mener at det er flere grunner til klagefrekvensen

- kvaliteten på saksbehandlingen og førstegangsvedtakene, særlig
 - dårlig kommunikasjon mellom saksbehandler og bruker
 - utilstrekkelige begrunnelse av vedtak
- gode rammevilkår som gjør det enkelt og billig å klage og anke
- denne generelle tilliten til Nav

11.1 Innledning

I utvalgets mandat fremgår det at det har vært en relativt stor økning i antall klagesaker på vedtak gjort i Arbeids- og velferdsetaten. Saksinngangen til Trygderetten har også økt de senere årene. I tillegg, og delvis som en konsekvens av dette, er saksbehandlingstiden blitt svært lang. Formålet med dette kapitlet er å undersøke årsakene til lang saksbehandlingstid og finne forklaringer på det økte antallet klager. Utvalget vil analysere funnene i lys av de overordnede formålene med prosessen: hensynet til riktig resultat, effektivitet og tillit. På denne måten er det lettere å se hvilke tiltak som kan avhjelpe problemene, uten at tiltakene samtidig skaper andre utilsiktede virkninger.

Innledningsvis er det grunn til å fremheve at utvalget mener at Nav på mange områder gjør en god jobb. De aktørene utvalget har møtt, viser også at det er et ønske om å gjøre en god jobb med å sikre brukerne sine rettigheter, samtidig som vedtakene skal være riktige. Aktørene har

også vist åpenhet og bistått utvalget for å finne praksis. Utvalgets mandat er imidlertid å analysere årsaker til lang saksbehandlingstid og et høyt antall klager og anker. I dette arbeidet må utvalget sette søkelys på svakhetene i systemet. Selv om utvalget finner en god del svakheter, må utredningen derfor ikke forstås slik at det er grunnlag for en generell mistillit til Nav.

11.2 Lang saksbehandlingstid

11.2.1 Hvor lang tid tar prosessen i dag?

Klage- og ankeprosessen tar lang tid. I mandatet pekes det på at det for en del sakstyper kan det gå opp mot tre år fra man søker på en ytelse til saken er endelig behandlet av Trygderetten. For utvalget er det viktig å se nærmere på hvor lang tid de ulike delene av prosessen tar, og hvor lang tid prosessen som helhet tar i dag. Det vil gi innsikt i og grunnlag for å analysere problemene nærmere og for å finne gode tiltak. Utvalget har sitt fokus på

saker fra Arbeids- og velferdsetaten. Disse utgjør de fleste sakene i dette systemet, og saker fra de andre aktørene er både relativt få og har vært mer stabile i antall over tid.

Søknadsbehandling

De fleste saker i Nav starter med en søknad fra en bruker. I Nav er vedtaksmyndighet lagt til ulike enheter:¹ Nav-kontorene, NAV Hjelpemiddelsentral, NAV Arbeid og ytelser, NAV familie og pensjon og NAV kontroll fatter alle vedtak i første instans. Behandling av søknader skjer altså i et stort antall ulike enheter.

Nav forvalter mange ulike tjenester og ytelser. Kompleksiteten og arbeidsmengden varierer mye mellom de ulike ytelsene. Når direktoratet fastsetter saksbehandlingsfrister, vil fristene derfor variere etter ytelse. Eksempelvis er norm til gjennomsnittlig saksbehandlingstid for dagpenger 21 dager, mens norm til gjennomsnittlig saksbehandlingstid for en uføresak er 90 dager.²

Arbeids- og velferdsdirektoratet har oppgitt til utvalget at gjennomsnittlig saksbehandlingstid i Nav er om lag 31 dager. Tallene er ikke en del av den offisielle statistikken og er beheftet med en viss grad av usikkerhet. Slik utvalget ser det, er det likevel grunnlag for å si at saksbehandlingstiden i førsteinstans er kort, i alle fall sammenlignet med de øvrige delene av prosessen.

Klagesaksbehandling i førsteinstansen

Når et vedtak påklages, har det organet som traff vedtaket (førsteinstansen), fire oppgaver:

- Motta klagen³
- Vurdere om klagen skal avvises fordi klagen ikke oppfyller formelle krav⁴
- Forberede klagebehandlingen i form av å gjøre en undersøkelse, herunder innhente de opplysninger som klagen gir grunnlag for⁵
- Vurdere om klagen skal gis medhold, og dermed om vedtaket skal oppheves eller omgjøres⁶

¹ Jf. vedlegg 1 til Nav-loven – Fullmaktsoversikt.

² For nærmere informasjon om frister for saksbehandlingstid i Nav, se årsrapport fra Arbeids- og velferdsdirektoratet.

³ Forvaltningsloven § 32.

⁴ Forvaltningsloven § 33 andre ledd andre punktum.

⁵ Forvaltningsloven § 33 andre ledd.

⁶ Forvaltningsloven § 33 andre ledd.

Den fjerde oppgaven innebærer at underinstansen skal vurdere sitt eget vedtak opp mot klagen og ta stilling til om vedtaket bør endres. Denne delen av førsteinstansens oppgaver i klagesak omtales gjerne som omgjøringsvurderingen.

I 2021 var gjennomsnittlig saksbehandlingstid i førsteinstansens behandling av klager 98 dager.⁷ Tilsvarende tall for 2020 var 74 dager, mens tallet i 2019 var 68 dager. Økningen i saksbehandlingstiden fra 2020 til 2021 skyldes at klager ble nedprioritert i deler av koronapandemien. I denne perioden ble behandling av nye søknader om ytelser til livsopphold prioritert, og det var en særlig høy inngang av dagpengesøknader.

Saksbehandlingstiden for klagesaksbehandlingen i førsteinstansen varierer for de ulike ytelsene. Stønadsområdene sykdom i familien, enslig forsørger og tilleggsstønader hadde i 2021 en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på 35 til 50 dager, mens stønadsområdene dagpenger, kontantstøtte og barnetrygd hadde en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på 97 til 128 dager. Arbeidsavklaringspenger og uføretrygd hadde gjennomsnittlig saksbehandlingstid på henholdsvis 84 og 71 dager i 2021.

Utvalget har fått analysert den tiden som brukes til aktivt å behandle saken i NAV Arbeid og ytelser. Undersøkelsen er utført av Oslo Economics og er begrenset til saker om arbeidsavklaringspenger og uføretrygd. Undersøkelsen fant at NAV Arbeid og ytelser i snitt bruker 0,75 dager på aktiv behandling av disse sakene.⁸ Det meste av tiden er altså liggetid.

Etter utvalget syn tar det alt for lang tid før førsteinstansen vurderer en klage. Det er også slående å sammenligne den tiden førsteinstansen bruker før de treffer førstegangsvedtaket, sammenlignet med saksbehandlingstiden når de behandler en klage. Det er vanskelig å forstå at førsteinstansen skal bruke over tre ganger så lang tid på klagesaksbehandling. Dersom saksbehandlingen frem til første vedtak er god nok, bør nødvendige opplysninger allerede være innhentet, og det skal være kurant å vurdere klagen raskt.

Fra et brukerperspektiv er tidsbruken i denne fasen for lang. Slik utvalget ser det, er dette også utslag av prioriteringer i Nav. Nav prioriterer behandling av førstegangsvedtak på bekostning av behandling av klager.

⁷ Statistikk fra Navs datavarehus, 2021, (SAK500).

⁸ Oslo Economics (2022) Gjennomgang av saksflyt i klagesaker i NAV og Trygderetten, s. 36.

Klagesaksbehandling i NAV Klageinstans

Dersom underinstansen ikke treffer vedtak om avvisning av klagen eller endrer vedtaket, slik at bruker får medhold, skal saken oversendes til klageinstansen.⁹

I 2021 var gjennomsnittlig saksbehandlingstid i klageinstansen 140 dager.¹⁰ I 2020 var gjennomsnittet 155 dager, mens tallet i 2019 var 129 dager. Økningen fra 2019 til 2020 skyldtes i hovedsak omdisponering av klageinstansens ansatte under koronapandemien. De tre stønadsområdene som klageinstansen brukte lengst tid på å behandle i 2021, var ytelser til gjenlevende med 233 dager, alderspensjon med 212 dager, stønad til enslig mor eller far og foreldrepengeområdet, hver med 190 dager gjennomsnittlig saksbehandlingstid. Arbeidsavklaringspenger og uføretrygd hadde gjennomsnittlig saksbehandlingstid på henholdsvis 124 og 162 dager i 2021.

Oslo Economics har undersøkt gjennomsnittlig aktiv saksbehandlingstid hos klageinstansen i forbindelse med behandling av klagen. Også denne undersøkelsen er knyttet til saker om arbeidsavklaringspenger og uføretrygd. Den viser en gjennomsnittlig aktiv saksbehandlingstid på 1 dag i arbeidsavklaringspenger og 1,25 dager i uføresaker. Også i denne fasen er derfor det meste av tiden altså liggetid. Utvalget mener at liggetiden er for lang.

Ankesaksbehandling i Nav Klageinstans

De fleste vedtak NAV Klageinstans treffer, kan ankes inn for Trygderetten. Behandlingen av anker bygger på et lignende system som ved klager. Klageinstansens oppgaver tilknyttet ankesaken er blant annet å:

- Motta anken¹¹
- Foreta en fornyet prøving (vurdere omgjøring)¹²
- Tilrettelegge (eller forberede) saken hvis anken ikke faller bort¹³
- Lage en framstilling av saken i et oversendelsesbrev til Trygderetten¹⁴

⁹ Forvaltningsloven § 33 fjerde, jf. andre ledd.

¹⁰ Statistikk fra Navs datavarehus, 2021, (SAK500).

¹¹ Se trygderettsloven § 11 første ledd, folketrygdloven § 21-12 tredje ledd og vedlegg 1 til NAV-loven § 5 (fullmakts-oversikten).

¹² Trygderettsloven § 13 første ledd.

¹³ Trygderettsloven § 13 første ledd andre punktum.

¹⁴ Trygderettsloven § 13 første ledd andre punktum.

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid med anker i klageinstansen var 222 dager i 2021.¹⁵ I 2020 var gjennomsnittet 227 dager, mens tallet i 2019 var 186 dager. Økningen fra 2019 til 2020 skyldtes i hovedsak omdisponering av klageinstansens ansatte under koronapandemien. Arbeidsavklaringspenger og uføretrygd hadde en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på henholdsvis 160 dager og 231 dager i 2021. Oslo Economics' undersøkelse viser at aktiv saksbehandlingstid hos klageinstansen var 1 dag i saker om arbeidsavklaringspenger og 1,25 dager i uføresaker. Også i denne fasen er derfor det meste av tiden liggetid. Fra et brukerperspektiv er liggetiden vesentlig lenger enn det som kan forventes i et effektivt prosesssystem.¹⁶

Ankesaksbehandling i Trygderetten

Dersom klageinstansen ikke endrer sin konklusjon etter en fornyet prøving av saken, sendes anken til Trygderetten.¹⁷

I 2021 var saksbehandlingstiden i sakene som ble behandlet i Trygderetten i gjennomsnitt 359 dager. I enkelte sakstyper går det lengre tid. Gjennomsnittstiden for behandling av en anke om uføretrygd var 433 dager og for arbeidsavklaringspenger 425 dager i 2021.

Ifølge Oslo Economics' undersøkelse var aktiv saksbehandlingstid i Trygderetten i saker om arbeidsavklaringspenger og uføretrygd 2,5 dager, inkludert tid til skriving av kjennelser.¹⁸ Den alt vesentlige saksbehandlingstiden i Trygderetten er derfor liggetid.

Sett fra et brukerperspektiv mener utvalget at saksbehandlingstiden i Trygderetten er uforsvarlig lang.

Total saksbehandlingstid i klage- og ankesystemet

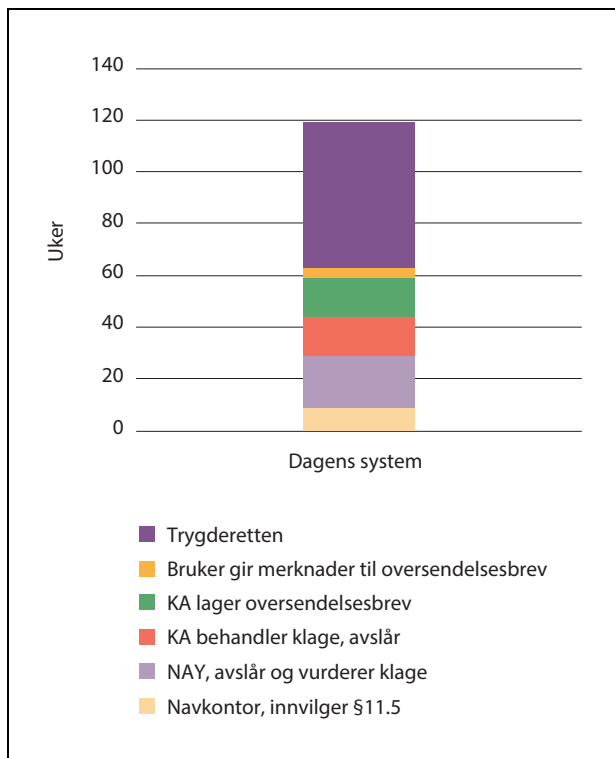
Fra et brukerperspektiv er hvert av stegene i denne klage- og ankeprosessen for lang, og samlet fremstår saksbehandlingstiden som uforsvarlig. En sak som får sin endelige avgjørelse i Trygderetten, tar i gjennomsnitt om lag 2 år, og i mange tilfeller tar det over 3 år. Etter utvalgets syn oppfyller ikke prosessen grunnleggende krav

¹⁵ Statistikk fra Navs datavarehus, 2021, (SAK500).

¹⁶ Oslo Economics (2022) Gjennomgang av saksflyt i klage- og ankesaker i NAV og Trygderetten, s. 36.

¹⁷ Trygderettsloven § 13.

¹⁸ Oslo Economics (2022) Gjennomgang av saksflyt i klage- og ankesaker i NAV og Trygderetten, s. 36.



Figur 11.1 Visualisering av saksbehandlingstiden før utvalgets forslag til tiltak, sak om arbeidsavklaringspenger.

til effektivitet. For utvalget er spørsmålet hva som er årsaken til at det tar så lang tid.

11.2.2 Årsakene til lang saksbehandlingstid

11.2.2.1 Økning i antallet saker, sammenholdt med ressursene, fører til restanser

Både vedtaksinstansen, klageinstansen og Trygderetten behandler saker etter prinsippet om at eldste sak først. Når det over en periode kommer inn flere klager og anker enn instansene klarer å behandle, blir sakene liggende i kø (restanser).

Nav og Trygderetten hadde ved utgangen av 2021 følgende restanser av klager og anker:

- 9 454 klager i vedtaksinstansene¹⁹
- 12 784 klager i Nav Klageinstans²⁰
- 1 965 anker i Nav Klageinstans²¹
- 4 826 ankesaker i Trygderetten²²

¹⁹ Tall fra Nav.

²⁰ Statistikk fra Navs datavarehus, 2021, (SAK170).

²¹ Statistikk fra Navs datavarehus, 2021, (SAK170).

²² Årsrapport Trygderetten, 2021.

I Trygderetten hadde restansene økt fra 3 752 saker per 31. desember 2020 til 4 826 saker ett år senere. Utviklingen har altså gått i negativ retning.

En viss liggetid må forventes, og inntaksten av saker vil variere. I klage- og ankesakssystemet er liggetiden likevel svært lang, og dette er den viktigste årsaken til at den totale saksbehandlingstiden blir for lang.

Fra et brukerperspektiv mener utvalget at restansesituasjonen er for høy og at liggetiden er uforvarlig lang. Også for Nav er det noen svært uheldige utilsiktede virkninger av en så lang saksbehandlingstid. Jo lengre liggetiden blir, jo større sannsynlighet er det for at faktum endrer seg fra det opprinnelige vedtaket ble truffet. Det kan medføre behov for ytterligere undersøkelser, som igjen gir økt tidsbruk når saken først skal behandles.

Det er nærliggende å reise spørsmål ved om mangel på ressurser til å behandle sakene er noe av forklaringen på restansesituasjonen. I mandatet er det pekt på at utvalget skal se etter mulige forbedringer som vil bidra til mer effektiv saksproduksjon uten at problemet bare løses gjennom tilføring av ressurser. Utvalget har derfor ikke foretatt en vurdering av budsjettbevilgninger og andre ressursbehov, og har ikke grunnlag til å vurdere om Nav og Trygderetten er underfinansiert. Utvalget konstaterer likevel at både førsteinstansen, klageinstansen og Trygderetten opptrer på en måte som tilsier at organene er presset.

Utvalget legger til grunn at de økonomiske fremtidsutsiktene tilsier et press mot effektivisering av offentlig sektor, og at det ikke aktuelt å sette inn betydelig mer ressurser i klage- og ankeprosessen på Navs myndighetsområde. Utvalget har på bakgrunn av dette sett på mulige tiltak for å redusere saksbehandlingstid innenfor uendret ressursbruk. For utvalget er spørsmålet hvilke tiltak som kan bidra til en mer effektiv saksbehandling. Samtidig skal systemet være tillitvekkende og sikre riktige resultat.

Det er tre instanser i forvaltningssporet

Den normale ordningen i forvaltningen er at enkeltvedtak kan påklages til et overordnet organ eller et særskilt klageorgan. Klageinstansens vedtak er derimot endelig og kan ikke påklages videre.²³ Innenfor Navs myndighetsområde er klagesystemet annerledes. Trygderettsloven fastsetter at vedtak om individuelle rettigheter og plikter etter blant annet folketrygdloven og barne-

²³ Forvaltningsloven § 28 tredje ledd første punktum.

trygdloven kan ankes inn for Trygderetten.²⁴ For ytelser etter disse lovene er det også åpnet for å påklage vedtak. Dersom et vedtak kan påklages, kan anke til Trygderetten først inngis etter at klageadgangen er benyttet.²⁵ For de fleste ytelsene Nav forvalter, har brukerne først en klagerett til NAV Klageinstans, og deretter en ankerett til Trygderetten. Siden Trygderetten er et forvaltningsorgan, har brukerne to overprøvinger og tre instanser i forvaltningssporet.

Kjennelser fra Trygderetten kan bringes inn for de ordinære domstolene, men da direkte til lagmannsretten. Ettersom alminnelige forvaltningssaker begynner i tingretten, er det ikke flere muligheter for overprøving på dette området. Forskjellen er imidlertid at det er gratis å bringe saken inn for Trygderetten. Brukerne har ikke noen økonomisk risiko ved først å klage og deretter anke til Trygderetten. Dette gjør at antallet saker i Trygderetten er langt høyere enn antallet saker fra andre forvaltningsorgan i tingrettene.

Det kan ikke være tvil om at muligheten for å prøve saken i to runder er en vesentlig årsak til saksbehandlingstiden i forvaltningssporet. En ordning med bare én mulighet for gratis overprøving av Nav sine vedtak, ville gjort prosessen billigere og raskere. Hensynet til effektivitet må holdes opp mot behovet for rettssikkerhetsgarantier og tillit til systemet.

Nav treffer vedtak i et stort spekter av saker, om alt fra stønad til enklere hjelpemidler, til saker om varig inntektssikring. Prislappen og den velferdsmessige betydningen kan være vesensforskjellig. Etter dagens ordning kan alle sakstyper ankes kostnadsfritt inn for Trygderetten. Det gir grunn til å spørre om en organisering med to gratis overprøvingmuligheter i alle sakstyper er en forholdsmessig ressursbruk. Utvalget vil derfor vurdere om det bør innføres begrensninger i hvilke sakstyper Trygderettens skal behandle.

Sakene vurderes flere ganger i førsteinstans og klageinstans

Etter gjeldende rett sendes klagen til førsteinstansen, som blant annet vurderer om vedtaket skal omgjøres basert på klagen.²⁶ Tilsvarende sendes anker til klageinstansen (ankemotparten) som skal foreta en ny prøving av det påankede vedtaket.²⁷ Disse såkalte omgjøringsvurderingene

medfører at prosessen inneholder hele fem prøvinger i forvaltningssporet av hvert enkelt vedtak når Trygderetten avgjør saken i siste instans:

- Førsteinstansens behandling og vedtak
- Førsteinstansens vurdering av om klagen skal lede til omgjøring²⁸
- Klageinstansens behandling av klagen
- Klageinstansens vurdering av om anken skal lede til omgjøring av klagevedtaket (klageinstansens omgjøringsvurdering)
- Trygderettens behandling av anken

Det går betydelig med tid til disse omgjøringsvurderingene. I 2021 var gjennomsnittlig saksbehandlingstid i førsteinstansens behandling av klager 98 dager.²⁹ Gjennomsnittlig saksbehandlingstid ved klageinstansens behandling av anker var 222 dager i 2021.³⁰

Det brukes også betydelige ressurser på disse vurderingene. Dersom klagen eller anken ikke fører frem, utarbeides det et oversendelsesbrev. Utvalget har i sine møter med Nav fått se eksempler på både vedtak og slike oversendelsesbrev. Inntrykket er at innstillingene som leveres til NAV Klageinstans og Trygderetten, ofte holder høyere kvalitet enn begrunnelsen i det påklagede eller påankede vedtaket. Dette bekrefter også ansatte i Nav. Utvalget konstaterer at rundskrivets krav til oversendelsesbrev er strengere enn forvaltningslovens krav til begrunnelser i forvaltningsloven.

Utvalget vil drøfte om ressursbruken knyttet til omgjøringsvurderingene i underinstansen og klageinstansen er forholdsmessig.

Vedtak oppheves og sendes tilbake til ny behandling i forrige instans

Når klageinstansen tar stilling til en klage, kan de enten selv treffe nytt vedtak i saken eller oppheve det og sende saken tilbake til førsteinstans til helt eller delvis ny behandling.³¹ En lignende regel gjelder for Trygderetten. Trygderetten kan oppheve et vedtak og henvise saken til ny behandling, dersom det ikke foreligger et forsvarlig grunnlag for å avgjøre realiteten.³²

²⁴ Trygderettsloven § 2.

²⁵ Trygderettsloven § 12.

²⁶ Forvaltningsloven § 33 andre ledd andre punktum.

²⁷ Trygderettsloven § 13 første ledd første punktum.

²⁸ Det organet som traff vedtaket i første instans, er i loven betegnet som «underinstansen» i klagesaksprosessen, se forvaltningsloven § 28 første ledd. Utvalget har likevel valgt å betegne organet som førsteinstans også når de behandler klager.

²⁹ Statistikk fra Navs datavarehus, 2021, (SAK500).

³⁰ Statistikk fra Navs datavarehus, 2021, (SAK500).

³¹ Forvaltningsloven § 34 fjerde ledd.

³² Trygderettsloven § 21 fjerde ledd tredje punktum.

Etter det utvalget har fått opplyst, opphever NAV Klageinstans underinstansens vedtak i 35-40 prosent av sakene der hvor klagen helt eller delvis tas til følge.³³ Trygderetten opphever om lag en tredjedel av alle sakene som anses å ha et utfall som er til brukerens gunst.³⁴ I begge tilfeller er det tale om relativt mange saker.

En oppheving innebærer at saken sendes tilbake til underliggende instans for ny utredning og avgjørelse. Det organet som opphevet vedtaket (klageinstansen eller Trygderetten), anser seg derimot ferdig med saken. I instansen som har fått saken tilbake til fornyet behandling, går saken inn i den vanlige sakskøen som en ubehandlet søknad på lik linje med andre søknader. Førsteinstansens vedtak etter en fornyet behandling vil kunne påklages på nytt dersom parten ikke får medhold. Samlet saksbehandlingstid i saker som oppheves og hjemvises, blir vesentlig forlenget. Fra et brukerperspektiv er dette svært uheldig.

Etter utvalgets syn er det grunn til å vurdere om hensynet til å begrense saksbehandlingstiden og ressursbruken i Nav samlet, tilsier at klageinstansens og Trygderettens adgang til å oppheve saker bør begrenses.

Nav bruker ressurser på parallelle prosesser

I Nav-systemet er det enkelte brukere som har mange ulike prosesser om samme sak. En og samme bruker kan for eksempel etter et avslag i klageinstansen, sende en ny søknad om samme ytelse, anke klagevedtaket til Trygderetten, anmode om omgjøring til førsteinstansen og anmode om omgjøring i klageinstansen. Dette er mulig fordi særlig anmodninger om omgjøring er lite regulert.

Utvalget har fått innspill fra Nav på at det brukes en god del ressurser på anmodninger om å omgjøre vedtak både der anmodningen er rettet mot førsteinstansens og klageinstansens vedtak. Dette er ressurser som kunne vært benyttet til å redusere restansene. En slik anmodning utløser i dag en fullstendig ny vurdering og saksbehandling. For utvalget er det et spørsmål om Navs plikt til å vurdere omgjøring (revurderingsplikten) bør reguleres og begrenses.

³³ Statistikk fra Navs datavarehus, 2016-2021, (SAK610).

³⁴ Trygderettens årsrapport, 2021, s. 20. I Trygderetten anses kjennelser som går ut på at vedtak omgjøres og kjennelser som går ut på at vedtak oppheves og at saken henvises til ny behandling å være avgjørelser til gunst for den ankende part.

Kompliserte regler og bevistemaer

Regelverket innenfor Navs myndighetsområde er komplisert, og loven oppstiller mange vilkår for å få innvilget en ytelse. Mange av lovens vilkår er også skjønnsmessig utformet, og kan ha et innhold som endrer seg over tid. Sykdomsbegrepet er et eksempel på det. Det pågår løpende diskusjoner om hvilke tilstander som kan karakteriseres som «sykdom» i lovens forstand. Slike rettsvilkår skaper ofte tvilsspørsmål og er vanskelige å praktisere. Dette er nok med på å gjøre saksbehandlingen mer tidkrevende.

En vel så viktig faktor er at vilkårene i loven angir bevistemaer som utløser vanskelige bevisspørsmål. Et eksempel gir folketrygdloven § 12-7 første ledd som fastsetter at uføretrygd forutsetter at «evnen til å utføre inntektsgivende arbeid (inntektsevnen) er varig nedsatt med minst halvparten». Dette vil normalt kreve omfattende innsamling av bevis. De bevis som er påkrevd, vil ta tid å samle inn og krever ofte sakkyndig bistand for å tolkes.

Utvalget konstaterer at regelverket er komplisert. Ofte kan det være vanskelig å utforme klare regler, samtidig som de angir de grenser som lovgiver ønsker. I referansegruppemøter har flere av de som praktiserer regelverket, opplyst at enkelte regler har fått en unødvendig komplisert utforming. Reglene om unge uføre blir gjerne brukt som eksempel.

Det ligger utenfor mandatet å foreslå endringer i de materielle reglene om ulike stønader og ytelser. Utvalget konstaterer likevel at et regelverk med klarere vilkår og enklere bevistemaer ville gjort systemet mer brukervennlig. Det ville også gjort manuell saksbehandling raskere og samtidig i større grad tilrettelagt for automatiserte løsninger.

Manglende avklaring av lovforståelse

Riksrevisjonen påpeker at tilgjengelige virkemidler for å avklare uenigheter omkring lovforståelse mellom Nav og Trygderetten i liten grad blir utnyttet, og at prosessene omkring slik oppfølging skaper forsinkelser.³⁵ En av de overordnede anbefalingene fra granskningsutvalget i Blindsonen er at når Trygderetten legger til grunn en annen rettsoppfatning enn Nav, må Nav enten utfordre lovforståelsen videre i rettssystemet eller endre praksis, noe som ikke skjedde i saken de undersøkte.³⁶

³⁵ Riksrevisjonen Dokument 3:8 (2020–2021), s. 5.

Utvalget har fått opplyst at dersom Trygderetten avsier kjennelser som strider mot Navs lovforståelse og Nav ikke ønsker å utfordre denne rettsoppfatning, vil Nav normalt foreta presiseringer eller endringer i rundskriv. Arbeids- og velferdsdirektoratet har ansvaret for å oppdatere rundskriv og forberede eventuelle forslag til regelverkendringer. Krever avgjørelsen endring av lov eller forskrift, eller har den budsjettmessige konsekvenser, skal saken løftes til departementet.

Enhetene i Nav som behandler klage- og ankesaker, opplever at det for mange viktige saker tar for lang tid fra usikkerhet om regelverksfortolkning oppstår, til saken er avklart hos overordnet myndighet og rundskrivene eventuelt oppdateres. Mens etaten venter på avklaring, må saker enten settes på vent eller behandles ut fra en midlertidig lovfortolkning. Når det går lang tid før overordnet myndighet gjør de nødvendige avklaringene, skapes det forsinkelser i saksbehandlingen. Dette går også utover brukerne, både i form av lang saksbehandlingstid og fare for feilaktig eller ulik praksis.

Utvalget har fått opplyst at Staten i perioden mellom 2017–2021 bare tok ut stevning i tre saker, en i 2018 og to i 2021. Det er grunn til å tro at staten vegrer seg for å bringe kjennelser fra Trygderetten inn for lagmannsretten fordi det vil påføre bruker belastninger og risiko for tap av den rettligheten brukeren er innvilget av Trygderetten, og som det er knyttet forventninger til. For å bidra til raskere og enklere rettsavklaringer, som igjen kan bidra til raskere saksbehandling, vil utvalget drøfte mekanismer som begrenser risikoen for brukerne.

Nav har mange saksbehandlingssystemer

Nav har ulike saksbehandlingssystemer for ulike sakstyper. Utvelgelsen av relevante dokumenter for å behandle en gitt sak gjøres i en del tilfeller manuelt. Dette er ressursskrevende, og medfører risiko for at ikke alle relevante dokumenter blir med over til det systemet som saken behandles i.

For brukere som har flere saker hos Nav samtidig, er det en risiko for at et innsendt dokument kun blir tilgjengelig i én av sakene selv om det er relevant for flere.

Utvalget har grunn til å tro at saksbehandlingstiden kunne vært kortere dersom de digitale løsningene var bedre. Samtidig jobbes det kontinuerlig med store moderniseringsprosjekter i Nav. I Trygderetten ble saksbehandlingen nylig helelektronisk.

³⁶ NOU 2020: 9 Blindsonen, s. 25.

Utvalget mener at de digitale løsningene i større grad må legges til rette for at brukerne og saksbehandlerne har enkel tilgang til alle relevante dokumenter i saken. Utvalget legger til grunn at dagens utfordringer med mange saksbehandlingssystemer blir forsøkt løst ved innføringen av nye saksbehandlingssystemer, som kommuniserer bedre med hverandre. Dette gjelder også i grensesnittet mellom Nav og Trygderetten. Utvalget vil derfor ikke særskilt vurdere denne siden ved Navs og Trygderettens virksomhet.

Styringen av Nav

En viktig del av effektivitetskravet er at prosessen frem til avgjørelsen er rask. Krav om rask saksbehandling må imidlertid balanseres mot kravet til kvalitet (riktig resultat). I tildelingsbrevet til Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2022 er denne balansen omtalt under målet om å «Sikre riktig ytelse til rett tid».

Styringsparameterne som skal følge opp målet om riktig ytelse til rett tid, er at gjennomsnittlig saksbehandlingstid skal være innenfor frist for alle ytelsesområder, saker til behandling skal være innen frist ytre grense,³⁷ og andel saker med korrekt vedtak skal være innenfor gjeldende krav (årlig kvalitetsmåling). De to første parameterne skal sikre rask saksbehandling.³⁸

Som følge av pandemien var det i 2021 fortsatt utfordringer med saksbehandlingstidene i ytelsesforvaltningen i Nav, men det var måloppnåelse på 16 av 29 ytelser og færre restanser enn ved inngangen av året.³⁹ Isolert sett synes styringsparameterne å fungere godt, i den forstand at de bidrar til rask saksavvikling frem til førstegangsvedtak. Det er likevel et spørsmål om fristene kan få utilsiktede virkninger på andre deler av prosessen.

På klage- og ankeområdet er det ikke satt styringsparameter med krav til gjennomsnittlig saksbehandlingstid i tildelingsbrevet fra departementet. Direktoratet skal likevel rapportere på gjennomsnittlig saksbehandlingstid for klager i hver fase i klagekjeden, samt antall ankesaker som behandles i NAV Klageinstans, og andelen som bringes inn for Trygderetten fordelt på sakstyper. Internt i etaten er det satt krav om at klager til behandling i NAV Arbeid og ytelser og NAV Fami-

³⁷ Ytre grense kan defineres som den lengste, akseptable ventetiden for bruker.

³⁸ Direktoratet setter fristene til saksbehandlingstid og ytre grense, og oversender informasjonen årlig til departementet med forklaringer på eventuelle justeringer.

³⁹ Årsrapport NAV 2021, s. 18.

lie og pensjonsytelser skal være behandlet innenfor fristens ytre grense (styringsparameter).⁴⁰ Fristen for ytre grense i klagebehandlingen i førsteinstansen er hovedsakelig 70 dager, med unntak av blant annet dagpenger og arbeidsavklaringspenger, som har en ytre grense på 56 dager.

Videre er det i mål- og disponeringsbrevet til NAV Klageinstans for 2022 en styringsparameter med krav om at gjennomsnittlig saksbehandlingstid skal være innenfor frist (84 dager for klager og 105 dager for anker). I tillegg er det et krav om at saker til behandling skal være innen frist ytre grense (180 dager for både klager og anker).

Det ligger innbakt i mål- og resultatstyring at underliggende etater vil tilpasse seg det som de blir målt på. Resultatene for hele klage- og ankesystemet i 2021 viser som nevnt at gjennomsnittlig saksbehandlingstid frem til førstegangsvedtak for alle ytelser var om lag 31 dager, underinstansen brukte i gjennomsnitt 98 dager på å forberede klagesak, mens klageinstansen brukte 140 dager på å behandle klagen. Klageinstansen brukte samme år 222 dager på å forberede en ankesak for Trygderetten.

Dersom en sak er godt nok utredet før førstegangsvedtak treffes, bør det normalt ikke ta lang tid for underinstansen til å forberede klagesak, for klageinstansen å treffe et klagevedtak eller å forberede en sak for Trygderetten. Utvalgets undersøkelser tilsier også at saksbehandlingstiden i disse etterfølgende fasene i hovedsak består av liggetid.⁴¹ En årsak til den lange saksbehandlingstiden i klage- og ankeprosessene i Nav er da hvordan ressursene er prioritert.

Etter utvalgets syn er det nærliggende å forstå saksbehandlingstiden i de ulike fasene i lys av departementets styringsparametere. Disse prioriterer tiden frem til første vedtak, og det ser ut til å bidra til at beslutninger treffes uten at nødvendige saksbehandlingsskritt er gjennomført. Riksrevisjonen finner i sin analyse at det i praksis er lite oppmerksomhet på den totale saksbehandlingstiden i klage- og ankesakskjeden. Kravet til en total saksbehandlingstid på seks måneder⁴² for førsteinstansen og klageinstansen har ifølge Riksrevisjonen i liten grad blitt fulgt opp fordi måloppnå-

elsen i stor grad oppleves å være utenfor den enkelte instans sin kontroll. Dermed er det også lite oppmerksomhet på hvor lenge en bruker må vente på svar på saken sin.⁴³ Det kan oppleves som krevende for den som klager å gå så lenge uten en avgjørelse og en avklaring på hva som skjer videre. Flere informanter i brukerundersøkelsen fra Agenda Kaupang ga uttrykk for at livet blir satt på vent i tiden det tar å avklare saken og at ventetiden har fått store økonomiske konsekvenser.⁴⁴

Etter utvalgets syn gir det grunn til å reise spørsmål om styringsparameterne fungerer godt.

Styring og ledelse av Trygderetten

Trygderetten styres som et forvaltningsorgan, med visse tilpasninger grunnet Trygderettens uavhengige rolle når det kommer til behandlingen av den enkelte sak. Trygderetten styres også gjennom lov om anke til Trygderetten.

I departementets styring av Trygderetten gjør de samme hensynene seg gjeldende som ved styringen av Nav. Styring må skje ved en avveining mellom effektivitet og kvalitet.

Trygderetten har de senere årene hatt utfordringer knyttet til lang saksbehandlingstid og økende restanser. Per i dag er saksbehandlingstiden på godt over ett år.

Departementets styring av Trygderetten har vært rettet mot saksbehandling og effektivitet. Tidligere år, med lavere inngang, har styringen vært mer fokusert på tiltak for å øke kvaliteten, herunder bruken av fullt grunngitte kjennelser. Et viktig tiltak fra departementets side har i denne perioden vært å øke bevilgingene. Fra 2018 til 2022 har bevilgningene hatt en realvekst fra 83,5 til 102,8 millioner kroner. Utvalget registrerer at den budsjettmessige styrkingen ikke har ført til noen vesentlig økt saksproduksjon. Restansene har i samme periode økt betydelig. Det konstateres at styring gjennom måling av effektivitet i Trygderetten ikke har hatt ønsket effekt.

Utvalget har forsøkt å finne årsaken til at det ikke har skjedd nevneverdig økning i produksjon på tross av betydelig økte bevilgninger. Dette har utvalget ikke klart å finne noen gode svar på. Utvalget mener det gir grunn til å stille spørsmål ved styringen, men kanskje særlig ledelsen av Trygderetten.

⁴⁰ Mål- og disponeringsbrev fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til NAV Arbeid og ytelser og NAV Familie- og pensjonsytelser, 2022.

⁴¹ Oslo Economics (2022) Saksflyt i klage- og ankesaker i NAV og Trygderetten, s. 36. Analysen omfatter arbeidsavklaringspenger og uføretrygd.

⁴² I mål og disponeringsbrev til NAV arbeid og ytelser og NAV klageinstans for 2022 står det at samlet krav ytre grense for etaten for klager er 6 måneder.

⁴³ Riksrevisjonen Dokument 3:8 (2020–2021), s. 8-9.

⁴⁴ Agenda Kaupang (2022), Brukeropplevelser fra klage- og ankesystemet i NAV og Trygderetten, s. 23.

Utvalget vil vurdere tiltak for å bedre effektiviteten i Trygderetten, men mener at den krevende restansesituasjonen i Trygderetten vanskelig kan håndteres. Selv om utvalget foreslår forenklinger i trygderettsloven, vil dette ikke være nok til å håndtere restansene. Etter utvalgets vurdering bør restansene håndteres særskilt.

Trygderettslovens rammer og Trygderettens bruk av regler som effektiviserer saksbehandlingen

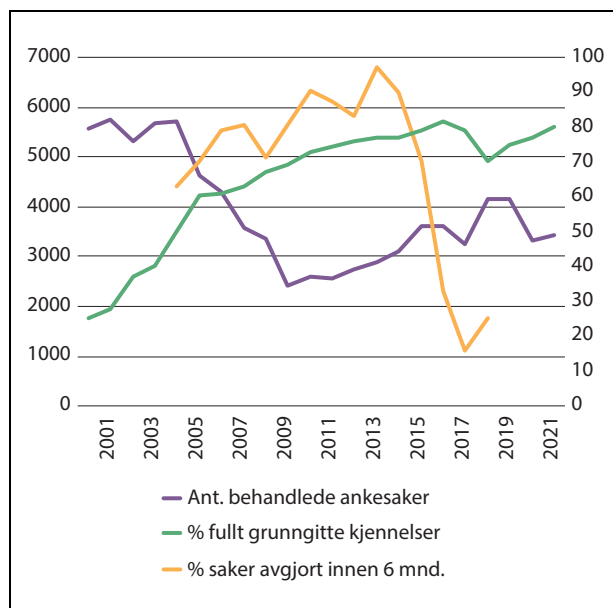
Trygderetten er et forvaltningsorgan, med domstolslignende saksbehandling. Prosessen er i hovedsak regulert i trygderettsloven, og denne legger en rekke føringer for hvordan en sak skal behandles. Samtidig gir loven den enkelte dommer et betydelig skjønn for en del beslutninger som påvirker ressursbruken. Det gjelder blant annet i spørsmålet om rettens sammensetning i den enkelte sak og utforming av begrunnelser.

Utvalget har grunn til å reise spørsmål om de muligheter som ligger i å effektivisere saksbehandlingen har vært tilstrekkelig utnyttet. Det gjelder særlig bruken av begrensede begrunnelser som ligger i trygderettsloven § 21 tredje ledd.

Som figur 11.2 viser, var andelen fullt grunngitte kjennelser tidlig på 2000-tallet så lav som 20 prosent. Det fremgår av årsmeldinger fra Trygderetten i denne perioden at den høye andelen begrensede kjennelser var en nødvendig konsekvens av høy saksinnngang. I denne perioden ble det også behandlet langt flere ankesaker enn i dag. Riktignok må dette også tolkes i lys av at Trygderetten frem til lovendringen i 2004 kunne avsi kjennelser helt uten begrunnelser. Praksis var likevel at det ble gitt en kort begrunnelse i fleste saker. Det er likevel ikke tvil om at Trygderetten i denne perioden tilpasset begrunnelsene til ressursituasjonen.

Etter hvert som saksinngangen gikk ned ut over 2000-tallet, gikk også andelen fullt grunngitte kjennelser opp. Dette skyldes også at departementet i 2003 begynte å styre og måle Trygderetten på andelen fullt begrunnede kjennelser. Kravene ble skjerpet i årene frem til 2013, før departementet sluttet å styre Trygderetten på andel full grunngitte kjennelser. Etter at saksinngangen økte fra 2013, har ikke bruken av forenklede kjennelse økt nevneverdig. Dette på tross av at styringen fra 2015 ble mer konsentrert om økt produksjon. Fra 2018 rapporterte Trygderetten også på andel forenklede grunngitte kjennelser.

Det er grunn til å spørre hvorfor det i så liten grad har skjedd noen endring i bruken av forenklede kjennelser i en tid med økende restanser.



Figur 11.2 Behandling av saker i Trygderetten, saksbehandlingstid og fullt grunngitte kjennelser

Utvalget har fått opplyst at noe av forklaringen er bruken av såkalte henvisningskjennelser. Det har også vært vist til den enkelte dommers uavhengighet. En tredje forklaring er en uklarhet i tolkningen av reglene om forenklede kjennelser etter en avgjørelse fra Borgarting lagmannsrett.

En generell underliggende årsak synes her å være Trygderettens noe uavklarte rolle. På den ene siden har Trygderetten klare domstolslignende trekk, som gir forventninger om en kvalitet ved skriving av kjennelser og bruk av sakkyndige som om de var en domstol, samtidig som det på ressursiden i stor grad forventes at de produserer som et forvaltningsorgan. Utvalget antar at den uavklarte rollen gjør det vanskelig for Trygderetten å balansere kvalitet og effektivitet. Utvalgets generelle inntrykk er at kvaliteten de senere årene har gått på bekostning av effektiviteten.

Det faktum at Trygderetten samtidig er et uavhengig organ, tilsier at de i stor grad må styres gjennom lov. Utvalget ser også et behov for å avklare nærmere hvilken rolle Trygderetten skal ha, herunder hvorvidt domstolspreget bør forsterkes ytterligere. Det vil også vurderes om det i lov bør foretas endringer i reglene om begrunnelser og rettens sammensetning for å sikre at slike midler blir tatt i bruk for å sikre effektiv saksproduksjon.

Trygderetten er satt til å håndtere et stort antall saker (masseforvaltning) innenfor nokså stramme økonomiske rammer. Det stiller store krav til effektivitet. Trygderetten opererer selv

med et måltall på 120 saker per administratorårsværk årlig. Til sammenligning har utvalget fått opplyst at dommerne i de svenske forvaltningsdomstolene produserer mellom 100 og 130 saker per år. Utvalget har ikke forutsetninger for å vurdere om antallet saker per administratorårsværk er på et riktig nivå, men ser av de historiske tallene at Trygderetten bare unntaksvis har klart å nå dette målet.

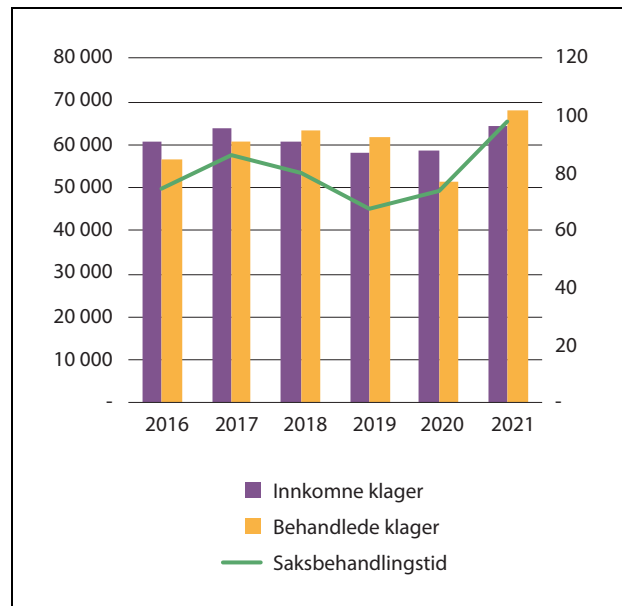
Ved utforming av prosesssystemet må utvalget forholde seg til de økonomiske realitetene, og angi en realistisk forventning til rettssikkerhetsgarantier og saksproduksjon. Det må også tas hensyn til at sakene har blitt mer kompliserte. Dels har det de senere årene vært en dreining mot flere saker på de helserelevante ytelsene, som igjen har økt behovet for å sette rett med fagkyndige medlemmer. Dels har det blitt tydeligere at heller ikke trygdeforvaltningen er uberørt av rettslig internasjonalisering. EØS-rettens betydning er et velkjent eksempel på dette. Disse rammene er viktig for utvalgets konkrete forslag til lovendringer i trygderettsloven.

11.3 Antallet klager

11.3.1 Utviklingen av antallet klage- og ankesaker

Det fremgår av mandatet at antallet klager har økt over tid. Oslo Economics har analysert utviklingen i klagevolumet i perioden 2016–2021.⁴⁵ Koronapandemien preger situasjonen i 2020, og delvis i 2021, i både førsteinstansene og NAV Klageinstans med høyere restanser enn normalt. Dette skyldes at Nav omdisponerte ressurser fra klagebehandling til saksbehandling av søknader livsoppholdsytelser, særlig i starten av pandemien da mange hadde behov for rask utbetaling av dagpenger.

Oslo Economics finner at antall innkomne klager i førsteinstansene samlet var på et relativt stabilt nivå i 2016–2020, men med noe økning i 2020–2021. I samme periode har det skjedd en dreining i klagesaksporteføljen ved at andelen klager som gjaldt de helserelevante ytelsene uføretrygd, arbeidsavklaringspenger og sykepenger, økte fra 33 prosent i 2016 til å omfatte 44 prosent av sakene i 2019, mens andelen dagpengesaker gikk ned i samme periode. Antall innkomne klager på arbeidsavklaringspenger økte fra 8 500 i 2016 til 10 200 i 2018 og antall innkomne klager på uføre-



Figur 11.3 Saksbehandling klagebehandling i førsteinstans

trygd økte fra 5 100 i 2016 til 8 100 i 2019. Begge endringene er antatt å ha sammenheng med lovendringer på arbeidsavklaringspenger fra 1. januar 2018. Under pandemien ble antall klager om arbeidsavklaringspenger og uføretrygd igjen redusert. Årsaken er trolig automatisk forlengelse av stønadperioden for mottakere av arbeidsavklaringspenger. Antall og andel klager i dagpengesaker har økt betydelig igjen under pandemien.

Antall behandlede klager i NAV Klageinstans økte med 32 prosent i 2016-2019, og økningen var særlig høy for arbeidsavklaringspenger og uføretrygd (4 500 saker). Oslo Economics mener at denne økningen delvis kan forklares med at antall behandlede klager i førsteinstansene økte noe i perioden 2016-2018, men også av at omgjøringsandelen har blitt redusert i perioden. Dette har medført at en større andel av klagesakene har blitt overført til og behandlet av klageinstansen. Andel saker om arbeidsavklaringspenger og uføretrygd i klageinstansens portefølje økte fra 29 prosent i 2016 til 38 prosent i 2019, som er antatt å ha sammenheng med lovendringene på arbeidsavklaringspenger fra 1. januar 2018.

I perioden 2016-2021 har NAV Klageinstans i gjennomsnitt behandlet 4 532 ankesaker årlig. Antall ankesaker i NAV Klageinstans har økt noe i perioden og var særlig høyt i 2019 (5 509 saker). Det var særlig en økning i antall anker i saker om uførepensjon og arbeidsavklaringspenger. Saksstatistikken viser at sannsynligheten for å anke dersom bruker ikke får medhold i klagesaken, er

⁴⁵ Oslo Economics (2022), *Drivere for klager og anker i NAV Klageinstans og Trygderetten*, s. 25.

betydelig høyere for uførepensjon, arbeidsavklaringspenger og til dels sykepenger, enn for dagpenger og foreldrepenger. Oslo Economics finner at utviklingen i anker henger sammen med utviklingen i klagevolum i klageinstansen.⁴⁶

Det er ikke gitt at antallet klager er for høyt. Nav treffer om lag 1,6 millioner vedtak. Statistikken viser at 67 000 vedtak ble klagebehandlet i vedtaksinstansen i 2021. Det utgjør om lag 4,1 prosent av vedtakene. Om lag 85 prosent av søknadene til Nav innvilges. Dette utgjør om lag 1,36 millioner vedtak i året. I de fleste tilfeller påklages ikke innvilgede søknader. Statistikken for innvilgede vedtak vil imidlertid omfatte såkalt delvis innvilgelse, og noen slike vedtak påklages. Fordi det ikke finnes tall på antallet klager over delvis innvilgede vedtak, har utvalget valgt å benytte forholdstallet mellom antallet klager og avslag. Selv om dette blir unøyaktig, vil forholdet mellom antallet klager og antallet avslag fra førsteinstansen gi en god nok pekepinn på hvor stor andel av vedtak som påklages.

Førsteinstansene i Nav treffer om lag 240 000 avslagsvedtak og mottar om lag 64 000 klager i året. Klagefrekvensen er om lag 28 prosent. Arbeids- og velferdsdirektoratet har i sine skriftlige innspill til utvalget gitt uttrykk for at andelen klager etter deres oppfatning ikke er spesielt høy. Isolert sett er utvalget enig i det.

I 2021 traff NAV Klageinstans 29 750 stadfestsvedtak (vedtak hvor klagen ikke tas til følge). Samme år mottok NAV Klageinstans 4 620 anker. Det vil si at om lag 16 prosent av avslagsvedtakene ble påanket.⁴⁷ Heller ikke andelen anker over klagevedtak er spesielt høy.

Etter utvalgets oppfatning gir ikke antallet eller andelen klager eller anker over henholdsvis vedtak og klagevedtak, svar på om det egentlig er for høyt antall klage- og ankesaker i systemet.

Hovedformålet med prosessene er å sikre riktige resultat. Det er derfor ikke noe mål for utvalget å begrense antallet klager eller anker over uriktige vedtak. Tvert imot har samfunnet en interesse i at uriktige vedtak blir påklaget, og at klagebehandlingen korrigerer slike vedtak. For å vurdere om det er for mange klager og anker, må utvalget derfor vurdere om det treffes mange uriktige vedtak henholdsvis i førsteinstansen eller NAV Klageinstans. Generelt er det imidlertid grunn til å begrense antallet klager og anker over vedtak og klagevedtak som er riktige.

11.3.2 Sikrer prosessene riktig resultat?

Det er ikke mulig å etablere et feilfritt saksbehandlingssystem i forvaltningen. Innenfor rammen av forsvarlig ressursbruk må det gjøres tiltak for å begrense risiko for feil. Det spørsmålet utvalget her vil se på, er om det treffes så mange uriktige vedtak i Nav at det tilsier at det bør iverksettes særlige tiltak eller gjøres vesentlige endringer i systemet.

Det er naturlig å ta utgangspunkt i antallet omgjøringer som skjer i klage- og ankesaksprosessene. Tallene utvalget har fått, viser at om lag 32 prosent av klagenes omgjøres av førsteinstansene.⁴⁸

Klageinstansen omgjorde 14 prosent av de vedtakene de behandlet i sin klagesaksbehandling.⁴⁹ Omgjøringsprosenten i klageinstans inkluderer både hel og delvis omgjøring av vedtaket. Det omfatter også opphevelser, der saken vil bli sendt tilbake til ny behandling i førsteinstansen. I sistnevnte tilfelle kan man ikke med sikkerhet vite om vedtaket materielt sett var riktig, før det er truffet nytt vedtak i saken. Både fordi det ikke har vært mulig å innhente tall på hvor mange av opphevelsene som leder til samme resultat, og fordi opphevelser også bygger på at det har skjedd en feil, har utvalget likevel valgt å regne med alle opphevelser.

NAV Klageinstans mottok 4 620 anker til Trygderetten i 2021.⁵⁰ Som ledd i saksforberedelsen av en anke foretar klageinstansen en fornyet vurdering av vedtaket, og i den forbindelse omgjøres om lag 14 prosent av vedtakene i klageinstans.⁵¹ Klageinstansen oversendte til Trygderetten 4 144 anker i 2021. Samme år omgjorde eller opphevet Trygderetten vedtaket i om lag 22 prosent av sakene.⁵²

Av de om lag 67 000 klagenes som ble behandlet i førsteinstansen i 2021, ble til sammen 29 700 saker omgjort i førsteinstansen, klageinstansen og Trygderetten. Det utgjør til sammen 44 prosent av klagenes.

Utvalget mener omgjøringsprosenten er svært høy. Det er særlig grunn til å reagere på at så mange som 32 prosent av klagenes omgjøres av førsteinstansen selv. Det kan være flere grunner til et at vedtak omgjøres, uten at det betyr at det har skjedd en feil i førstegangsvedtaket. For utval-

⁴⁶ Oslo Economics (2022), *Drivere for klager og anker i NAV Klageinstans og Trygderetten*, s. 34.

⁴⁷ Statistikk fra Navs datavarehus, 2021, (SAK500).

⁴⁸ Statistikk fra Navs datavarehus, 2021, (SAK610).

⁴⁹ Statistikk fra Nav datavarehus, 2021, (SAK610).

⁵⁰ Statistikk fra Navs datavarehus, 2021, (SAK500).

⁵¹ Tall fra NAV Klageinstans-kvalitetsskjema, 2021.

⁵² Årsrapport Trygderetten, 2021, s. 21.

get er det viktig å analysere disse mulige forklaringene.

Årsaker til omgjøring uten at det skyldes feil i førstegangsvedtaket

Et klart eksempel på at både førstegangs- og omgjøringsvedtaket kan være riktig, selv om resultatene er ulike, ser man i de tilfeller hvor brukers situasjon har endret seg i perioden mellom førstegangs- og omgjøringsvedtaket. Både førstinstansens omgjøringsvurdering, klageinstansens vedtak, klageinstansens omgjøringsvurdering og Trygderettens kjennelse skal bygge på forholdene på avgjørelsestidspunktet (nåtidsvurdering). Flere av folketrygdlovens materielle vilkår krever at søkers funksjonsnivå er avklart, for eksempel arbeidsavklaringspenger som har et krav om nedsatt arbeidsevne (folketrygdloven § 11-5), og uføretrygd som krever nedsatt inntektsevne (folketrygdloven § 12-5). Det er ikke uvanlig at søker er i en prosess med å avklare arbeids- eller inntektsevnen, og at vilkåret ikke var oppfylt da førstinstansen traff sitt avslagsvedtak, mens vilkåret er oppfylt når klageinstansens treffer sitt omgjøringsvedtak. I tilfellet er det ikke begått noen feil i førstinstansen.

Det er høyst relevant å vite hvor mange av omgjøringsvedtakene som skyldes slike endringer. Spørsmålet er belyst i Oslo Economics analyse.⁵³ De har sett på omgjøringsårsakene som benyttes i NAV Klageinstans, og finner at hovedårsaken til at klager på vedtak om ytelse omgjøres i klageinstansen, varierer på tvers av de ulike ytelsene, men det er relativt få saker som omgjøres som følge av endret faktum i saken. Selv om utvalget saker i undersøkelsen var begrenset, kan det indikere at endrede faktiske forhold bare kan forklare en liten del av den høye omgjøringsprosenten i klageprosessen.

En annen årsak til at omgjøring ikke nødvendigvis har sin årsak i feil i førstinstansens vedtak, er at saken kan ha blitt bedre opplyst i klageomgangen. Selv om forvaltningsorganet har oppfylt sin utredningsplikt, kan det hende at ikke alle relevante bevis kom på bordet i første runde. En korrekt vurdering av de opplysninger som forelå, tilsa at vilkårene for ytelsen ikke var oppfylt. I klageprosessen kan det fremkomme bevis som endrer denne vurderingen. Bruker kan for eksempel ha lagt frem nye opplysninger og dokumenter i klagen, og disse kan vise at vilkårene for ytelsen

er oppfylt. Selv om førstinstansen vedtak var materielt uriktig, kan vedtaket være formelt riktig.⁵⁴ Det foreligger da ikke noen feil ved førstinstansens vedtak.

Utvalget har grunn til å tro at et stort antall vedtak omgjøres allerede i førstinstansen på grunn av nye opplysninger. Samtidig er det holdpunkter for at dette ofte skyldes brudd på utredningsplikten. I tilfellet er det en feil i underinstansens vedtak.

En tredje grunn til å være forsiktig med å ta omgjøringsfrekvensen til inntekt for feil i førstinstansens vedtak, er at det ikke kan utelukkes at det opprinnelige vedtaket var riktig, og at det er det endelige vedtaket som er galt. Klage- og ankebehandling kan føre til at feil korrigeres, feil opprettholdes, riktige resultat blir stående, og at et riktig resultat endres til et uriktig resultat. Fordeelingen mellom disse tilfellene er det lite kunnskap om. Det kan derfor ikke slutes fra at et vedtak blir omgjort til at det nødvendigvis er førstinstansens vedtak som er uriktig.

Muligheten for at riktig vedtak blir omgjort, må også sees i sammenheng med hvordan vilkårene for mange av ytelsene er utformet. Mange av Navs vedtak bygger på tolkning av til dels uklare og skjønnspregede regler. Bevistemaene forutsetter ofte skjønnsmessig tolkning og vektning av bevis. I vurderinger av sammensatte og skjønnsmessige temaer vil ulike konklusjoner være forsvarlige. Med andre ord er ingen av de to ulike konklusjonene klart riktig eller klart uriktig i saken.

Siden det kan være mange årsaker til at vedtak omgjøres, må det utvises forsiktighet med å trekke for mye ut av omgjøringstallene. Det høye omgjøringstallet tilsier likevel at det er grunn til å foreta en nærmere analyse av kvaliteten i førstinstansens vedtak.

Kvaliteten i førstinstansen

Det foreligger flere undersøkelser som kan tilsi at kvaliteten i saksbehandlingen forut for førstegangsvedtaket ikke er god nok. I 2016 kartla SINTEF årsakene til at vedtak påklages og omgjøres i NAV Forvaltning (nå NAV Arbeid og ytelse og NAV Familie- og pensjonsytelse).⁵⁵ De finner at en hovedårsak til at vedtak påklages og omgjøres på dette nivået i Nav, er mangelfull utredning forut

⁵³ Oslo Economics (2022), *Drivere for klager og anker i NAV Klageinstans og Trygderetten* s. 60.

⁵⁴ Se om begrepene formelt og materielt riktig faktum i punkt 1.2.1 ovenfor.

⁵⁵ SINTEF (2016) *Omgjøring av vedtak i Nav og Trygderetten*, s. 215.

Boks 11.2 Brukeropplevelse

«De (NAV) sitter på mye mer enn vi ser. Jeg visste ikke at min lege hadde skrevet i 2018 at jeg hadde 0 arbeidsevne. Manglende innsyn i hva de sitter på gjør at jeg ikke kan skrive en like god klage»

Kilde: Agenda Kaupang (2022), Brukeropplevelser fra klage- og ankesystemet i NAV og Trygderetten, s. 27

for at førstegangsvedtakene fattes. Dersom faktumgrunnlaget som Nav har når de treffer sine vedtak er mangelfullt, vil vedtaket ofte bli feil.

Også Riksrevisjonen sin undersøkelse legger til grunn at det er svakheter i arbeidet med å sikre tilstrekkelig kvalitetsutvikling i klage- og ankesaksbehandlingen.⁵⁶ I NAV Klageinstans' kvalitetsrapport fremgår det at kvaliteten på vurderingene av om de materielle vilkårene for å få ytelsene som regel er god, med noen unntak.⁵⁷ Derimot gir klageinstansen uttrykk for utfordringer i saksbehandlingen. Også i Navs egen årsrapport fra 2021 fremkommer det at det er kvalitetsutfordringer knyttet til å sikre tilfredsstillende forvaltningsrettslig kompetanse i Nav.⁵⁸ Utvalget stiller spørsmål ved hvorfor Nav ikke har klart å løse de kvalitetsutfordringene som har vært påpekt over flere år.

Samtidig som det synes å være en bred enighet om at det er utfordringer med kvaliteten i saksbehandlingen i Nav, er det mer uklart hvilke konkrete utfordringer det er snakk om. Utvalget har av den grunn forsøkt å gjennomføre målrettede undersøkelser inn mot ulike sider av kvaliteten i saksbehandlingen. I NAV Klageinstans kvalitetsrapport er det fremhevet at problemene særlig viser seg på områdene dagpenger og sykepenger. Utvalget har gått særlig grundig inn i dagpengesakene.

Utvalgets undersøkelser viser fire mer systematiske svakheter i saksbehandlingen i førstegangsvedtaket; dokumentasjonskrav, foreleggelsesplikt, veiledningsplikt og utredningsplikt.

Utgangspunktet er at Nav skal vurdere opplysningene i saken og legge til grunn de fakta som er mest sannsynlige. I denne vurderingen gjelder

både prinsipp om fri bevisføring og fri bevisbedømmelse. Den konkrete vurderingen som disse prinsippene forutsetter, kan ikke erstattes av et krav om at faktiske forhold godtgjøres ved fremleggelse av bestemte dokumenter. Det krever i så fall særskilt hjemmel. På enkelte områder synes Nav likevel å oppstille det som ligner absolutte dokumentasjonskrav. I søknader om dagpenger kreves det for eksempel at søker fremlegger siste arbeidsavtale. Det vises til at arbeidsavtalen gir nødvendig informasjon om arbeidsforholdet. Som et unntak er det åpnet for at arbeidsgiver kan fylle ut et eget skjema som ligger på nav.no som inneholder de nødvendige opplysningene.⁵⁹ Nav opplyser at de bare unntaksvis foretar mer helhetlig vurdering av bevisene i saken. Utvalget har i sine undersøkelser ikke sett spor av at Nav har foretatt slike helhetsvurderinger. Selv om utvalgets undersøkelser har vært rettet mot dagpengesaker, er det grunn til å tro at det også på andre ytelsesområder opereres med tilnærmet absolutte dokumentasjonskrav. Dette er bakgrunnen for at utvalget vil foreslå endringer som tydeliggjør når slike dokumentasjonskrav kan stilles.

Det er et alminnelig forvaltningsrettslig prinsipp at parter skal gis mulighet for kontradiksjon. Det innebærer at de som er direkte berørt av et vedtak, skal få argumentere for sin sak og føre bevis for sitt syn, samt få innsyn i og mulighet for å uttale seg om de opplysninger som inngår i beslutningsgrunnlaget. De fleste saker i Nav starter med en søknad. I slike saker er forhåndsvarsel ikke nødvendig. Derimot skal bruker kunne be om innsyn i sakens dokumenter. Forvaltningen har også i utgangspunktet en plikt til å forelegge for bruker alle de opplysninger de får eller innhenter om bruker fra andre. Denne foreleggelsesplikten gjelder for eksempel opplysninger Nav innhenter fra brukers fastlege og opplysninger de henter fra ulike registre. Nav har imidlertid ingen rutiner for å sikre at slike uttalelser forelegges bruker. Der legens erklæring inneholder opplysninger som bidrar til at søknader avslås, skal slike opplysninger oversendes bruker før vedtak treffes. Heller ikke dette har man rutiner for. Utvalget har særlig undersøkt problemstillingen opp mot arbeidsavklaringspenger, men har også forelagt problemstillingen mer generelt for ledelsen i ytelseslinjen og direktoratet. Manglende rutiner for fremleggelse synes å være en generell mangel i Nav førsteinstans for alle typer ytelser.

⁵⁶ Riksrevisjonen Dokument 3:8 (2020–2021), s. 49.

⁵⁷ Nav Klageinstans, Kvalitetsrapport 2021 til Arbeids- og velferdsdirektoratet, s.8.

⁵⁸ Årsrapport 2021 Arbeids- og velferdsdirektoratet, s. 45.

⁵⁹ Se skjema «Bekreftelse på sluttårsak/nedsatt arbeidstid» (NAV 04-08.03).

Nav har som andre forvaltningsorganer en alminnelig veiledningsplikt. Hvis Nav ser at det er mangler i en søknad, plikter de å varsle søker og veilede slik at søknaden lar seg utfylle. I Nav-systemet gjennomføres slik veiledning oftest ved at Nav sender ut et brev om hva som mangler. Både interne undersøkelser utvalget har fått inn-syn i, og utvalgets egen undersøkelse tilsier at Nav i all hovedsak gjør dette, men at det likevel hender at det ikke skjer (om lag fem prosent av tilfellene). I Navs egen undersøkelse av dagpengesaker ble det angitt at kvaliteten på mangelbrevne var god (over 90 prosent av sakene). Undersøkelsen NAV Klageinstans har gjennomført på vegne av utvalget, viser et annet bilde. Den viser at brevene gjennomgående er omfattende og vanskelige å forstå. Brevene er ofte en kombinasjon av standardtekst og fritekst som henger dårlig sammen. Undersøkelsen viser også at brevene etterspør dokumentasjon som åpenbart ikke er nødvendig. For utvalget fremstår det som en generell mangel i førsteinstansens saksbehandling i dagpengesaker at veiledningen ikke holder god nok kvalitet. Utvalget har ikke undersøkt denne problemstillingen for andre ytelser.

Alle forvaltningsorgan har i utgangspunktet en utredningsplikt. Det innebærer at forvaltningen selv skal sørge for at saken blir tilstrekkelig opplyst. Etter folketrygdloven har brukerne også en omfattende opplysningsplikt. Utvalgets undersøkelser tyder på at det internt i Nav har vært og er uenighet om grensene mellom disse reglene, og dermed også hvem som har ansvar for sakens opplysning. Uklarheten reiser spørsmål om brukernes bevisfremleggelsesplikt, medvirkningsplikt og opplysningsplikt på den ene siden og Navs ansvar for sakens faktum, veiledningsplikt og utredningsplikt på den andre.

Utvalget har fått opplyst at det ikke er praksis at Nav gir pålegg til brukers arbeidsgiver om å gi de opplysningene som mangler. Dette er opplysninger brukeren selv ikke kan fremskaffe. Dette på tross av at Nav har hjemmel for å gi slike pålegg til arbeidsgiver.⁶⁰ NAV Arbeid og ytelser har opplyst at de kun tar direkte kontakt med arbeidsgiver hvis det går frem av saken at det er et problem for bruker å få kontakt med arbeidsgiver eller arbeidsgiver ikke sender det bruker ber om. Denne praksisen er ikke nedfelt skriftlig. Utvalgets syn er at Nav i disse sakene ofte bryter utredningsplikten som følger av forvaltningsloven.

Disse fire manglene er ikke enkeltstående svakheter, men utslag av en uriktig forståelse hva

som skal til for å oppstille dokumentasjonskrav, samt feil forståelse av rekkevidden av veilednings-, fremleggelses- og utredningsplikten. Utvalget legger til grunn at manglene er en viktig årsak til den høye omgjøringsprosenten i klagesaker i Nav. Fra et brukerperspektiv er det også helt sentralt at forvaltningsloven følges, både for å sikre at brukerne får de ytelsene de har krav på, men også for å sikre tilliten til systemet.

Utvalget vil vurdere ulike tiltak, blant annet i form av tydeligere lovregulering. Det vil også vurderes om kravene til saksbehandlingen bør skjerpes.

Utvalget mener det er viktig å sikre at de rammer og signaler som saksbehandlerne får, fører til en forsvarlig saksutredning. Dette har betydning for spørsmålet om hvilken rolle underinstansen skal ha i klagesaker.

Slik utvalget ser det, må disse manglene forstås i sammenheng med styringen av Nav. Nav styres etter klare frister frem til førstegangsvedtak. Selv om direktoratet rapporterer på frister også i de andre fasene, blir de i mindre grad målt på saksbehandlingstiden. Utvalget finner grunn til å reise spørsmål om en utilsiktet virkning av disse parameterne blir at det skjer tilpasninger som senker kvaliteten i saksbehandlingen frem til førstegangsvedtak.

Et eksempel på dette er dagpenger. Fristen for å behandle en dagpengesøknad er 21 dager (gjennomsnitt), mens fristen i NAV Arbeid og ytelser for å saksbehandle dagpengeklagen er 56 dager (ytte grense).⁶¹ Slik utvalget ser det, er det grunn til å tro at dette har ført til at kvaliteten i saksbehandlingen frem til førstegangsvedtak ikke oppfyller forvaltningslovens krav, noe som fører til uriktige avslag. Mye tyder på at Nav i stedet for å utrede saker selv, treffer avslagsvedtak, for å fremtvinge opplysninger i en klageprosess. Dette fører til flere klager over uriktige vedtak.

Utvalgets forståelse samsvarer med tidligere undersøkelser. Oslo Economics stiller i sin undersøkelse spørsmål ved om fristene til gjennomsnittlig saksbehandlingstid i vedtaksinstansen er for korte til at de rekker å utrede saken tilstrekkelig. Det er få av respondentene i undersøkelsen fra Oslo Economics som opplever at styringskravene til saksbehandlingstider er til hinder for at sakene kan utredes tilstrekkelig, men de finner at et høyt «vedtakspress», det vil si hvor mange vedtak hver saksbehandler skal levere innen en gitt tids-

⁶⁰ Se folketrygdloven § 21-4.

⁶¹ Mål- og disponeringsbrev fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til NAV Arbeid og ytelser og NAV Familie- og pensjonsytelser, 2022.

ramme, trolig er en medvirkende årsak til at det i en del saker ikke utredes grundig nok. De skriver at det totale sakspresset gjør at saksbehandlerne opplever å ha lite tid til å behandle hver enkelt sak.⁶²

Utvalget har også sett i vedtaksbrev på dagpengeområdet at NAV Arbeid og ytelser har innført en praksis der brukere som får avslått en søknad, ved å legge frem nødvendige opplysninger innenfor seks uker, vil utløse en «fortsatt» saksbehandling. Så vidt utvalget har forstått, blir ikke det nye vedtaket formelt registrert som en omgjøring. Endringen som er gjort vil derfor ikke komme frem av statistikken som rapporteres til departementet. Mye tyder på at praksisen er en tilpasning til de parameterne som Nav styres etter.

Departementet har også stilt som krav i tildelingsbrevet om at det skal skje en måling av andel saker med korrekt vedtak. Disse kvalitetsmålingene viser hovedsakelig god måloppnåelse. For utvalget er det grunn til å reise spørsmål ved kvaliteten i disse undersøkelsene. Når disse kvalitetsundersøkelsene viser at mellom 80–100 prosent av vedtakene er riktige,⁶³ harmonerer dette dårlig med en omgjøringsprosent i førsteinstansen på over 40 prosent for enkelte ytelser. Direktoratet har i årsrapporten gitt uttrykk for at det er utfordringer knyttet til kvalitet i saksbehandlingen der de blant annet trekker frem kompetanse, oppdatert faglig støttemateriell, behovet for bedre vedtaksbrev til brukerne og det å sikre tilfredsstillende forvaltningsrettslig kompetanse i Nav.⁶⁴ Dette gir utvalget grunn til å reise spørsmål ved om styringsparameterne i tilstrekkelig grad har klart å fange opp kvaliteten i saksbehandlingen.

Etter utvalgets syn er det grunn til å reise spørsmål om departementet i sin styring har en tilstrekkelig god balanse mellom tilgjengelige ressurser, kravet til saksbehandlingstid og behovet for å sikre kvalitet i førstegangsbehandlingen av saken.

Kvaliteten i NAV Klageinstans

Statistikken viser at NAV Klageinstans stadfester om lag 85 prosent av førsteinstansens vedtak, eller noe i underkant av 30 000 klager, i året. I 2021 mottok NAV Klageinstans 4 620 anker, og av disse behandler Trygderetten over tid om lag 3 500 ankesaker i året. Trygderetten stadfester om lag

80 prosent av klageinstansens vedtak. Omgjøringsprosenten på om lag 20 prosent har ligget relativt stabilt over tid. Av sakene som omgjøres, oppheves om lag 40 prosent, noe som er en indikasjon på at kvaliteten ikke er tilstrekkelig.

Oslo Economics har analysert årsaken til at anker omgjøres i NAV Klageinstans.⁶⁵ En av hovedårsakene til omgjøring, er endret faktum i saken. Dette skyldes sannsynligvis den lange saksbehandlingstiden, som ofte er mellom 1-2 år. Under denne tiden har forholdene ofte endret seg, eller det har innkommet nye bevis, slik at det er grunnlag for å endre det vedtaket klageinstansen opprinnelig traff. Denne typen omgjøringer er ikke utløst av feil i klageinstansen. I det lyset fremstår ikke omgjøringsprosenten som spesielt høy.

NAV Klageinstans er beskrevet å ha svært kompetente saksbehandlere.⁶⁶ Andelen med juridiske kompetanse i klageinstansen er mer enn 90 prosent, og de er spesialiserte slik at saksbehandlerne i klageinstansen bare behandler saker på ett eller to stønadsområder.

Utvalget har heller ikke funnet samme systematiske svakheter knyttet til dokumentasjonskrav, mangler ved veiledning eller svikt i utredningene i klageinstansens. Utvalget har likevel fått opplyst at heller ikke klageinstansen har noen praksis for å fremlegge opplysninger som de innhenter om bruker før vedtak treffes. Som eksempel nevnes medisinske sakkyndigvurderinger.

Kvaliteten i Trygderetten

Utvalget har ikke holdepunkter for å hevde at kvaliteten i Trygderettens arbeid ikke er god nok. Trygderetten behandler om lag 3 500 saker i året. Av de om lag 2 800 vedtakene som stadfestes, blir om lag 100 anket inn for lagmannsretten. I løpet av perioden 2016–2021 brakte staten inn kun tre saker. I praksis er derfor så å si alle sakene brakt inn av brukeren. Av vedtakene som stadfestes i Trygderetten, er det mellom 2,5-3 prosent som bringes inn for lagmannsretten. Av disse får brukeren medhold i om lag en tredjedel av sakene.

I utgangspunktet fremstår andelen saker hvor bruker vinner frem i lagmannsretten som høy. Det må forstås i lys av den lave andelen saker som tas til retten, og den betydelige økonomiske risiko brukere løper ved å gjøre det. Dette kan forklare det lave antallet saker som bringes inn for lag-

⁶² Oslo Economics (2022), *Drivere for klager og anker i NAV Klageinstans og Trygderetten*, s. 75.

⁶³ Arbeids- og velferdsdirektoratet. Årsrapport 2021, s. 46.

⁶⁴ Arbeids- og velferdsdirektoratet. Årsrapport 2021, s. 41.

⁶⁵ Oslo Economics (2022), *Drivere for klager og anker i NAV Klageinstans og Trygderetten*, s. 60.

⁶⁶ NOU 2020: 9 s. 94.

mannsretten, og at mange av søksmålene gjelder saker der partene mener det foreligger klare feil, eller når saken reiser prinsipielle spørsmål. Omgjøringsprosenten kan derfor ikke tas til inntekt for at en tredjedel av Trygderettens avgjørelser er uriktige.

Rettsreglene er kompliserte og skjønnsmessige

Mange av folketrygdlovens regler gir anvisning på til dels kompliserte rettsanvendelsesskjønn og bevissspørsmål. Jo vanskeligere det er å avgjøre om lovens vilkår er oppfylt, jo større risiko er det for at det forekommer feil. Utformingen av vilkårene har derfor betydning for hvilken risiko det er for klager over uriktige vedtak. Jo mer uklare og skjønnsmessige vurderinger som må foretas, jo større grunn er det også for bruker til å få prøvd sin sak flere ganger.

Det faller utenfor utvalgets mandat å foreslå endringer i folketrygdlovens materielle regler, men utvalget finner det naturlig å peke på denne utfordringen. Etter det opplyste har kun et fåtall av saksbehandlerne i NAV Arbeid og ytelse juridisk utdanning. Bare om lag 10 prosent av medarbeiderne i NAV Arbeid og ytelse er jurister. I tillegg har få ansatte ved Nav-kontorene juridisk utdanning. Med så få jurister i enhetene som trefter vedtak i førsteinstans, øker risikoen for å tolke og anvende folketrygdloven uriktig.

På oppdrag fra det tidligere Arbeids- og sosialdepartementet foretok AFI en evaluering av implementeringen av Stortingsmelding 33 (2015–2016) *Nav i en ny tid*. Denne ble gjennomført i 2020 med blant annet i intervju- og surveydata. Flere av de intervjuede veilederne i evalueringen opplever at de mangler kompetanse om regelverket. I surveyundersøkelsen svarer 47 prosent at de i nokså/svært stor grad har behov for kompetanseoppbygging på regelverk.⁶⁷ I dialog med ansatteorganisasjonene pekes det på at mange medarbeidere i Nav har god juridisk forståelse når de får god opplæring, men at juridisk kompetanse med fordel kan brukes i større grad i opplæring og veiledning av andre medarbeidere for å heve den juridiske forståelsen i Nav-systemet.

Utvalget vil på denne bakgrunn drøfte behovet for bedre opplæring og kompetanseheving i vedtaksorganet, samt vurdere den generelle organiseringen av Nav opp mot behovet for kompetanse.

Oslo Economics finner i sin analyse at førsteinstans og klageinstansen ikke alltid er samstemte i forståelsen og/eller anvendelsen av det konkrete

regelverket, og at en del klager kan forhindres ved at vedtaksinstansene får bedre kunnskap om regelverket.⁶⁸ Feil i den konkrete rettsanvendelsen som omgjøringsårsak varierer en del mellom ulike ytelse, men var en sentral omgjøringsårsak for klager på blant annet dagpenge- og foreldrepengeområdet i 2021.⁶⁹

Opp mot de bevisemaer som de materielle bestemmelsene oppstiller, har utvalget i møter med både ansatte i Nav og leger fått informasjon om at det er manglende trygdemedisinsk kompetanse i Nav. Det oppleves som vanskelig for ansatte i Nav å utforme gode bestillinger til legene og tolke legeopplysningene som kommer i retur. Dette medfører en risiko for feil i saker der de medisinske vilkårene i lovbestemmelsene krever gode vurderinger fra lege og riktig tolkning og forståelse for legens opplysninger fra saksbehandlere.

Det gjør ikke situasjonen lettere for de ansatte i Nav og legene at kanalene for å innhente legeopplysninger er utdatert og i liten grad digitalisert, noe som forsinker og kompliserer saksbehandlingen. Utvalget er kjent med at et digitaliseringprosjekt er igangsatt.⁷⁰ I praksis bidrar dette til at det i stor grad innhentes medisinske opplysninger bredt og i liten grad tilpasses den enkelte sak. Dette bidrar også til at det blir mer arbeidsbelastende for den aktuelle lege enn hva det strengt tatt burde være. Når personer med liten erfaring og uten formell utdanning innenfor de relevante fagdisipliner skal foreta denne typen bevisvurderinger, oppstår det en klar risiko for at det treffes uriktige avgjørelser.

Klageinstansen har pekt på for dårlige kunnskaper om trygdemedisin hos saksbehandlerne i førsteinstans og feil og mangelfull bruk av etatens rådgivende overleger i sine kvalitetsrapporter. I rapporten fra 2021 fremkommer det:⁷¹

«Vilkårene for rett til helserelaterte ytelse etter folketrygdloven er vurderinger som ligger i skjæringspunktet mellom juss og medisin. På stønadsområder som sykepenge, AAP og uføretrygd, yrkesskade og grunn- og hjelpestønad er det avgjørende for kvaliteten på vedtakene at saksbehandlerne har den nødvendige trygdemedisinske kompetansen. Det er

⁶⁸ Oslo Economics (2022), *Drivere for klager og anker i NAV Klageinstans og Trygderetten*, s. 90.

⁶⁹ Oslo Economics (2022), *Drivere for klager og anker i NAV Klageinstans og Trygderetten*, s. 60.

⁷⁰ Se mer om dette i punkt 6.2.2.

⁷¹ NAV Klageinstans Kvalitetsrapport til Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2021 s. 10.

⁶⁷ AFI-rapport 2020:09 *Nav i en ny tid?* s. 123.

også nødvendig med tilgang på trygdemedisinsk rådgivning fra NAVs rådgivende overleger. At både saksbehandler og rådgivende overlege har kunnskap om, og forståelse for, både egen rolle og ansvar og den samhandlingen som må være dem imellom, er avgjørende for at vurderingene og avgjørelsene får god nok kvalitet. Dette har vi påpekt i så å si alle våre kvalitetsrapporter.»

NAV Klageinstans skriver videre at de ser en bedring på noen områder, men at de stadig ser utfordringer ved den trygdemedisinske utredningen og/eller bruk av rådgivende lege i klagesakene om sykepenger og arbeidsavklaringspenger. De mener at det fortsatt er store forskjeller og betydelige behov for forbedring i saker som gjelder den medisinske utredningen fra Nav-kontorene i arbeidsavklaringspengesaker.

NAV Klageinstans har opplyst til utvalget at når saken enten ikke har vært forelagt for rådgivende overlege i førsteinstansen, eller kvaliteten på vurderingen ikke har tilstrekkelig kvalitet til at klageinstansen kan bygge på den ved vurderingen av om saken er tilstrekkelig medisinsk belyst og vurderingen av de medisinske opplysningene i saken opp mot vilkårene i loven, må de forelegge saken for sin rådgivende lege, selv om det også har vært gjort i førsteinstansen, i enkelte saker både før vedtaket ble truffet og i forbindelse med klagebehandlingen der. I mellomtiden er det gjerne innhentet opplysninger fra fastlege og spesialister i flere omganger, men det mangler likevel opplysninger som er tilstrekkelige til at vurderingen av vilkårene i loven kan skje på en forsvarlig nok måte. Dette fører også til at mye lege- og saksbehandlerkapasitet blir utnyttet på en uhensiktsmessig måte, uten at saken kommer nærmere et riktig resultat. Utvalget mener det er viktig at man også i denne sammenhengen utviser en kritisk holdning og prioritering til bruk av en helsekompetanse som det er generell mangel på i samfunnet.

Utvalget vil vurdere tiltak som sikrer bedre tilgang til kompetanse i tilknytning til førsteinstansen saksbehandling. Det gjelder både strukturelle endringer, men også anbefalinger knyttet til opplærings- og veiledningstiltak.

11.3.3 Hvorfor velger bruker å klage eller anke på et riktig vedtak?

Det er ønskelig at brukere klager på uriktige vedtak, men situasjonen er slik at mange klager og anker over vedtak som er riktige. Å behandle klager og anker er både tid- og ressurskrevende. Hensynet til effektiv ressursbruk tilsier at man begrenser antallet klager på riktige vedtak. Samtidig vil alle klagesystemer ha klager over både uriktige og riktige vedtak. Klagesystemet er en viktig rettssikkerhetsgaranti, og det er ikke aktuelt for utvalget å gjøre større endringer i søkeres rett til å klage.⁷² Klager over riktige vedtak har dessuten den verdi at overordnede instanser (eller klageorganer) får ført kontroll med vedtaksinstansen.

Det er grunn til å vurdere om det kan gjøres tiltak for å begrense antallet klager på riktige vedtak. En forutsetning for det må være at det rent faktisk er et stort problem med mange klager og anker på riktige vedtak i Nav-systemet. Tallene som er referert i kapittel 6, viser etter utvalgets syn at problemet iallfall ikke er ubetydelig, og vil derfor se nærmere på mulige årsaker til at riktige vedtak påklages.

Gode rammevilkår som gjør det enkelt og billig å klage og anke

En hovedårsak til klager på riktige førsteinstansvedtak er rammevilkårene i klage- og ankesaksystemet. I praksis har alle parter en nær sagt ubetinget klagerett.⁷³ Oslo Economics peker i sin rapport også på at bruker enkelt kan sende inn en klage til Nav.⁷⁴ Det er få formelle krav til klagen, og det informeres bredt om klagemuligheter til bruker både i vedtaksbrev, på nav.no og i mange tilfeller brukers dialog med NAV Kontaktsenter og Nav-kontor. Her har også digitalisering gjort det enklere. Klagefristen etter folketrygdloven er i tillegg seks uker,⁷⁵ og dermed dobbelt så lang som etter forvaltningslovens normalordning.⁷⁶ Å klage er gratis, og klager løper ingen risiko for å bli pålagt omkostningene som er forbundet med forvaltningens behandling av klagen. Forvaltningsloven § 36 gir i utgangspunktet også klager krav på å få dekket egne omkostninger (for

⁷² Se om dette begrepet ovenfor i punkt 1.2.2.

⁷³ Forvaltningsloven § 28 og folketrygdloven § 21-12.

⁷⁴ Oslo Economics (2022), *Drivere for klager og anker i NAV Klageinstans og Trygderetten*, s. 79.

⁷⁵ Folketrygdloven § 21-12 fjerde ledd.

⁷⁶ Forvaltningsloven § 29 første ledd.

eksempel til juridisk eller sakkyndig bistand) dersom vedtak blir endret til gunst. Det gis også behovsprøvd fri rettshjelp til klage etter folketrygdlovens § 21-12.⁷⁷ Rammevilkårene for å påklage vedtak i Nav er imidlertid nokså like de som gjelde for andre velferdstjenester.

Generelt er rammevilkårene for å få overprøvd klagevedtak i norsk rett nokså dårlige. Utgangspunktet er at gyldigheten av klagevedtak kan overprøves av domstolene, men brukere som bringer saker inn for domstolene risikerer et betydelig omkostningsansvar. Domstolsprosessen er også krevende, og mange vil føle et behov for å la seg bistå av advokat. Det gjør at svært få velger å overprøve klagevedtak. Disse rammevilkårene gjelder også for andre velferdsytelser, for eksempel innenfor helse- og omsorgssektoren.

Sammenlignet med de alminnelige reglene, er rammevilkårene for å få overprøvd klageinstansens vedtak på Navs myndighetsområde svært gode. I alminnelighet kan brukere anke klageinstansens vedtak gratis inn for Trygderetten. Det er ikke strenge krav til selve ankeerklæringen, og ankefristen er seks uker. Ankende part har i praksis ingen risiko for å måtte betale statens omkostninger og har mulighet for dekning av egne omkostninger. Det gis også behovsprøvd fri rettshjelp i ankesaker for Trygderetten.

En mulighet for å begrense antallet klager og anker, er å endre rammene for klage- og ankeretten. For utvalget har det gitt grunn til å vurdere om det bør innføres gebyr for klage og anke, endre reglene om saksomkostningsansvar, begrense Trygderettens saklige virkeområde og korte ned klage- og ankefristen.

Tilliten til Nav

Brukere som har høy tillit til systemet vil oftere stole på at et vedtak er riktig, og dermed i mindre grad føle behov for å klage.⁷⁸ Å bedre tilliten til Nav vil derfor være et målrettet tiltak for å begrense klager og anker over riktige vedtak.

I Navs egen brukerundersøkelse fra 2022 svarer 71 prosent av etatens brukere at de har tillit til Nav. Med unntak av pandemiåret 2020 har denne andelen har vært relativt stabil de siste årene.⁷⁹ Brukerundersøkelsene er rettet mot de som har mottatt tjenester i Nav, og må derfor også sees i lys av at Nav innvilger 85 prosent av søknadene.

Selv om mange brukere har høy tillit til Nav, skriver direktoratet også i sin analyse av nåsituasjonen i Nav at avhengighetsforholdet til Nav gir mange brukere en følelse av avmakt. Nav kan oppleves som stort og byråkratisk, og mange kan oppleve mangel på tillit i møte med Nav.⁸⁰

For utvalgets vurdering er det også relevant å se på befolkningens generelle tillit til Nav. DFØ gjennomfører jevnlig en innbyggerundersøkelse for å avdekke blant annet hvor fornøyde innbyggerne er med offentlige tjenester i Norge⁸¹. I undersøkelsen fra 2019 ble innbyggerne spurt om sitt inntrykk av en rekke statlige tjenester. På en skala fra 1 til 100 gir innbyggerne en gjennomsnittsskåren på 78 til høyskole/universitet og 75 til Lånekassen, mens Nav får en skåre på 56. I 2021-undersøkelsen er innbyggerne ikke stilt spørsmål om inntrykket av de konkrete tjenestene,⁸² men bes om å gi en vurdering av kvaliteten på tjenestene. Resultatene viser alt i alt at innbyggerne er delvis fornøyde med kvaliteten på statlige tjenester, og gir en samlet skåre på 68 poeng.⁸³ Etatene som skårer lavest, er imidlertid Barne-, ungdoms- og familieetaten og Nav (hhv. skår 57 og 58 poeng). Informantene i undersøkelsen som i løpet av de siste 12 månedene har hatt erfaring med Nav, er noe mer fornøyd enn andre. Men selv om Nav har lavere skåre enn de fleste andre offentlige virksomheter i innbyggerundersøkelsen, har vurderingen av Nav gått merkbart opp siden 2010 (da skåren lå på 48). Undersøkelsen indikerer likevel at Navs omdømme ikke er så god som man kan ønske.

For utvalgets analyser er det også relevant å se nærmere på klagernes tillit til Nav. Analysene fra Oslo Economics antyder at en betydelig andel av klagerne har svak tillit til kvaliteten på saksbehandlingen i Nav.⁸⁴ 30 prosent av respondentene i brukerundersøkelsen er helt eller delvis enige i påstanden om at det ofte er flaks og tilfældigheter som avgjør hva brukerne får fra Nav.⁸⁵ Blant de som har klaget, er om lag 40 prosent helt eller delvis enig i denne påstanden. Hvis dette gir et kor-

⁷⁷ Rettshjelploven § 11 andre ledd nr. 7.

⁷⁸ Sml. NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov, s. 141.

⁷⁹ NAVs personbrukerundersøkelse 2022: Mennesket og NAV. Nav oktober 2022.

⁸⁰ www.nav.no: Nåsituasjonsanalyse 19. oktober 2021. Utarbeidet i forkant av virksomhetsstrategien «NAV 2030».

⁸¹ Dfo.no. Innbyggerundersøkelsen 2019.

⁸² Informantene i 2021-undersøkelsen er kun spurt om sin tillit til ulike institusjoner i Norge, som f.eks. politiske myndighetsorganer og andre samfunnsinstitusjoner.

⁸³ Dfo.no. Innbyggerundersøkelsen 2021. Å bo i Norge.

⁸⁴ Oslo Economics (2022), Drivere for klager og anker i NAV Klageinstans og Trygderetten, s. 56.

⁸⁵ Respondentene fra brukerundersøkelsen i analysen fra Oslo Economics omfatter brukere hvor siste søknad gjaldt AAP, sykepenger, uføretrygd, foreldrepenger eller dagpenger.

rekt bilde av brukernes tillit til systemet, er det grunn til å tro at manglende tillit til Nav-systemet bidrar til klager over riktige vedtak.

I Agenda Kaupangs brukerundersøkelse fra klage- og ankesystemet i Nav og Trygderetten står det blant annet følgende om tillit:⁸⁶

«Flere brukere forteller at de opplever at NAV og Trygderetten velger den dokumentasjonen som passer best til sin avgjørelse. Når vedtak og begrunnelse for vedtaket er uklart for bruker, så bidrar det til å forsterke den mistilliten som vi opplever at flere av brukerne har. Når det er vanskelig å forstå begrunnelsen blir det også krevende for brukerne å påklage eller anke vedtaket videre».

I det følgende vil utvalget ta utgangspunkt i de faktorene som kjennetegner et system med høy tillit. Som nevnt vil tillit blant annet bero på om prosessene er forutsigbare, transparente og forståelige for brukerne og om brukerne gis mulighet til å ta del i og påvirke prosessene. Det er nok også viktig for tillit at brukerne opplever at vedtakene er rimelige og riktige.

Er prosessene forutsigbare og forståelige?

Forutsigbare og forståelige prosesser gir brukerne mulighet til å finne ut hvem som skal veilede dem, hvem som skal treffe vedtaket, forholdet mellom de ulike aktørene, og hvordan prosessen skal drives fremover. Spørsmålet er om Navs organisering oppfyller disse kravene.

I referansegruppemøtene har utvalget fått tilbakemeldinger om at brukerne ikke forstår ansvarsdelingen mellom Nav-kontoret og NAV Arbeid og ytelser. I saker om arbeidsavklaringspenger treffer Nav-kontoret vedtak etter folketrygdloven § 11-5 (arbeidsevnen), mens NAV Arbeid og ytelser treffer vedtak om de øvrige vilkårene. I uføresaker vil Nav-kontoret skrive en vurdering av inntektsevnen, som benyttes når NAV Arbeid og ytelser tar stilling til søknaden. Noen veiledere ved Nav-kontorene som ble intervjuet av AFI i forbindelse med evalueringen av oppfølgingen av Meld. St. 33 (2015–2016), sier at denne ansvarsdelingen kan gjøre det krevende å være «ett Nav», at man er i skvis mellom bruker og ytelsesforvaltning.⁸⁷

«Situasjonen i dag er at mens lokalkontoret etter beste evne innstiller på ulike vedtak, så er det NAY som tar en beslutning og sender ut et vedtaksbrev. Det blir så opp til det lokale NAV-kontor å fortelle bruker rekkevidden av vedtaksbrev, enten det gjelder innvilgelse eller avslag. Dette beskrives som en krevende situasjon.»

Prakis er at dersom bruker har fått avslag på søknad om uføretrygd, vil veileder ved Nav-kontoret som regel ha et møte med bruker for å gå gjennom avslaget. Formålet med denne gjennomgangen er å hjelpe bruker med å identifisere årsaken til at NAV Arbeid og ytelser har besluttet å avslå søknaden. Utvalget stiller spørsmål ved om det er hensiktsmessig at veileder, som verken har truffet vedtak eller har noen enkelt tilgang til saksbehandleren som har truffet vedtak, skal informere bruker om vedtaket.

I referansegruppemøtene med ansattorganisasjonene har utvalget fått opplyst at hovedregelen er at veilederne ved Nav-kontorene ikke kan ta kontakt med saksbehandlere i ytelsesforvaltningen for å avklare en konkret sak eller stille generelle juridiske spørsmål for avklaring. Videre har utvalget fått opplyst at telefonløsningen som muliggjorde dette tidligere, er nedlagt. Samtidig oppgir flere veiledere i AFIs undersøkelse at de opplever at de mangler kompetanse om regelverket, og at de har behov for opplæring.⁸⁸ Manglende tilgjengelighet til saksbehandler som avgjør saken, kan bidra til at veileder ikke gir brukerne gode nok svar knyttet til søknad eller klage om inntektssikring. Den uklare ansvarsdelingen mellom Nav-kontoret og ytelsesforvaltningen, fra et brukerperspektiv, kan dermed gi brukeren en uoversiktlig og lite forutsigbar søknads- og klageprosess.

Ansvarsdelingen mellom Nav-kontoret og ytelsesforvaltningen kan bidra til å gi brukeren feil forventninger til utfallet av vedtaket i saken, se omtale lenger ned. Utvalget anser begge disse forholdene som årsak til klager og anker.

Utvalget mener også at det er vanskelig også for bruker å komme i kontakt med saksbehandlere i ytelsesforvaltningen. Mens saksbehandlingen hos vedtaksinstansen historisk har vært porteføljestyrt (at den enkelte saksbehandler hadde ansvar for «sine» saker), legges sakene nå i «én kø» og blir behandlet etter dato for søknad eller forlengelse. Metodikken kan medføre at det er flere saksbehandlere inne i en sak i løpet av saks-

⁸⁶ Agenda Kaupang (2022), Brukeropplevelser fra klage- og ankesystemet i NAV og Trygderetten, s. 26.

⁸⁷ AFI-rapport 2020:09 Nav i en ny tid? s. 117.

⁸⁸ AFI-rapport 2020:09 Nav i en ny tid? s. 131.

behandlingstiden, for eksempel dersom det er behov for mer informasjon for at vilkårene kan prøves og det sendes mangelbrev til bruker. Saken legges i disse tilfellene på vent til opplysningene mottas, og behandles når neste ledige saksbehandler vil kunne ta den til behandling.

Utvalget har fått opplyst at begrunnelse for å gå fra «portefølje» til «én kø» i hovedsak var kvalitet, likebehandling og effektivitet. Utvalget ser det imidlertid som en ulempe at bruker ikke har sin «egen» saksbehandler som vedkommende kan komme i kontakt med for en eventuell dialog om egen sak. Særlig kan dette gjelde de som ønsker klage på et vedtak.

Dette forsterkes ved at Nav har som strategi at kommunikasjon med bruker primært skal gå gjennom nav.no, NAV Kontaktsenter og i noen grad gjennom Nav-kontorene. Kontaktsentrene gir brukerne anledning til å stille spørsmål som knytter seg til de ulike tjenestene og ytelsene som Nav tilbyr, og for eksempel bistå brukere i en eventuell søknads- og klageprosess. Nav-kontorene kan også bistå bruker i en eventuell søknads- og klageprosess. Direktoratet opplyser at dersom søker har behov for å kontakte saksbehandler, må vedkommende kontakte NAV Kontaktsenter eller gjennom nav.no. Ved behov kan NAV Kontaktsenter gi beskjed til saksbehandler gjennom et internt kommunikasjonssystem om å kontakte bruker innen utgangen av to virkedager. Oppgaven med å ringe tilbake til bruker går inn i en oppgaveliste, og vil derfor ikke alltid gå til den saksbehandleren som senere skriver vedtaket i saken. Dersom saksbehandleren ikke får tak i bruker, anses oppgaven som utført. Dialogen kan dermed stoppe ved NAV Kontaktsenter. Systemet legger ikke godt nok til rette for at brukerne kan få snakke med sin saksbehandler. Utvalget mener at en rask avklaring av vedtaket overfor bruker kan bidra til færre runder med klager og anker.

For mange brukere vil det være tilstrekkelig å snakke med NAV Kontaktsenter eller ha dialog via nav.no for å få avklart sine spørsmål, men det gjelder ikke alle. I Agenda Kaupangs undersøkelse blant brukerne av klage- og ankesystemet i Nav og Trygderetten er det et gjennomgående funn at de har behov for mer muntlig dialog og bedre informasjon.⁸⁹ Det er mye skriftlig kommunikasjon i klage- og ankesystemet, og brukerne ønsker større mulighet for dialog. Flere av informantene i Agenda Kaupangs undersøkelse opplever det som vanskelig å komme i kontakt med

rette vedkommende i Nav og Trygderetten og bruker mye tid på å komme i kontakt via telefon. Flere i referansegruppemøtene påpekte også at en del brukere opplever at det er vanskelig å komme i kontakt med saksbehandler i ytelseslinjen, og mange kan oppleve at avstanden til saksbehandler er stor.

Etter utvalgets syn tilsier disse funnene at det bør vurderes å se på organiseringen av Nav og Trygderetten.

En annen faktor som kan bidra til lite forutsigbare og forståelige prosesser, er brevene som bruker mottar med informasjon om omgjøring. I referansegruppemøter har utvalget fått opplyst at brukere i mange tilfeller særlig har problemer med å forstå de omgjøringsevurderingene som først vedtaksinstansen og senere klageinstansen gjør av eget vedtak. Når bruker mottar brev om at vedtak ikke omgjøres, tror de gjerne at selve klagen eller anken er avgjort, og da av samme organ som traff det påklagede eller påankede vedtaket. Dette skaper grunnlag for mistillit. Ved sin oppbygging fremstår selve prosessen som lite forståelig. Dette er et problem som både er fremhevet av brukerorganisasjonene og av ansatte i Nav, og underbygges også i brukerundersøkelsen fra Agenda Kaupang.⁹⁰ De skriver at når brukerne mottar brev eller annen informasjon de ikke helt forstår, oppstår et stort behov for å komme i kontakt med Nav for å avklare eller stille spørsmål. Utvalget mener at dette er et viktig argument i vurderingen av førsteinstansens rolle i klagesak, og klageinstansens rolle i anke til Trygderetten.

Har bruker mulighet til å påvirke prosessene?

Tillit til Nav-systemet henger nøye sammen med brukers mulighet til å kunne påvirke prosessene. For å kunne påvirke prosessene er det sentralt å ha innsyn i egen sak og ha mulighet til å komme med sine synspunkt. Dette er kjernen i hensynet til kontradiksjon, som både forvaltningsretten og domstolsprosessene bygger på.

Utvalgets undersøkelser viser at førsteinstansene ikke forelegger brukerne de opplysninger de mottar om bruker før de treffer sitt vedtak. Utvalget har også funnet at Nav i dagpengesaker ikke foretar tilstrekkelig utredning av sakene før det treffes vedtak. Disse funnene er i tråd med undersøkelser som er gjort av brukernes egne opplevelser. Flere av deltakerne i brukerundersøkelsen til Agenda Kaupang forteller at de ikke har blitt fore-

⁸⁹ Agenda Kaupang (2022). Brukeropplevelser fra Klage og ankesystemet i Nav og trygderetten, s. 3

⁹⁰ Agenda Kaupang (2022). Brukeropplevelser fra klage- og ankesystemet i Nav og trygderetten, s. 20.

lagt sentrale dokumenter som Nav legger til grunn, og dette gjelder spesielt når det er tredjepart som har sendt inn dokumentene.⁹¹ Kritikken har særlig gått på at Nav ikke fremlegger uttalelser fra rådgivende lege for søkerne. Brukerne opplever å mangle innsyn i egen sak, og at det er vanskelig å holde oversikt over dokumentasjonen i saken. Flere opplyser at saken deres ikke oppleves å ha blitt tilstrekkelig utredet. Det pekes også på at dokumentasjon og innspill de har sendt inn, ikke synes å bli hensyntatt.

I Agenda Kaupangs undersøkelse av brukeropplevelser er «Mer åpen informasjon og oversikt over dokumentasjon og hva som benyttes i vurderingen» et av forbedringspunktene til klage- og ankeprosessen:

«Skulle ønske at NAV-systemet kunne bli mer smidig – gå inn og lese om meg og mitt – kunne åpne dokumentasjonen – kunne vite at det er noe som mangler»

«En bruker beskrev at det opplevdes sårt at andre kan lese for eksempel svært privat informasjon fra lege og andre uten at man selv vet hva som står der, hvem som har tilgang til det eller hvem som har åpnet dokumentene. (...) Det er få som forteller at de har søkt innsyn, som vet at de kan søke om innsyn eller hva de eventuelt har krav på å se. Noen få brukere fortalte at de har brukt advokat for å få innsyn.»⁹²

Utvalget har fått opplyst at Navs løsning via nav.no, som gir bruker innsyn i dokumenter i egen sak, ikke inneholder alle sakens dokumenter. Det er videre opplyst at måten bruker kan få innsyn på, er ved selv å kreve dette. Brukere og advokater har overfor utvalget gitt uttrykk for at det kan ta lang tid før Nav sender dokumentene og at de har måttet purre for å få innsyn. Det er et generelt problem at brukerne ikke får tilgang til alle sakens dokumenter.

Det er i dag ingen fullgod løsning for innsyn i hvilke dokumenter Nav legger til grunn i sin saksbehandling. Partsinnsyn gis ved at Nav skriver ut det de selv definerer som sakens dokumenter. Brukerne har innsyn gjennom nav.no, men her er langt fra alle sakens opplysninger synlige for bruker. Bruker kan for eksempel ikke se dokumenter som er sendt inn på papir eller digitalt av andre enn hen selv, som legerklæringer, brev fra advo-

kat eller annen fullmektig eller uttalelser fra Navs rådgivende lege. Bruker kan heller ikke se papirer vedkommende selv har sendt til Nav i posten, men bare det som er sendt inn digitalt. Nav har ingen løsning for innsyn gjennom nav.no for advokat eller annen fullmektig eller verge. Utvalget er kjent med at det jobbes med ny innsynsløsning, men det er uklart når denne kan forventes å komme på plass, og i hvilken grad den blir fullgod.

Utvalget legger til grunn at disse manglene i Navs saksbehandling ikke bare bidrar til at det treffes uriktige vedtak, men at de også bidrar til at brukerne ikke føler de kan påvirke egen sak. Dette svekker tilliten til systemet, og bidrar til klager også på riktige vedtak.

Tiltak for å styrke tilliten vil falle sammen med tiltakene som drøftes for å sikre riktige resultat.

Er vedtakene som treffes forutsigbare?

En annen faktor for å sikre tillit til et system er at vedtakene som treffes, fremstår som forutsigbare for brukerne. Også på dette punkt skaper organiseringen av Nav utfordringer. Både i saker om arbeidsavklaringspenger og uføretrygd vil en bruker ha kontakt med en veileder på Nav-kontoret. I arbeidsavklaringspenger vil Nav-kontoret som nevnt over, treffe vedtak etter folketrygdloven § 11-5 (arbeidsevnen), mens NAV Arbeid og ytelse treffer vedtak om de øvrige vilkårene. I uføresaker vil Nav-kontoret skrive en vurdering av inntektsevnen, som benyttes når NAV Arbeid og ytelse tar stilling til søknaden. I undersøkelsen fra Oslo Economics gir de ansatte som har deltatt i undersøkelsen uttrykk for at Nav-kontorets arbeidsevnevurdering i mange tilfeller gir brukerne forventninger om å få innvilget uføretrygd. Hvis det endelige vedtaket ikke stemmer overens med deres forventninger, basert på dialogen med Nav-kontoret, vil det være nærliggende for dem å klage.⁹³ Ansatte ved Nav-kontor påpeker også at Nav-veileder i disse tilfellene ofte anbefaler søker å klage. Dette er også et viktig funn i brukerundersøkelsen fra Agenda Kaupang. Noen av de intervjuede brukerne forteller at de har møtt flinke saksbehandlere på sitt lokale Nav-kontor, men disse saksbehandlerne kommer ofte til kort når klagen eller anken er håndtert av vedtaksinstans eller NAV Klageinstans. Da kan de sjelden forklare vurderinger, gi utdypet informasjon eller

⁹¹ Agenda Kaupang (2022). Brukeropplevelser fra klage- og ankesystemet i Nav og trygderetten, s. 29.

⁹² Agenda Kaupang. Brukeropplevelser fra klage- og ankesystemet i NAV og Trygderetten, s. 29

⁹³ Oslo Economics (2022) Drivere for klager og anker i NAV Klageinstans og Trygderetten, s. 62.

svare konkret på spørsmål om vedtak som er truffet.⁹⁴

At det gis motstridende opplysninger fra henholdsvis Nav-kontoret og NAV Arbeid og ytelser, gjør at vedtakene fremstår som lite forutsigbare og bidrar til å skape usikkerhet for de aktuelle brukerne, noe som igjen kan svekke tilliten til Nav. Det er rimelig å anta at dette i sin tur bidrar til klager også over riktige vedtak.

En slik forståelse har støtte i de undersøkelser som er gjort av Oslo Economics.⁹⁵ En betydelig andel av respondentene i undersøkelsen oppgir at de tror at et forbedret samarbeid mellom Nav-kontor og NAV Arbeid og ytelser vil kunne bidra til å redusere klagevolumet knyttet til dagpenger, arbeidsavklaringspenger og uføretrygd.

Utvalget ser det som en utfordring at arbeids- evnevurderingen, som gjøres av veiledere ved Nav-kontoret, kan gi forhåpninger om at de vil få en bestemt ytelse innvilget av førsteinstansen. Utvalget har fått opplyst at vedtak om arbeidsavklaringspenger blir underskrevet av fire saksbehandlere, to fra Nav-kontoret og to fra NAV Arbeid og ytelser. I vedtaket fremgår vurderingene fra begge instanser uten at noen har ansvar for helheten i begrunnelsene. Konklusjonen til NAV Arbeid og ytelser er avgjørende, men praksis er at Nav-kontorets vurdering likevel skal synliggjøres i hele sin bredde. Dette skaper en usikkerhet for bruker om hva som er riktig resultat i saken.

Utvalget vil på denne bakgrunn vurdere tiltak for å sikre at bruker gis riktige forventninger.

Er vedtakene forståelige for brukerne?

En brukers tillit er avhengig av at det er mulig å forstå de vedtak som treffes. Begrunnelsen for vedtakene er helt sentrale. Et godt begrunnet riktig avslagsvedtak kan overbevise en bruker om at et vedtak er riktig og på den måten forhindre klager på vedtak som er riktige.

De undersøkelser utvalget har hatt tilgang til, samt utvalgets egne undersøkelser, viser at begrunnelsene i mange av Navs vedtak ofte ikke oppfyller disse kravene. I kvalitetsrapporten til direktoratet fra 2019 skriver NAV Klageinstans at en del ytelsesområder har vedtak som i stor grad er basert på standardtekster som hentes automatisk fra etatens systemer. Vedtakene blir dermed lite individualisert og tilpasset den enkelte bruke-

ren. Ofte inneholder vedtakene også mye standardtekst som gjør vedtakene vanskelig å forstå.⁹⁶

Inntrykket underbygges av de innspill utvalget har fått i referansegruppemøtene. Det har her vært vist til at vedtak i mange tilfeller helt mangler individuelle begrunnelser. Dette kan ofte gi brukerne grunnlag til å mistenke at faktum i brukerens sak ikke er vurdert. Dersom standardformuleringene ikke treffer, vil også dette understøtte en mistanke om at saken ikke er tilstrekkelig godt vurdert.

I undersøkelsen fra Oslo Economics var det flere av intervjuobjektene som tok til orde for at vedtaksbrevene i større grad kan tilpasses den enkeltes sak, at de kan være kortere og mer konsise, at språket kan være mindre formelt og generisk utformet.⁹⁷

I brukerundersøkelsen til Agenda Kaupang beskriver mange av brukerne det som vanskelig å forstå begrunnelsene som både Nav og Trygderetten skriver i sine vedtak, og at det medfører at brukerne er usikre på vedtaket.⁹⁸ Dette kan i neste omgang forsterke mistilliten til systemet.

Etter utvalgets vurdering er svakhetene i begrunnelsene først og fremst knyttet til førsteinstansens vedtak. Utvalget vil vurdere om det er behov for å endre de generelle krav til begrunnelse.

Har brukerne grunn til å tro at det treffes rimelige og riktige vedtak i Nav?

Folketrygdloven inneholder (og andre lover på Navs myndighetsområde) komplekse regler med skjønnsmessige og vanskelige bevisemaer. Dette bidrar nok til at mange brukere ikke fullt ut forstår utfallet i sin egen sak. Det gjelder kanskje særlig innenfor de helserelevante ytelsene. Graden av skjønn og komplekse vurderinger er trolig en viktig forklaring på at klagefrekvensen er høyere på noen områder enn andre.⁹⁹ Graden av skjønn åpner dessuten for at brukeren kan være uenig i saksbehandlers vurdering i vedtaket. I tillegg kan det påvirke brukers insentiver til å klage ettersom utøvelse av skjønn innebærer at en annen saksbehandler kan gjøre andre vurderinger i saken, og dermed at utfallet av saken kan bli et

⁹⁴ Agenda Kaupang. Brukeropplevelser fra klage- og ankesystemet i Nav og Trygderetten, s. 18.

⁹⁵ Oslo Economics (2022) *Drivere for klager og anker i NAV Klageinstans og Trygderetten*, s. 62.

⁹⁶ NAV Klageinstans. *Kvalitetsrapport til Arbeids- og velferdsdirektoratet 2019*, s. 7.

⁹⁷ Oslo Economics (2022) *Drivere for klager og anker i NAV Klageinstans og Trygderetten*, s. 77.

⁹⁸ Agenda Kaupang (2022). *Brukeropplevelser fra klage- og ankesystemet i NAV og Trygderetten*, s. 20.

⁹⁹ Oslo Economics (2022) *Drivere for klager og anker i NAV Klageinstans og Trygderetten*, s. 38.

annet. Ulik praksis kan gjøre at bruker opplever resultatet i saken som tilfeldig. I brukerundersøkelsen fra Agenda Kaupang er det flere som sier at de tror Nav og Trygderetten velger den dokumentasjonen som passer best til sin avgjørelse.¹⁰⁰

Anker over vedtak om arbeidsavklaringspenger og uføretrygd utgjør en stor andel av sakene i Trygderetten. For å få innvilget disse ytelsene må henholdsvis arbeidsevnen og inntektsevnen være nedsatt med minst halvparten. I tillegg er det flere andre vilkår som gjelder sykdom.

Det ligger utenfor utvalgets mandat å gå inn i et eventuelt behov for å endringer i stønadsregelverket. Utvalget vurderer at et komplisert regelverk forutsetter tydelig kommunikasjon med bruker både muntlig og skriftlig. Bruker vil da lettere forstå vilkårene og dokumentasjonskravene for ytelsen eller stønaden de søker.

Fremstår reglene som rimelige?

Oslo Economics har i sin undersøkelse vurdert hvordan regelverksendringene i perioden 2016–2021 har påvirket klagevolumet.¹⁰¹ Det er særlig innstramminger i regelverket for arbeidsavklaringspenger fra 1. januar 2018 som antas å ha påvirket utviklingen i klagevolumet i perioden. En stor andel av intervjuobjektene peker på denne endringen som en viktig forklaring på at klagevolumet har økt innenfor både arbeidsavklaringspenger og uføretrygd. Målet med regelverksendringene var å få flere mottakere av arbeidsavklaringspenger raskere tilbake i jobb. Endringene besto hovedsakelig av at maksimal ordinær stønadsperiode ble redusert fra 4 til 3 år, det ble innført strengere regler for forlengelse av ytelsen etter maksperioden og det ble innført en karenperiode på ett år for de som nådde maksimal varighet. I tillegg ble perioden for forlengelse satt til to år, mens dette tidligere ikke var regulert¹⁰².

Regelverksendringene medførte at mange, særlig i 2018, fikk vedtak om at de ikke lenger hadde rett på arbeidsavklaringspenger som følge av at maksimal stønadsperiode var nådd. Dette kan ha ført til at flere søkte om uføretrygd selv om mange antakelig ikke hadde en tilstrekkelig avklart arbeidsevne. Dette kan videre ha bidratt til

at flere avslag på søknader om uføretrygd og flere klager.¹⁰³

Innenfor dagpenger gir også flere respondenter i Oslo Economics sin undersøkelse uttrykk for at regelverksendringer som gjør regelverket strengere, generelt fører til flere klager på områdene som strammes inn.

Oslo Economics peker på at årsakene til at klageandelen går opp ved innstramminger i regelverket, kan være sammensatt og avhenger av den konkrete regelverksendringen. Generelt vil det likevel være slik at jo færre som innvilges ytelser, jo flere er det som har en økonomisk interesse av å klage. Flere ansatte gir både i spørreundersøkelsen og i intervjuer uttrykk for at brukere klager fordi de er uenig i selve regelverksendringen, eller fordi de opplever at endringen gir urimelige utslag. Samtidig kan slike klager skyldes at brukerne ikke er kjent med endringene i regelverket, og har lagt til grunn at de hadde krav på ytelsen.¹⁰⁴

Slike innstramminger i regelverk har vært en ønsket politikk, og det ligger utenfor utvalgets mandat å vurdere materielle endringer.¹⁰⁵ Innstramming av regler må forventes å generere klager. For systemet har det økonomiske og administrative konsekvenser at klage- og ankevolumet endrer seg brått. Ved et økt volum, uten tilsvarende økning i ressurser, vil saksbehandlingstiden gå opp. Det tilsier at lovgiver i forbindelse med innstramminger også vurderer endringens betydning for klager og anker, og eventuelt setter inn nødvendige ressurser for å unngå økte restanser.

11.4 Oppsummering

Som gjennomgangen har vist, mener utvalget at dagens klage- og ankesystem har klare svakheter, og at det bare delvis ivaretar hensynene til riktig resultat, effektivitet og tillit.

Problemene knyttet til effektivitet, er særlig knyttet til at saksbehandlingstiden er uforholdsmessig lang. Fra et brukerperspektiv er det uforvarlig når det i gjennomsnitt tar to år før en sak er ferdig avgjort i Trygderetten. Det gjelder særlig fordi mange av sakene i systemet dreier seg om inntektssikring. Utvalget foreslår tiltak som skal redusere tidsbruken i systemet.

¹⁰⁰ Agenda Kaupang (2022). Brukeropplevelser fra klage- og ankesystemet i NAV og Trygderetten, s. 26.

¹⁰¹ Oslo Economics (2022) *Drivere for klager og anker i NAV Klageinstans og Trygderetten*, s. 35.

¹⁰² Regelverket for arbeidsavklaringspenger ble endret av dagens regjering i 2022, der blant annet karenperioden på et år ble opphevet.

¹⁰³ Oslo Economics (2022) *Drivere for klager og anker i NAV Klageinstans og Trygderetten*, s. 47.

¹⁰⁴ Oslo Economics (2022) *Drivere for klager og anker i NAV Klageinstans og Trygderetten*, s. 40.

¹⁰⁵ Se for eksempel Prop. 74 L (2016–2017).

Utvalget mener omfanget av klager må sees i lys av at kvaliteten i førsteinstansenes vedtak ikke er god nok. Når 35 prosent av alle påklagede førsteinstansvedtak omgjøres, tilsier det at for mange vedtak er uriktige, noe som igjen genererer klager. Dette kommer tydelig frem når man ser nærmere på behandling av dagpengesaker. På denne sakstypen kan det se ut til at det har utviklet seg en uheldig praksis ved at uriktige avslag korrigeres når vedtaket påklages. Samlet sett skaper dette også utfordringer for den enkelte bruker, som igjen utfordrer tilliten til Nav. Utvalget foreslår tiltak for å heve kvaliteten på saksbehandling i førsteinstansen. Tiltakene krever at det legges inn mer ressurser i at det fattes riktig vedtak ved førstegangsbehandling. Utvalget mener at dette vil begrense antall klager og være ressursbesparende senere i klage- og ankesystemet. Samlet sett mener utvalget derfor at tiltakene ikke vil kreve ekstra ressurser.

Det er også flere faktorer som gjør at tilliten til Nav ikke er god nok. DFØs innbyggerundersøkelse fra 2019 viser at Nav har lavere tillit i befolkningen enn en rekke andre statlige organer. I Navs egen brukerundersøkelse fra 2022 svarer 71 prosent av etatens brukere at de har tillit til Nav. Arbeids- og velferdsdirektøren sier i et intervju med Altinget Arbeidsliv at de overordnede tallene fra brukerundersøkelsen skjuler et skille mellom de ulike brukergruppene. Mens for eksempel alderspensjonister, kontantstøttemottakere og sykmeldte er svært tilfredse, så har personer som søker om uføretrygd, familier med syke barn og mottakere av hjelpestønad et langt mer kritisk syn på Nav. Som Arbeids- og velferdsdirektøren uttrykker i intervjuet; Nav fungerer dårligst for dem som trenger det mest. Han påpeker at mange er i en stressende livssituasjon i utgangspunktet, og at de møter ulike deler av Nav-systemet over

tid. Dette medfører at de kan oppleve situasjonen som uforutsigbar, kanskje får de for dårlig informasjon, og kanskje får de også motstridende signaler.¹⁰⁶

Utvalget vil av den grunn trekke inn hensynet til tillit i alle utvalgets vurderinger, og foreslå en rekke tiltak for å styrke brukernes tillit. For en etat som er til for mennesker, er tillit det bærende elementet. Det er grunn til å understøtte at dette ikke handler om at alle brukere skal få innvilget det de søker om, men at de skal oppleve å få være med å påvirke og få ta del i prosessen, forstå hvorfor de får eller ikke får søknade innvilget. Dette vil, etter utvalgets vurdering bidra til å redusere antallet klager, og da særlig klage på riktige vedtak.

Et annet generelt funn er at aktørene i systemet i for stor grad legger vekt på å jobbe for å oppnå egne måltall, fremfor å se helhet og hvordan dette påvirker brukeren. Gode eksempler her er klageinstansens og Trygderettens praksis knyttet til opphevelser. Mange av vedtakene som treffes i forbindelse med overprøving, ender med opphevelser. For brukeren betyr dette at de står uten et vedtak, og at de går inn i køen igjen i førsteinstans. Slik utvalget ser det, er det nødvendig å iverksette tiltak som forhindrer slik silotenking.

Utvalget skal foreta en helhetlig gjennomgang av klage- og ankesystemet i Nav og Trygderetten, og foreslå tiltak for å redusere saksbehandlingstid og antallet klager og anker. Utvalget skal da også vurdere mer overordnede organisatoriske grep: Hvilke organ skal behandler klager? Skal klagevedtak kunne bringes inn for en egen Trygderett eller bør overprøving av klageinstansens vedtak bringes inn for de ordinære domstoler?

¹⁰⁶ www.altinget.no/arbeidsliv, 3. november 2022.

Del V
Organisering av overprøving av vedtak
på Navs myndighetsområde

Kapittel 12

**Overprøving av klageinstansens vedtak
– om Trygderetten og forholdet til domstolene****Boks 12.1 Utvalgets forslag**

Utvalget foreslår

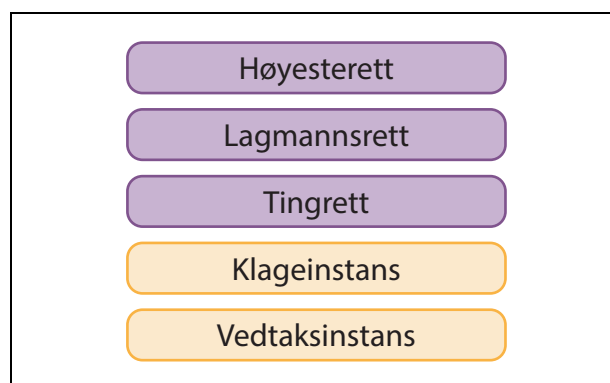
- at dagens struktur i klage- og ankesystemet på Navs og Trygderettens myndighetsområde i hovedsak skal videreføres
- at Trygderetten får formell status som særdomstol og dermed gjøres helt uavhengig av forvaltningen
- at reglene om fri rettshjelp og sakskostnader for behandling i Trygderetten skal videreføres
- at Domstoladministrasjonen får det administrative ansvaret for Trygderetten
- at partene i sak for Trygderetten som hovedregel skal kunne kreve muntlig behandling av avgrensede spørsmål

12.1 Innledning

Utvalget vurderer i del III den overordnede organiseringen av klage- og ankesystemet på Navs myndighetsområde. Det følger av mandatet at vurderingen skal omfatte forholdet til domstolene. Det er nærliggende å forstå denne anvisningen i lys av at klage- og ankesystemet på dette området skiller seg fra andre forvaltningsområder, spesielt ved at Trygderetten både fungerer som et tredje forvaltningsnivå og erstatter tingretten som første instans i domstolene.

Normalordningen i forvaltningen er at saksbehandlingen foregår i to nivåer: en førsteinstans og en klageinstans.¹ Klageinstansen kan prøve alle sider av saken,² og klageinstansens vedtak kan normalt ikke påklages.³ Klageinstansens vedtak kan bringes inn for domstolene med tingretten som første instans. Det er i utgangspunktet ikke et vilkår for å reise sak for domstolen at klageretten er benyttet, men i praksis er det vanlig at klageinstansen har avgjort saken før søksmål tas ut.⁴ Søksmål rettes mot det organet som har truffet avgjørelsen i siste instans.⁵ Domstolene prøver gyldigheten (lov-

ligheten) av forvaltningens vedtak.⁶ Hvis domstolen mener at vedtaket er ugyldig, skal vedtaket oppheves og saken sendes tilbake til forvaltningen for ny avgjørelse der. Domstolen kan bare rent unntaksvise treffe realitetsvedtak. Ved en opphevelse i domstolen, vil forvaltningen legge domstolens syn til grunn for den endelige avgjørelsen.



Figur 12.1 Normalordning

På store deler av Navs myndighetsområde er systemet annerledes. Etter folketrygdloven § 21-12 påklages vedtak til et overordnet organ eller til det organet direktoratet har bestemt, som er NAV Klageinstans.⁷ Når klageadgangen er benyttet,

¹ Forvaltningsloven § 28.

² Forvaltningsloven § 34 andre ledd første punktum.

³ Forvaltningsloven § 28 tredje ledd første punktum.

⁴ Forvaltningsloven § 27 b gir forvaltningsorganet hjemmel til å fastsette at klageretten må benyttes før et vedtak bringes inn for domstolen.

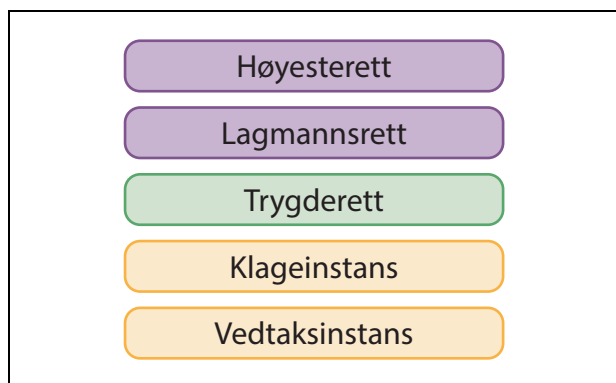
⁵ Tvisteloven § 1-5.

⁶ Rt. 2001 s. 995.

⁷ Vedlegg 1 til NAV-loven -Fullmaktsoversikt.

kan klageinstansens vedtak ankes inn for Trygderetten.⁸ Fordi det er en del likhetstrekk mellom Trygderettens og domstolenes virksomhet, har det vært vanlig å anse Trygderetten som et domstolliknende forvaltningsorgan, men formelt er Trygderetten et forvaltningsorgan. Som andre, ordinære klageinstanser i forvaltningen kan Trygderetten prøve alle sider av saken og treffe nytt vedtak etter en realitetsbehandling. Trygderettens avgjørelser kan gå ut på at vedtaket stadfestes, omgjøres eller oppheves helt eller delvis.⁹ For de fleste ytelser og rettigheter på Navs myndighetsområde har bruker altså to klagenivåer i forvaltningssporet: NAV Klageinstans og Trygderetten.

Trygderettens kjennelser kan som andre forvaltningsvedtak bringes inn for rettslig overprøving i domstolene. En forskjell er imidlertid at søksmål tas ut direkte for lagmannsretten.¹⁰ Slik sett erstatter Trygderetten i praksis tingretten som første prøvingsinstans i domstolene.



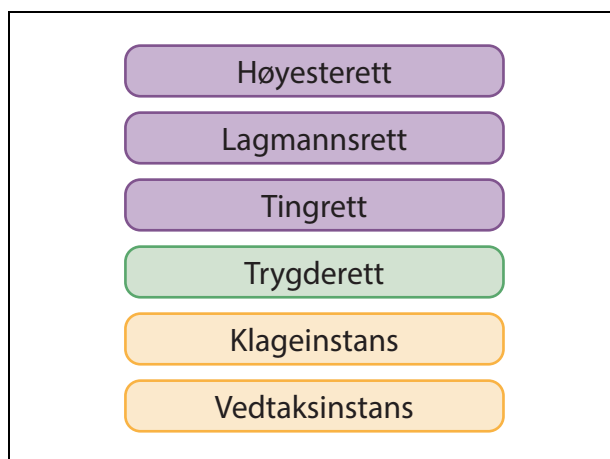
Figur 12.2 Dagens ordning

Etter utvalgets syn er denne særordningen så prinsipielt og praktisk viktig at det er naturlig å ta utgangspunkt i den ved vurderingen av hvordan klage- og ankesystemet bør være. For utvalget vil organiseringen på det nivået Trygderetten i dag befinner seg på, det vil si i skjæringspunktet mellom forvaltnings- og domstolvirksomhet, langt på vei bli avgjørende for hvordan den alminnelige klageordningen i Arbeids- og velferdsetaten bør være. Utvalget vil derfor først vurdere Trygderettens og domstolenes rolle, herunder om dagens særordning bør videreføres. Utvalget vil drøfte særskilt hvilken rolle tingretten kan spille på Navs

myndighetsområde. Deretter vil utvalget vurdere organiseringen av klageordningen innad i Arbeids- og velferdsetaten, det vil si organiseringen av det som i dag er NAV Klageinstans.

12.2 Tingretten i tillegg til Trygderetten

Domstolkommisjonen har foreslått at alle saker, inkludert saker som gjelder overprøving av Trygderettens kjennelser, skal bringes inn for tingretten i første instans.¹¹ Forslaget bygger på at rettslig overprøving i tingretten skal komme i tillegg til Trygderettens behandling. Tingrettens dom skal kunne ankes til lagmannsretten, som kun skal foreta en «spisset overprøving».¹²



Figur 12.3 Tingretten i tillegg til Trygderetten

Bakgrunnen for kommisjonens forslag er et ønske om å rendyrke lagmannsretten som ankesdomstol, men kommisjonen viser også til at det er viktig å sikre at domstolstilgangen blir reell, og at behandlingen skjer av et organ som ikke «formelt sett er en del av den utøvende makt».¹³ Det fremgår ikke av kommisjonens rapport om de har vurdert å endre Trygderettens eller klageinstansens rolle.¹⁴ Kommisjonen drøfter heller ikke om det er nødvendig med endringer i finansieringen av sakene fra Trygderetten når de først skal behandles i tingretten. Det er ikke foreslått endringer i reglene om rettshjelp. Utvalget forstår det slik at sakene for tingretten skal følge de vanlige reglene om rettshjelp for domstolen i disse sakene. Her er

⁸ Se også trygderettsloven § 12, som presiserer at saken først kan bringes inn for Trygderetten etter at klageadgangen er benyttet.

⁹ Trygderettsloven §§ 20 og 21.

¹⁰ Trygderettsloven § 26 første ledd.

¹¹ NOU 2020: 11 Den tredje statsmakt, s. 336-337.

¹² NOU 2020: 11 Den tredje statsmakt, s. 336.

¹³ NOU 2020: 11 Den tredje statsmakt, s. 336.

¹⁴ NOU 2020: 11 Den tredje statsmakt, drøftet Trygderettens rolle på s. 337.

muligheten for å oppnå rettshjelp svært begrenset.

Ordningen Domstolkommisjonen foreslår, var den som gjaldt fra Trygderetten ble opprettet, og frem til en lovendring i 1987, da det ble vedtatt at sakene skulle gå direkte fra Trygderetten til lagmannsretten. En sentral del av begrunnelsen for endringen i 1987 var behovet for raskest mulig avklaring. Departementet viste til at det kunne ha gått flere år før sakene ble brakt inn for domstolene, og at en prøving i både tingrett og lagmannsrett førte til ytterligere forlengelse, til ulempe for den enkelte og samfunnet.¹⁵ Forslaget fikk støtte av flere høringsinstanser, blant annet Advokatforeningen, som i sitt høringssvar fremhevet Trygderettens særlige kunnskap og erfaring innenfor trygdellovgivningen.¹⁶ Dommerforeningen, høyesterettsjustitiarius og Regjeringsadvokaten var blant dem som gikk imot forslaget, under henvisning til behovet for umiddelbar bevisførsel i mer enn én rettsinstans, og at ordningen kunne reise tvil om prinsippet om at herreds- og byrettene anses kompetente til å behandle alle typer saker.¹⁷ Etter departementets syn ville forenkling og nedkorting av samlet saksbehandlingstid oppveie de ulempene høringsinstansene pekte på. At Trygderettens saksbehandling i motsetning til by- og herredsrettens var skriftlig, ble ikke ansett som noe avgjørende moment.¹⁸

Også dette utvalgets mandat bygger på at dagens prosess tar for lang tid. Etter utvalgets syn vil det å gå tilbake til ordningen med tingretten som førsteinstans, uten at det gjøres endringer i forvaltningsprosessen, først og fremst gi flere prøvingsnivåer og lengre saksbehandlingstid – i strid med forutsetningene i mandatet og lovgivers forutsetninger i 1987.

For de fleste vedtak på Navs myndighetsområde er det i dag fire nivåer med overprøving av førsteinstansens vedtak. Å introdusere tingretten som et nytt femte overprøvingsnivå står etter utvalgets syn i et anstrengt forhold til prinsippet om forholdsmessighet i saksbehandlingen. Utvalget har vanskelig for å se at enda et overprøvingsnivå vil ha stor betydning for antallet riktige avgjørelser eller positiv innvirkning på tilliten til systemet.

Utvalget mener at et femte overprøvingsnivå vil ha negative konsekvenser for systemets effektivitet, både med hensyn til tidsbruk og kostnads-effektivitet.

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i Trygderetten var i 2021 om lag tolv måneder. Utvalget har fått opplyst at det i 2021 i gjennomsnitt tok 12,5 måneder å få dom i trygdesaker i lagmannsretten.¹⁹ At det legges inn ytterligere ett nivå, må forventes å gjøre prosessen lengre, selv om Domstolkommisjonens øvrige forslag til endringer i ting- og lagmannsrett skulle bli fulgt opp.

Utvalgets undersøkelser indikerer at totalkostnaden for en trygdesak i lagmannsretten i snitt ligger på over 350 000 kroner. I tillegg til kostnaden ved saksforberedelsen og gjennomføringen av hovedforhandlingen i domstolen, kommer partenes sakskostnader, som er i gjennomsnitt om lag 230 000 kroner. I tillegg kommer kostnaden ved det arbeidet partsrepresentanten fra NAV Klageinstans, og eventuelt andre saksbehandlere i Nav, som bistår Statens prosessfullmektig, gjør i saken. Denne kostnaden er estimert til om lag 20 000 kroner.²⁰ Selv om kostnadene for behandlingen i tingretten antakelig er noe lavere, må det forventes at de totale kostnadene for å få rettsavklaring i Høyesterett vil øke med omkring 300 000 kroner dersom saken starter i tingretten. Fra et brukerperspektiv vil dette være en dårligere løsning.

I utvalgets tilleggsmandat har regjeringen pekt på viktigheten av rettsavklaring og en enhetlig lovforståelse. En ordning med tingretten som første instans for domstolene vil gjøre veien til Høyesterett lengre. Lengre tid og større utgifter for den enkelte og samfunnet reduserer sannsynligheten for at sakene havner i Høyesterett for rettsavklaring. En avgjørelse fra tingretten har i seg selv begrenset rettskildemessig verdi. Også i et slikt perspektiv virker forslaget om å introdusere tingretten som første domstolsinstans uheldig.

Utvalget er enig med Domstolkommisjonen i at det kan være en fordel at lagmannsrettene rendyrkes som ankedomstol. Dette kan imidlertid oppnås på andre måter. Utvalget vil drøfte som en mulig løsning at Trygderetten formelt anerkjennes som en særdomstol i norsk rett. Dersom Trygderetten er en domstol, vil det være naturlig at Trygderettens avgjørelser ankes til lagmannsretten etter reglene i tvisteloven så langt de passer. Lagmanns-

¹⁵ Ot.prp. nr. 52 (1986–87) Om lov om endringer i lov av 16. desember 1966 nr. 9 om anke til Trygderetten og i lov av 13. august 1915 nr. 6 om rettergangsmåten for tvistemål, s. 3–4.

¹⁶ Ibid, s. 4

¹⁷ Ibid, s. 5

¹⁸ Ot.prp. nr. 52 (1986–87) s. 6.

¹⁹ Tall fra Domstoladministrasjonen.

²⁰ Tall fra Nav.

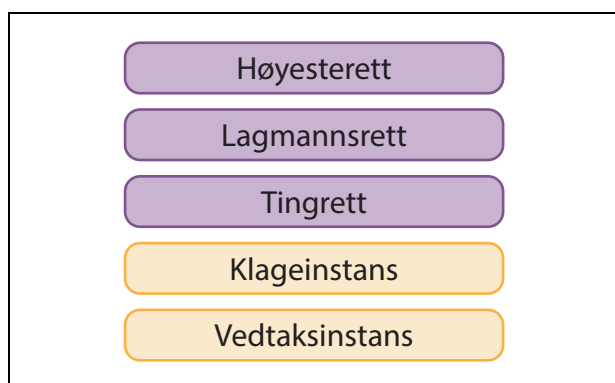
retten vil da fungere som reell og formell ankedomstol på dette området.

Utvalget kan etter dette ikke se at forslaget om å innføre tingretten som en første, ekstra instans er noen god løsning. Forslaget synes å gå på tvers av forutsetningene i utvalgets mandat og fremstår som en dårlig avveining mellom hensynet til riktig resultat og effektivitet.

12.3 Tingretten istedenfor Trygderetten. Normalmodellen

12.3.1 Innledning

Et nærliggende alternativ til dagens organisering innenfor klagebehandling i NAV Klageinstans og ankebehandling i Trygderetten, er å innføre normalmodellen med ett klagenivå i forvaltningen og mulighet til å ta ut søksmål for tingretten. I et slikt system vil Trygderetten slik vi kjenner den i dag, erstattes av tingretten.



Figur 12.4 Tingretten istedenfor Trygderetten

Utvalget legger til grunn at dette bare er et aktuelt alternativ hvis det kan gi en mer effektiv behandling, og finner det derfor naturlig å ta utgangspunkt i en sammenligning av kostnadene med en behandling i Trygderetten og gjennomføring av en hovedforhandling i tingretten.

12.3.2 Kostnader ved behandling for Trygderetten og tingretten

For kostnadene ved saker i Trygderetten har utvalget bygget på tall fra Oslo Economics. Kostnadene er stipulert til 12 700 kroner per sak. I dette ligger kostnader som påløper ved behandling av saker om arbeidsavklaringspenger og uføretrygd, herunder en gjennomsnittlig effektiv behandlingstid på 2,5 dager på disse ytelsene. Disse sakstypene utgjør en betydelig andel av

sakene for Trygderetten og er ofte de mest ressurskrevende.²¹

Oslo Economics har også beregnet kostnaden i NAV Klageinstans forbundet med behandling av saker i Trygderetten. Dette er anslått til 4 300 kroner i uføresak og 3 400 kroner i sak om arbeidsavklaringspenger.

Staten benytter ikke prosessfullmektig for Trygderetten. For å stipulere kostnader til private parts prosessfullmektig i Trygderetten har utvalget innhentet utbetalte saks kostnader etter trygderettsloven § 29 i 2021. Totalbeløpet var på 14,1 mill. kroner. Det ble behandlet 3 415 saker, og gitt medhold i om lag 20 prosent av sakene. Totalbeløpet er derfor fordelt på 683 saker. Det gir en snittkostnad på om lag 20 500 kroner.

Samlet gir dette en stipulert kostnad ved å behandle en sak for Trygderetten til om lag 38 000 kroner.

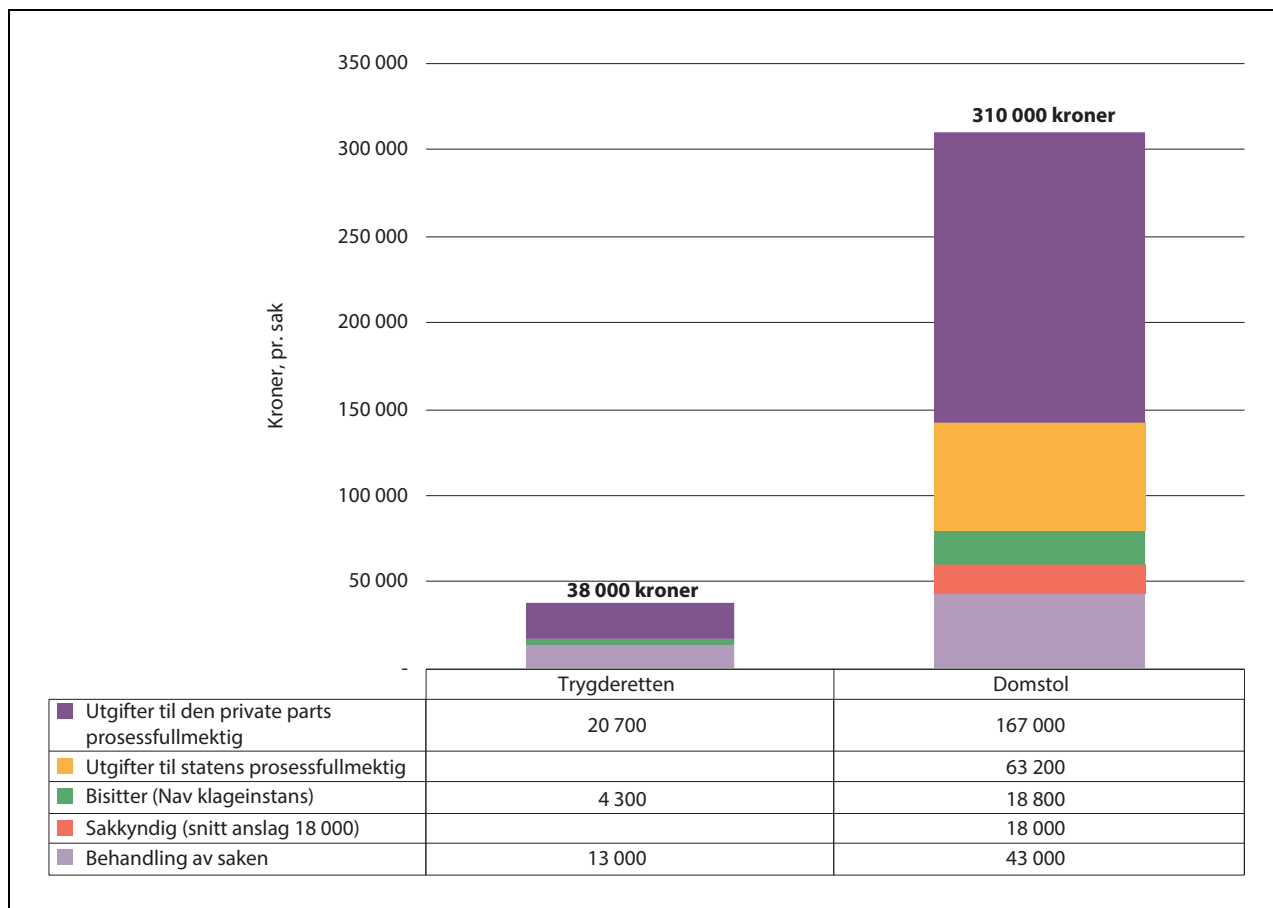
Siden disse sakene i dag ikke behandles i tingretten, kan ikke utvalget bygge på faktiske kostnader. Utvalget har derfor innhentet gjennomsnittstall for tvistesaker for tingretten fra Domstoladministrasjonen. Tallene bygger på beregninger av ressursbehov ut ifra domstolenes ressursfordelingsmodeller. I modellene beregnes domstolenes bemanningsbehov ut ifra en gitt saksmengde og tiden det tar å behandle ulike sakstyper. Beregningene bygger på at tingrettene i snitt bruker 32 timer på en tvistesak (61 prosent dommertid og 39 prosent saksbehandlertid). I årsverkskostnaden er lønn, sosiale kostnader og driftskostnader per årsverk inkludert. Kostnaden per sak er her stipulert til 43 000 kroner.²²

Tvistesaker vil omfatte mange ulike sakstyper. I gjennomsnittstallet inngår saker som er mindre omfattende og tidkrevende enn den normale trygderettssak, men også saker som er vesentlig mer arbeidskrevende. Utvalget har ikke grunnlag for å si hvor mange av sakene som er mer eller mindre ressurskrevende enn trygderettssaker. Også trygderettssakene varierer i art, omfang og kompleksitet. Domstoladministrasjonen har opplyst at de vurderer at gjennomsnittstallet for tvistesaker vil treffe godt på kostnadsbildet for trygderettssaker.

Tallet omfatter alle avgjorte saker. Inn under dette faller saker som avgjøres ved dom, men også saker som avsluttes med forlik i og utenfor domstolene. Det omfatter også saker som trekkes. Arbeidet med saker som forlikes eller trekkes, vil normalt være mindre enn med saker som

²¹ Oslo Economics (2022), Saksflyt i klage- og ankesaker i Nav og Trygderetten, s. 36.

²² Tall fra Domstolsadministrasjonen.



Figur 12.5 Estimerte kostnader, Trygderetten og domstolsbehandling

ender med dom. Domstolkommisjonen bygger på at under halvparten av sakene ved tingretten avgjøres ved dom.²³ Gjennomsnittstallet for trygderettssaker som ender med dom i lagmannsretten er om lag 60 prosent.

Tallene fra Trygderetten inkluderer utgifter til fagkyndige medlemmer. Skal kvaliteten i behandlingen holdes på samme nivå, er det grunn til å anta at tingrettene vil ha behov for enten fag- eller sakkyndighet i et lignende antall saker. Dette kan enten gjøres ved at rettens settes med fagkyndige meddommere, eller ved at det føres sakkyndige vitner. Tradisjonen i domstolen tilsier nok at det oftest vil være aktuelt å føre sakkyndige vitner. Uansett vil slik sakkyndighet belaste saken med kostnader. Det gjøres et skjønnsmessig tillegg for sakkyndige. Utvalget har skjønnsmessig satt tallet til 20 000-40 000 kroner per sak. I Trygderetten ble det benyttet fagkyndige i om lag to tredjedeler av sakene. I om lag en fjerdedel av sakene ble retten anslagsvis satt med to sakkyndig. Et konservativt anslag vil være at det er behov for sakkyndig-

het i 60 prosent av sakene for tingretten, slik at snittkostnadene til sakkyndig er satt til 12 000-24 000 kroner.

Utvalget har også innhentet tall fra NAV Klageinstans på kostnader med deres arbeid forbundet med behandling av saker for lagmannsretten. Disse er anslått til 18 800 kroner.²⁴ Etter utvalgets oppfatning gir faktiske kostnader for bisitter i dagens system for lagmannsretten et godt bilde på tilsvarende kostnader som må forventes ved en eventuell sak for tingretten.

For å stipulere kostnader forbundet med prosessfullmektiger for en eventuell tingrettsbehandling, er det tatt utgangspunkt i faktiske kostnader til prosessfullmektiger for lagmannsretten. Dette er gjort ved en gjennomgang av kostnader i alle

²³ Smln. NOU 2020: 11 Den tredje statsmakt, s. 15.

²⁴ Timeprisen for saksbehandler i NAV Klageinstans er hentet fra rapporten fra Oslo Economics: 456 kroner (brukt som grunnlag for å beregne kostnaden på 4.300 kroner for arbeidet i NAV Klageinstans med ankesaker om uføretrygd til Trygderetten). Tidsbruken bygger på en spørreunde blant de som gjør jobben i NAV Klageinstans. Den viser at tidsbruken til bistand til Regjeringsadvokaten før og under hovedforhandling er 5-6 dagsverk. Hvis Nav Klageinstans bruker 5,5 dager, koster hver sak om lag 18.800 kroner.

trygdesaker behandlet i lagmannsretten i 2021. Det gjelder både statens kostnader til egen prosessfullmektig som viser en snittpris på 63 000 kroner, og kostnader den private parts prosessfullmektig har fremsatt, som viser en snittpris på 167 000 kroner.²⁵ Etter utvalgets syn gir denne analysen et nokså realistisk bilde på kostnadene ved en eventuell sak for tingretten. Utvalgets analyse er nokså konservativ sammenlignet med Domstolkommisjonens anslag som viser at tapende part i tvistesaker generelt, ofte må betale mellom 150 000 og 300 000 kroner for motpartens saks kostnader.²⁶

Samlet gjennomsnittskostnad ved en tenkt tingrettsbehandling blir da om lag 310 000 kroner.

Selv om tallene er beheftet med usikkerhet, er forskjellene svært store. Kostnader forbundet med en hovedforhandling i tingretten anslås til å bli om lag åtte ganger så høye som behandlingen av en sak i Trygderetten. Utvalgets funn bekrefter Domstolkommisjonens konklusjon om at «tingrettene er et kostbart tvisteløsningsalternativ».²⁷

Årsaker til kostnadsforskjeller

En årsak til de store kostnadsforskjellene er nok at Trygderetten normalt behandler saker skriftlig. Trygderetten kan behandle saker ved muntlige forhandlinger, men i praksis skjer det bare helt unntaksvis. I tingretten er hovedregelen derimot at saker skal behandles muntlig, og at avgjørelsene skal bygge på det som har fremkommet i rettsmøtet.²⁸ Dette gjør behandlingen av saker for de alminnelige domstolene mer ressurskrevende enn i Trygderetten.²⁹

Det er usikkert hvor stor del av kostnadene i domstolene som direkte skyldes behandlingsformen. Undersøkelser Domstolkommisjonen viser til, tyder på at dommere i gjennomsnitt bruker en nokså liten del av arbeidsdagen i hovedforhand-

ling.³⁰ Tidsbruken i domstolen er derfor i større grad knyttet til forberedelse av saker og skriving av dommer. Dette kan tilsa at behandlingsformen ikke kan forklare mer enn en del av forskjellen knyttet til rettens kostnader ved behandlingen av saken.

En stor del av kostnadsforskjellen kan tilskrives partenes advokater, men også her er behandlingsformen en viktig del av forklaringen. Utvalget antar at en større del av partene bruker advokat i domstolene, og at årsaken til at kostnadene for advokatens arbeid der blir vesentlig høyere, skyldes at gjennomføringen av en retts sak er langt mer formalisert og krevende enn en sak for Trygderetten. For domstolene har partene, ved advokatene, ansvaret for sakens opplysning. Det er i praksis advokatene som må fremskaffe og fremlegge bevis og planlegge gjennomføringen av hovedforhandlingen, blant annet ved å vurdere bruk og valg av sakkyndig, utforme forslag til mandat, produsere faktiske og juridiske utdrag og planlegge parts- og vitneavhør. Domstolene forventer også at partene utarbeider hjelpedokumenter for retten, i form av disposisjoner for både saksfremstilling og avsluttende innlegg, i tillegg til omforent fremdriftstidsplan. I Trygderetten er det retten selv som har ansvaret for sakens opplysning, og fordi prosessen er skriftlig, vil de nevnte praktiske advokatoppgavene ikke være aktuelle.

Dommerne i de ordinære domstolene er ikke spesialister, noe som antas å ha betydning for ressursbruken. Domstolkommisjonen har ikke gjort noen undersøkelser av gjennomsnittlig tidsbruk, men antar at en forholdsvis stor andel av arbeidstiden går med til å skrive dommer.³¹ Kommisjonen viser også til at dommerne i all hovedsak er generalister, uten å påstå at det bidrar til at det går mer tid til domskrivning enn nødvendig.³²

Det antas at det i Trygderetten brukes noe mindre tid og ressurser på å skrive kjennelser som følge av spesialisering og bruk av fagkyndige. Trygderettens medlemmer har erfaring med de juridiske og medisinskfaglige problemstillingene sakene reiser. Utvalget mener at den spesialisering som ligger i Trygderetten vil kunne gjøre prosessen mer effektiv.³³

²⁵ Utvalgets gjennomgang av søksmål til lagmannsretten over Trygderettens kjennelser som er avsluttet i 2021.

²⁶ NOU 2020: 11 Den tredje statsmakt, s. 314. På samme side viser kommisjonen til at hovedforhandlingen i de fleste sakene som ble behandlet i 2018, gikk over 1–3 dager. Om lag 35 prosent av sakene ble behandlet på én dag, 40 prosent på to dager, 15 prosent på tre dager, og 10 prosent på fire dager eller mer. Utvalget har fått opplyst at trygdesaker i lagmannsretten i gjennomsnitt går over 1,5 dager.

²⁷ NOU 2020: 11 Den tredje statsmakt, s. 246.

²⁸ Se tvisteloven § 11-1 første ledd, jf. § 21-2 andre ledd.

²⁹ Smln. NOU 2020: 11 Den tredje statsmakt, s. 273 som skriver at det er deres inntrykk at det «brukes forholdsvis mye tid underhovedforhandling til å lese opp eller gjennomgå skriftlige dokumentbevis».

³⁰ NOU 2020: 11 Den tredje statsmakt, s. 242–243.

³¹ NOU 2020: 11 Den tredje statsmakt, s. 242–243.

³² NOU 2020: 11 Den tredje statsmakt, s. 246.

³³ Se også NOU 2017: 8 Særdomstoler på nye områder? s. 52 som drøfter betydningen av spesialisering.

Kan de alminnelige domstolene gjøres mer effektive?

Det ligger utenfor utvalgets mandat å foreslå generelle endringer i tvisteloven. Utvalget vil likevel vurdere om det kan gjøres grep for å effektivisere tingrettens behandling i eventuelle saker om overprøving av Trygderettens kjennelser. Utvalget tar utgangspunkt i de tiltakene Domstolkommisjonen har foreslått, og vil vurdere om disse er egnet til å gjøre prosessen så effektiv at tingretten kan behandle sakene til tilnærmet samme kostnad som Trygderetten.

Domstolkommisjonen har foreslått en moderat spesialisering i tingrettene. Utvalget er enig i at dette vil kunne bidra til økt effektivitet. Kommisjonens forslag bygger imidlertid på at spesialiserte sakstyper ikke bør utgjøre mer enn 20-30 prosent av porteføljen.³⁴ Dommere behandler omtrent 100 saker i året.³⁵ Dersom den enkelte dommers portefølje bare skal bestå av omtrent 25 prosent spesialiserte saker, vil det utgjøre omtrent 25 trygdesaker i året. Dette er langt færre saker enn det som behandles av medlemmene i Trygderetten. Hvert juridisk kyndig rettsmedlem behandlet 109 saker i gjennomsnitt i 2021. Domstolkommisjonen forutsetter videre at sakene skal behandles i flere forskjellige domstoler. Fagkompetansen vil da måtte spres ut over ulike rettssteder. Kompetansen i de ulike rettskretsene vil være sårbar fordi fagmiljøene vil bli fåtallige. Dessuten bygger kommisjonens forslag på at dommere over tid skal rotere mellom å jobbe med de ulike spesialiserte rettsområdene. Det skaper usikkerhet med hensyn til hvilken grad av spesialisering dommerne vil oppnå. For utvalget er det derfor uklart hvor mye dette vil påvirke effektiviteten i domstolenes behandling av trygdesakene.

Den praktiske muligheten for spesialisering i domstolene henger også sammen med sakstilfanget. Ser man bort fra barnevernsakene, mottar domstolene omkring 430 saker av forvaltningsrettslig karakter årlig.³⁶ Av disse utgjør utlendingssaker 33 prosent og saker om skatt og avgift 28 prosent. Størsteparten av den resterende andel består av trygdesaker. Årlig antall forvaltningssaker per dommer antas å utgjøre 1/100 saker.³⁷ Med mindre det gjøres vesentlige endringer i reglene om rettshjelp og sakskostnader, vil det antagelig fortsatt være et begrenset antall trygdesaker som blir brakt inn for domstolen.

³⁴ NOU 2020: 11 Den tredje statsmakt, s. 295.

³⁵ Smith, *Våre perifere domstoler*, 1. utgave 2022, s. 36.

³⁶ Smith, *Våre perifere domstoler*, 1. utgave 2022, s. 69-70.

³⁷ Smith, *Våre perifere domstoler*, 1. utgave 2022, s. 36.

Utvalget mener at den beskjedne graden av spesialisering Domstolkommisjonen foreslår, ikke vil få noen nevneverdig betydning for kostnadsnivået på dette området. Det vil i for stor grad variere om retten har den spesialkompetansen som er nødvendig for en rask og effektiv behandling av de rettslige og faktiske problemstillingene sakene på dette området reiser.

Domstolkommisjonen har også foreslått å utvide adgangen til å avsi dom på grunnlag av skriftlig materiale.³⁸ Dette er et forslag utvalget stiller seg positivt til. Utvalget antar at den samlede tidsbruken i retten vil kunne reduseres noe. Det er imidlertid vanskelig å vurdere hvor stor betydning dette vil kunne få i praksis. Dels er det uklart hvordan det faktisk vil påvirke aktørenes opptreden og opplegg i retten så lenge rammene for hovedforhandlingen ellers likner på det som gjelder i dag. Dels er det knyttet usikkerhet til evnen til å gjennomføre endringer i domstolen som legger opp til utøving av dommerskjønn i den enkelte sak. Et hovedformål med ny tvistelov var nettopp å gjøre sakene billigere.³⁹ Domstolkommisjonen bekrefter imidlertid at tvistesakene i stedet har blitt vesentlig dyrere, og at økningen er høyere enn økningen i tvistesum skulle tilsi.⁴⁰ Riksrevisjonens legger i sin undersøkelse fra 2019 til grunn at tingrettene i for liten grad benytter seg av lovens virkemidler for aktiv saksstyring.⁴¹

Slik utvalget ser det, er det uklart om og eventuelt når Domstolkommisjonens forslag til effektiviseringsgrep i domstolene lar seg gjennomføre. Det er også uklart i hvilken grad disse grepene vil ha ønsket effekt.

Premisser for utvalgets nærmere vurderinger

Utvalget legger til grunn at kostnadene forbundet med en tenkt behandling for tingretten, gitt dagens regler, vil være omkring åtte ganger høyere enn dagens behandling for Trygderetten. Domstolkommisjonen anser «utviklingen i tilkjente sakskostnader som alvorlig», og viser til at «utviklingen har eskalert også etter innføringen av ny tvistelov». Dette fremheves som «særlig

³⁸ NOU 2020: 11 Den tredje statsmakt, s. 363-364.

³⁹ NOU 2001: 32 a Rett på sak, s. 90.

⁴⁰ NOU 2020: 11 Den tredje statsmakt, s. 246.

⁴¹ Dokument 3:3 (2019-2020) Riksrevisjonens undersøkelse av saksbehandlingstid og effektivitet i tingrettene og lagmannsrettene, s. 12. Domstolkommisjonen viser også til at tvisteloven åpnet for mer aktiv saksstyring, og konkluderer med det er ting som tyder på at «den «kulturendring» tvisteloven var ment å innføre, har latt vente på seg», se Domstolkommisjonen NOU 2020: 11 s. 267.

bekymringsfullt med tanke på borgernes tilgang til domstolene». ⁴² Utvalget er enig i dette.

Forslagene fra Domstolkommisjonen kan nok redusere kostnadsforskjellene mellom behandling i tingretten og Trygderetten noe, men neppe med så stor effekt at kostnadene kan reduseres til det nivå som er i Trygderetten. Utvalget legger til grunn at det også med kommisjonens forslag vil være vesentlige dyrere for en bruker å føre en sak for tingretten enn for Trygderetten. Dette er en viktig premis for utvalgets vurderinger av normalmodellen på trygderettens område.

Samtidig ser utvalget at det vil variere hvor stor vekt som kan og bør legges på hensynet til kostnadseffektivitet, avhengig av hvem som til slutt skal bære kostandene. I den forbindelse er det relevant å se hen til rettshjelpsreglene.

Domstolsprøving av trygdesaker har ikke vært et prioritert saksområde for fri sakførsel. De siste årene er det innvilget fri sakførsel i én- to trygdesaker i året. Rettshjelpsutvalget har nylig gjennomgått reglene om rettshjelp og foreslått endringer som kan medføre at noen flere får innvilget fri sakførsel for domstolsbehandling, også i trygdesaker. Rettshjelpsutvalgets forslag bygger imidlertid på at trygdesaker for domstolen fortsatt ikke skal være et prioritert saksområde. De foreslåtte endringene vil derfor ikke gi grunnlag for fri sakførsel i et vesentlig høyere antall saker enn i dag.

Uten betydelige endringer i rettshjelpsordningen vil normalmodellen innebære at brukeren bærer risikoen for de samlede sakskostnadene for tingretten, avhengig av resultatet i saken. Trygderetten stadfester rundt 80 prosent av vedtakene som ankes videre fra Nav Klageinstans. Tvistelovens sakskostnadsregler åpner for at retten på visse vilkår kan fritta private parter som taper saken, å dekke statens kostnader, og unntaksvis kan den tapende part også tilkjennes dekning for egne kostnader. ⁴³ Undersøkelser utvalget har gjort av lagmannsrettspraksis i 2021 viser at parten måtte dekke statens omkostninger i 29 av 44 saker der søksmålet ikke fører frem. Det er i tråd med tvistelovens hovedregler. ⁴⁴

Det er ikke til å komme bort fra at en bruker som ønsker å få prøvd saken sin for domstolene, må ta høyde for at regningen kan bli betydelig. Utvalget har stipulert et gjennomsnittlig sakskostnadsansvar (for egne og statens kostnader) til om lag 230 000 kroner. Utvalget antar at relativt få

brukere vil ta seg råd til å bringe et klagevedtak inn for domstolen dersom risikoen for tap med kostnadsansvar er kjent. Normalmodellen uten andre endringer i omkostningsreglene, ville derfor trolig ført til at bare et fåtall av sakene som i dag bringes inn for Trygderetten, blir gjenstand for prøving i domstolene. Utvalget tror ikke at antallet saker ville økt vesentlig fra det som i dag bringes inn for lagmannsrettene, selv om det antakelig øker noe. Over tid har tallet ligget på årlig omkring 100 saker i lagmannsrettene.

Innføringen av normalmodellen på Navs myndighetsområde vil altså i utgangspunktet gi en langt mer kostbar tvisteløsningsprosess enn dagens modell. Et alternativ som derfor må vurderes, er om ulempene med normalmodellen avhjelpes ved at staten helt eller delvis bærer kostnadene, for eksempel ved at det gjøres endringer i reglene om rettshjelp, eventuelt også i tvistelovens sakskostnadsregler. Uten slike endringer vil trolig bare et lite fåtall brukere ha mulighet til å få overprøvd vedtakene fra NAV Klageinstans. I realiteten fratras brukerne ett nivå med overprøving sammenlignet med dagens system. I et slikt tilfelle vil det kunne være behov for å gjøre mer eller mindre vesentlige endringer i klageinstansen.

12.3.3 Normalmodellen med bedre rettshjelpsdekning

En mulig utforming av normalmodellen er å endre rettshjelpsordningen slik at en stor andel av de som ønsket å prøve sin sak for tingretten, får innvilget rettshjelp. Som det fremgår ovenfor bærer også brukerne risikoen for å bli pålagt å dekke statens prosessomkostninger for de ordinære domstoler. Gjennomgangen utvalget har foretatt av statens fremsatte omkostningskrav i saker for lagmannsretten i 2021, viser et gjennomsnitt på 63 000 kroner. ⁴⁵ Dersom antallet saker for tingretten skal bli tilnærmet det samme som for Trygderetten, må det også foreslås endringer som gjøre at brukers risiko for å måtte dekke statens sakskostnader reduseres.

Det er innlysende at et slikt forslag vil få store økonomiske konsekvenser for staten. Utvalget har utarbeidet noen enkle regnestykker basert på en gjennomsnittspris på 38 000 kroner per sak for behandling i Trygderetten. Totalkostnaden for en hypotetisk behandling i tingretten er stipulert til om lag 310 000 kroner. ⁴⁶

⁴² NOU 2020: 11 Den tredje statsmakt, s. 316.

⁴³ Tvisteloven § 20-2 (3), § 20-3 og § 20-4.

⁴⁴ Tvisteloven § 20-2.

⁴⁵ Gjennomgang av søksmål til lagmannsretten over Trygderettens kjennelser som er avsluttet i 2021.

⁴⁶ Se ovenfor i punkt 12.3.2.

	Antall saker	Pris pr sak	Totalt
Trygderett	3 500	38 000	133 000 000
Tingrett	3 500	226 500	792 750 000
Kostnadsøkning			659 750 000
	Antall saker	Pris pr sak	Totalt
Trygderett	2 000	38 000	76 000 000
Tingrett	2 000	226 500	453 000 000
Kostnadsøkning			377 000 000
	Antall saker	Pris pr sak	Totalt
Trygderett	1 000	38 000	38 000 000
Tingrett	1 000	226 500	226 500 000
Kostnadsøkning			188 000 000

Den største delen av disse kostnadene er hentet fra reelle omkostningskrav fremsatt av brukernes prosessfullmektig. I disse omkostningsopp-gavene er det benyttet ordinære timesatser. Der-som saken skal finansieres gjennom reglene om rettshjelp, er det naturlig at man benytter offentlig salærsats. Disse er om lag halvparten av ordinære timesatser for denne typen saker. Utvalget har derfor i sin sammenlikning halvert kostnadene til brukerens advokat.⁴⁷

Kostnadene for staten vil avhenge av hvor mange som får innvilget rettshjelp og brukers risiko for å måtte dekke statens omkostninger. Utvalget har stipulert kostnadene under forutset-ning av at henholdsvis 3 500, 2 000 og 1 000 brukere velger å ta ut søksmål for tingretten.

Utvalgets forslag skal etter mandatet vurderes opp mot samfunnsøkonomisk effektivitet, her- under forsvarlig ressursbruk. Navs Omver- densanalyse bygger på at det vil bli nødvendig med kostnadseffektivisering på Navs myndighets- område.⁴⁸ Det er ingen tvil om at normalmodellen med utvidet rettshjelp vil bli svært kostbar og gå i motsatt retning av de forventninger som ellers er

stilt til effektivisering på Navs myndighetsom- råde.

En slik endring i reglene om rettshjelp vil også stå i et problematisk forhold til andre sammen- lignbare rettsområder innenfor velferdssektoren. Mens man innenfor helse- og omsorgssektoren bare kan overprøve klagevedtak for de ordinære domstolene, og da uten at dette er et prioritert område for rettshjelp, har man på Navs myndig- hetsområde mulighet for å få overprøvd klageved- tak gratis og med betydelig rettshjelpsmuligheter for Trygderetten. Det er derfor bedre rettssikker- hetsgarantier for brukerne i saker som blir behandlet i NAV Klageinstans og Trygderetten, enn på andre sammenlignbare områder. I en situa- sjon der det ikke kan forventes en kraftig tilførsel av midler til offentlig sektor, fremstår det som lite naturlig å tilføre denne brukergruppen store mid- ler til mer omfattende rettshjelp. Et slikt forslag vil også stå i strid med de avveininger av ulike bruk- ergrupper som Rettshjelpsutvalget har foretatt.

Etter utvalgets syn er normalmodellen med en betydelig utvidelse av rettshjelpsordningen ver- ken økonomisk realistisk eller forsvarlig.

12.3.4 Normalmodellen uten endringer i rettshjelpsdekningen og uten endringer i klageinstansen

Utvalget har også vurdert normalmodellen under forutsetning av at det ikke gjøres vesentlige endringer i rettshjelpsordningen, og uten at det gjøres store endringer i dagens klagebehandling. I et slikt system vil førsteinstansens vedtak kunne

⁴⁷ I praksis ser man ofte at brukers advokat inngår en avtale der bruker betaler ordinære rettshjelpssatser dersom søks- målet fører frem. Domstolen har akseptert at bruker da får erstatning for ordinære timesatser fra staten i saker der søksmålet fører frem. Dette kan være aktuelt i 20 prosent av sakene. Det er usikkert hvor vanlig slike avtaler er, og utvalget har derfor valgt å se bort i fra denne merkostna- den i våre overslag.

⁴⁸ NAVs omverdensanalyse 2021. Utvikling, trender og konse- kvenser fram mot 2035, s. 8.

klages inn til et alminnelig forvaltningsorgan, slik som NAV Klageinstans er i dag. Sakene på Navs myndighetsområde blir i så fall i realiteten likestilt med de fleste andre forvaltningssaker. Vedtak fra klageinstans må da bringes inn for de ordinære domstoler, med tingretten i første instans. En slik normalitet har en verdi i seg selv, og bidrar til å sikre blant annet likebehandling og forutsigbarhet. Dette er i dag ordningen for vedtak fra NAV Klageinstans etter lover som faller utenfor Trygderettens saklige virkeområde.⁴⁹

Også effektivitetshensyn kan tale for en slik normalmodell også for sakene som i dag behandles i Trygderetten. Selv om brukerne da fritt kan berge saken inn for tingretten, vil brukerne måtte bære risikoen for et kostnadsansvar. Som nevnt ovenfor er det derfor grunn til å tro at kun et fåtall brukere vil ta seg råd til å få prøvd sin sak for domstolen.

Dermed vil også den samlede saksbehandlingstiden reduseres ettersom de fleste sakene som i dag behandles i Trygderetten, vil bli endelig avgjort av klageinstansen. Tar man utgangspunkt i tidsbruken i Trygderetten i dag, kan man legge til grunn en redusert saksbehandlingstid på over ett år i saker som ikke bringes videre inn for tingretten. Dette er samsvar med utvalgets mål om å redusere antallet saker og omganger med ny prøving av samme sak. Målt fra et brukerperspektiv ville reduksjonen i saksbehandlingstid bare gjelde i saker der brukeren selv velger å anke til Trygderetten.

Utvalget foreslår at klagesaker skal sendes rett til klageinstansen, og at førsteinstansen av den grunn verken skal saksforberede eller vurdere omgjøring av eget vedtak.⁵⁰ Dette er et tiltak som både vil virke ressurs- og særlig tidsbesparende. Slik utvalget ser det, er dette tiltaket bare aktuelt dersom brukerne fortsatt har en reell mulighet til å få klagevedtaket overprøvd. Dette tiltak vil også fjerne én rettslig overprøving.

Ved at de fleste saker stopper etter en ordinær klagebehandling i forvaltningen, vil denne modellen medføre økonomiske besparelser. Kostnadene som i dag brukes på Trygderetten, vil frigjøres. Trygderettens har et budsjett på om lag 110 mill. kroner. Samtidig må det påregnes at flere saker går til domstolen (tingretten), noe som vil gi økte utgifter til arbeid med rettsaker. Utvalget antar at det vil dreie seg om 100-500 saker årlig. For illustrasjonens skyld kan det antas at 200 saker

går til domsavsigelse, at staten taper 20 prosent av disse med ansvar for sakskostnadene, og at staten i 30 prosent av sakene ikke får dekket sine kostnader selv om de vinner. I så fall blir kostnadsanslaget slik⁵¹:

- Kostnader til domstolens behandling 200 saker * 43 000 kroner per sak = 8,6 mill. kroner
- Saksomkostninger i 40 saker * 230 000 kroner = 9,2 mill. kroner
- Egne omkostninger i 60 saker * 67 000 kroner per sak = 4 mill. kroner
- Totalt 21,8 mill. kroner

Gitt disse forutsetningene vil besparelsen vært på omkring 90 mill. kroner. Fra dette beløpet må det gjøres fradrag for de tiltak som kan gjøres for å begrense saker som bringes inn for Trygderetten.

Det er likevel ikke tvil om at det ligger både potensiale for kortere saksbehandling og lavere ressursbruk, med en slik modell. Hensynet til effektivitet må imidlertid holdes opp mot verdien av at brukerne i dag kan prøve sin sak for Trygderetten gratis og i praksis uten risiko for å måtte bære statens kostnader.

Trygderetten er i dag en høyst reell rettssikkerhetsgaranti for brukerne. Over tid har Trygderetten omgjort om lag 700-750 saker i året.⁵² Ved en overgang til normalmodellen er det grunn til å tro at en god del uriktige vedtak, som frem til nå har blitt korrigert av Trygderetten, vil bli stående. Utvalget har også lagt vekt på at det er spørsmål om å ta bort en etablert rettighet. Fra et brukerperspektiv vil en slik endring oppleves som en betydelig reduksjon i rettssikkerhetsgarantiene på et område der det treffes mange svært viktige avgjørelser for ressursvake brukere. I referansegruppemøter har brukerorganisasjonene fremhevet viktigheten av Trygderettens rolle og arbeid.

Et annet vektig argument som taler mot en slik modell er borgernes rett til å få vedtak som treffes prøvd for en domstol. Normalmodellen vil oppfylle både Grunnlovens og EMKs minstekrav til at borgerne skal ha tilgang til en domstolsbehandling. Derimot er det god grunn til å reise spørsmål ved om idealet om at borgernes skal ha en reell tilgang til domstolen kan ivaretas med en slik modell. Etter utvalget syn har en formell tilgang til domstolen liten verdi for brukerne, dersom risikoen for et kostnadsansvar gjør at svært få kan ta seg råd til å få prøvet sin sak. Dette har særlig betydning på Navs myndighetsområde, ettersom

⁴⁹ For eksempel kontantstøtteleven, arbeidsmarkedsloven og barneloven.

⁵⁰ Se nedenfor i punkt 15.2.2.

⁵¹ Se punkt 12.3.2.

⁵² Omgjøringsprosenten er om lag 20, og det er mellom 3500 og 4000 saker i året.

brukerne ofte har begrenset med økonomiske ressurser. Fra et brukerperspektiv er det derfor særlig viktig å unngå økonomiske barrierer for å få sin sak prøvd for en domstol på dette området.

Dagens system bygger på at Trygderetten er et forvaltningsorgan, og denne prøvingsmuligheten ivaretar derfor ikke de formelle sidene av Grunnloven § 95. Trygderetten oppfyller imidlertid de materielle kravene til å være en domstol etter EMK artikkel 6 og Grunnloven.⁵³ På Navs myndighetsområde oppfylles den materielle siden av muligheten for domstolsprøving på en god måte. Å innføre normalmodellen uten endring i reglene om rettshjelp, vil utgjøre en reell økonomisk barriere for domstolsprøving. Det vil frata brukerne en viktig rettssikkerhetsgaranti de har i dag, og samtidig innebære et overprøvelsessystem som står mye lengre fra de ideal som Grunnloven og EMK bygger på.

Utvalget har vurdert om kvaliteten i tingrettens prøving er så mye bedre enn i Trygderetten, at det i seg selv kan begrunne innføring av normalordningen, selv om dette medfører reduserte rettssikkerhetsgarantier for mange av brukerne. Vurderingen tar utgangspunkt i forskjellene mellom tingrett og Trygderetten.

En forskjell er at Trygderettens medlemmer utelukkende jobber med trygde- og pensjonssaker, og slik sett er spesialister, mens dommerne i tingretten jobber med alle sakstyper, og er generalister. Det har over tid vært ulike synspunkter på om generalister eller spesialister treffer flest riktige avgjørelser. Særdomsutvalget drøftet dette spørsmålet grundig i sin utredning og la til grunn at det «vanskelig [lar seg] gjøre å komme frem til et kunnskapsbasert, objektivt svar på 'hva som er best' av generelle og spesialiserte dommere».⁵⁴ Særdomsutvalget redegjør på en god måte for ulike argumenter for og imot generalister og spesialister i domstolene.⁵⁵ Dette utvalget har vurdert disse hensynene, og mener at de eventuelle fordeler som ligger i at saken behandles av en generalist, ikke kan forsvare at så få får en reell tilgang til rettslig overprøving av klageinstansens vedtak.

Utvalget har også vurdert om behandlingsformen i tingretten har vesentlig bedre rettssikkerhetsgarantier enn i Trygderetten. Trygderetten behandler stort sett sine saker skriftlig. Loven åpner for å behandle trygdesaker ved muntlige

forhandlinger, men i praksis skjer dette helt unntaksvis. I tingretten er hovedregelen derimot at sakene behandles muntlig. Rettens bevisvurdering skal bygge på det som har fremkommet i det muntlige rettsmøtet.⁵⁶ Det kan reises spørsmål om bevisumiddelbarhet og muntlighet vil gi flere riktige avgjørelser i saker på Navs myndighetsområde. Etter utvalgets syn er det vanskelig å gi et generelt svar på dette.

Domstolkommisjonen viser til at sakene på Navs myndighetsområde ofte er egnet for skriftlig behandling.⁵⁷ Dette utvalget er enig i at de fleste av disse sakene er det den skriftlige dokumentasjonen som blir avgjørende. Det gjelder også når sakene behandles av domstolene. Ren opplesing av dokumenter, slik dokumentbevis føres for domstolen, har neppe noen egenverdi for kvaliteten på sakens avgjørelsesgrunnlag. Dette er en viktig grunn til at det at disse sakene normalt behandles skriftlig i domstolene i Sverige og Finland.⁵⁸ Selv om utvalget mener at det i enkeltsaker, og i flere saker enn i dag, er ønskelig å ha muntlige bevisføring, må det være et supplement til og ikke en erstatning av den skriftlige saksbehandlingen. De muntlige forhandlingene bør begrenses til de temaene som blir bedre belyst gjennom muntlig forklaring. En slik håndtering vil være i tråd med utviklingen ellers i Europa.⁵⁹ Behandlingsformen i tingretten har således noen styrker.

I Trygderettens finnes andre og kompenserende rettssikkerhetsgarantier. Medlemmene i en sak for Trygderetten er ikke bare jurister, men også medisinsk kyndige og attføringskyndige. Dette gjør at Trygderetten sitter med etablert fagkompetanse av relevans for behandlingen av saken, noe som bidrar til at sakkyndige blir brukt i mange saker. Trygderetten kan også treffe realitetsavgjørelser⁶⁰ og har et selvstendig ansvar for sakens opplysning.⁶¹ Dette var ifølge Ankelovutvalget ment å oppveie for den ubalanse som er mellom partene i disse sakene.⁶² I domstolen er partene formelt likestilt, og det er helt og holdent opp til partene å opplyse saken og føre de bevis de mener er relevante for rettens avgjørelse.⁶³

Etter utvalgets syn er det derfor usikkert om prosessformen i tingretten har innebygget bedre

⁵³ Se tilsvarende NOU 2017: 8 Særdomsstoler på nye områder? s. 32 og Prop. 139 L (2014–2015) s. 21.

⁵⁴ NOU 2017: 8 Særdomsstoler på nye områder? s. 52.

⁵⁵ NOU 2017: 8 Særdomsstoler på nye områder? s. 52-53.

⁵⁶ Tvisteloven § 11-1 første ledd, jf. § 21-2 andre ledd.

⁵⁷ NOU 2020: 11 Den tredje statsmakt, s. 337.

⁵⁸ Se punkt 9.3 og 9.4.

⁵⁹ Smln. NOU 2020: 11 Den tredje statsmakt, s. 277.

⁶⁰ Trygderettsloven § 21 fjerde ledd.

⁶¹ Trygderettsloven § 20 femte ledd.

⁶² Ankelovutvalgets innstilling s. 19.

⁶³ Tvisteloven § 11-2.

rettssikkerhetsgarantier for denne typen saker. Det legges uansett til grunn at fra et alminnelig brukerperspektiv er det langt bedre at (så å si) alle brukere har en reell mulighet til å få prøvd sin sak for Trygderetten, enn et system med betydelig økonomiske barrierer for mange av brukerne.

Utvalget har også vurdert hvordan normalmodellen vil påvirke tilliten til systemet. Det er vanskelig å måle tillit, men det er gjennomført flere undersøkelser som gir grunnlag for enkelte slutninger. Utvalget legger til grunn at norske domstoler nyter stor tillit i befolkningen.⁶⁴ Det lar seg antakelig også hevde at domstolene nyter større tillit enn forvaltningen generelt.⁶⁵ Utvalget mener likevel at det er holdepunkter for at Trygderetten nyter høyere tillit enn øvrige deler av norsk forvaltning. Trygderetten er uavhengig og har en behandlingsform som har store likheter med domstolen. Utvalget vil også foreslå tiltak som kan bidra til en ytterligere styrking av tilliten til Trygderetten. Utvalget har ikke grunn til å tro at behandling for tingretten vil gi vesentlig bedre tillit enn en behandling for Trygderetten.

Tilliten til systemet vil i langt større grad påvirkes at om befolkningen har en reell tilgang til overprøving av klageinstansens vedtak. Tilliten til systemet vil derfor klart svekkes om Trygderetten erstattes av tingretten, uten at det gjøre vesentlig endringer i rettshjelpsordningen.

Utvalget foreslår derfor ikke å innføre normalmodellen, uten at det gis rettshjelp.

12.3.5 Normalmodellen uten endring i rettshjelp, men med styrking av klagebehandlingen

På mange forvaltningsområder behandles klager av et kollegialt organ.⁶⁶ Ifølge Domstolkommisjonen finnes det per 2020 over 50 statlige klagenemnder.⁶⁷ Disse nemndene er normalt uavhengige i den forstand at de ikke kan instrueres av departementet i sin saksbehandling. Som begrunnelse for opprettelsen av uavhengige klageorganer har det vært vanlig å vise til at disse i større grad ivaretar de sentrale rettssikkerhetsgarantiene og sikrer faglig baserte avgjørelser. I tillegg kommer at desto mer uavhengig og eventuelt domstollignende den enkelte nemnd er, desto mer kan den kompensere for manglende reell tilgang til dom-

stolene. I lys av utviklingen på andre forvaltningsområder har utvalget funnet det naturlig også å vurdere et normalsystem hvor klageinstansen er en uavhengig klagenemnd.

Et særpreg for Nav er imidlertid den voldsomme saksinngangen et klageorgan må håndtere. NAV Klageinstans behandlet om lag 35 000 klager i 2021.⁶⁸ Det er etter utvalgets syn klart at dette ikke vil være håndterlig for en nemnd, iallfall ikke uten en vesentlig økning i ressurstilgangen. Kostnadene ville antakelig langt oversteget dagens kostnader for behandling i klageorgan og i Trygderetten.

En mulig løsning utvalget har vurdert, er å samle NAV Klageinstans og Trygderetten i ett felles uavhengig klageorgan. Man kunne her vurdert en differensiering etter sakstype, for eksempel slik at klageorganets virksomhet grovt sett deles i to. De største og viktigste sakene kan behandles av det som i dag er Trygderetten, men slik at behandlingen foregikk i nemnd. I et slikt system har utvalget tatt som utgangspunkt at sykepenges, arbeidsavklaringspenges, uføretrygd og yrkesskade bør behandles av nemnda. Andre, og presumptivt enklere saker, behandles i en mer ordinær klagebehandling, eventuelt av et sekretariat for nemnda.

En utfordring med en slik organisering er at antallet klagesaker for de «store» sakstypene er høyt. Navs statistikk for 2021 viser for disse sakstypene⁶⁹:

- Arbeidsavklaringspenges 3238
- Uføretrygd 4201
- Sykepenges 3200
- Yrkesskade 1157

I 2021 var det altså totalt 11 796 slike saker. Hvis det forutsettes at tallene ikke synker vesentlig de neste årene, vil en ny nemnd måtte behandle omtrent fire ganger så mange saker som det Trygderetten behandler i dag.

Utvalget har gjort noen enkle overslag over kostnadene knyttet til en slik løsning. I dette regnestykket har utvalget måtte bygge på brutto budsjettall, og tallene vil derfor avvike fra tallene i regnestykkene ovenfor. Klageinstansen har budsjett på om lag 200 mill. kroner. De behandler om lag 35 000 klagesaker. I tillegg behandler klageinstansen om lag 4 000 ankesaker for Trygderetten. Dersom vi legger til grunn at arbeidene med klagesak og saker for Trygderetten er omtrent den

⁶⁴ Smln. NOU 2020: 11 Den tredje statsmakt, s. 15.

⁶⁵ NOU 2017: 8 Særdomstoler på nye områder? s. 347.

⁶⁶ NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov s. 368 og Statskonsult-rapport 2003:19 s. 13.

⁶⁷ NOU 2020: 11 Den tredje statsmakt, s. 69.

⁶⁸ Statistikk fra Navs datavarehus, 2121, (SAK610).

⁶⁹ Statistikk fra Navs datavarehus, 2121, (SAK610).

samme, vil klageinstansens samlede kostnader per sak være 5 128 kroner.

Trygderetten har om lag 110 mill. kroner i samlet budsjett. Hvis vi legger til grunn at de behandler 4000 saker, vil samlet kostnad per sak være 27 500 kroner. Dersom kostnaden per sak i en klagenemnd er den samme som en behandling i Trygderetten, og nemnda skulle behandle 11 000 saker, ville nemndsbehandling av et så høyt antall saker, krevd over 300 mill. kroner.

I en slik løsning ville den ordinære klagebehandlingen blitt avlastet med 11 000 saker, og de kunne da ha overført om lag en tredjedel av budsjettet, eller om lag 66 mill. kroner, fra klageinstansen til den nye klagenemnden. Ved å overføre Trygderettens budsjett, som er om lag 110 mill. kroner, gir dette til samme 176 mill. kroner.

Dersom kostnadene per sak i nemnd ville vært den samme som i Trygderetten, vil en nemndsbehandling av så vidt mange saker krevd tilførsel av om lag 126,5 mill. kroner. Det er nok mulig å gjøre tilpasninger i nemnda slik at kostnadene reduseres noe, men samtidig vil da rettssikkerhetsgarantiene svekkes.

Slik utvalget ser det, vil derfor ikke en nemndsløsning med saklig avgrenset anvendelsesområde være mulig uten en vesentlig forenkling av saksbehandlingen, eller en betydelig økning av ressursene.

En tredje måte å organisere klageinstansen på, er å innføre et sekretariat og nemndsløsning, der det store flertall av saker ble behandlet av sekretariatet. En slik løsning vil minne om dansk rett, der klager behandles av Ankestyrelsen.⁷⁰ Ankestyrelsens avgjørelser på såvel sosial- og arbeidsområdet treffes av en eller flere medlemmer avhengig av sakstype. Det er Ankestyrelsen selv som vurderer hvilken behandlingsform en klage skal ha. Som hovedregel treffes klagevedtak av en medarbeider i Ankestyrelsen (på vegne av Direktøren). Ankestyrelsen har også regler om utvidet votering der en sak har «prinsipiell betydning». Det vedtak Ankestyrelsen treffer kan bringes inn for de alminnelige domstoler etter de alminnelige regler for behandling av sivile saker.

Det vil også ligne modellen som er valgt for Utlendingsnemnda.⁷¹ Sakene behandles av nemnder, nemndledere og et sekretariat etter delegasjon. Saker med «vesentlige tvilsspørsmål» skal avgjøres av en nemnd.⁷² Andre saker kan avgjøres av en nemndleder eller sekretariatet.

Det ville være opp til sekretariatet eller en nemndleder selv å vurdere sammensetningen i den enkelte sak. Erfaringen fra slike ordninger, er at relativt få vedtak blir behandlet i nemnd. I Utlendingsnemnda ble kun 270 saker avgjort i nemnd 2021, noe som utgjorde 5,7 prosent av alle ferdigbehandlede saker. Året før var andelen 3,8 prosent. 81 prosent av sakene ble avgjort av en nemndleder, mens tolv prosent ble avgjort av sekretariatet. Det er en nærliggende risiko for en lignende utvikling også på Navs myndighetsområde.⁷³

Dersom en slik modell skulle gitt besparelser, ville det være nødvendig å redusere på rettssikkerhetsgarantiene. Det vises her til vurderingen av modellen med nemndsbehandling av et saklig avgrenset saksområde ovenfor. For brukerne som får en ordinær klagesaksbehandling av et sekretariat eller ett nemndsmedlem, ville dette bli opplevd som en klar svekkelse av rettssikkerhetsgarantiene sammenlignet med dagens ordning der de kan bringe klagevedtaket inn for domstolslignende behandling.

En slik organisering vil også ha noen negative virkninger for styringen av Nav. En slik modell vil også føre til at klageorganet vil organiseres uavhengig av Nav. Et av formålene med klagebehandling er å sikre læring og kontroll fra overordnet organ (klageinstansen) over underliggende forvaltningsorgan. Løsrives klageinstansen fra Nav, vil læringen og kontrollen svekkes. Basert på utvalgets funn, vil dette være uheldig.

Erfaringene fra slike uavhengig nemnder er også at det lett oppstår restanser og lang saksbehandlingstid. Som eksempel kan nevnes skatteklagenemnda, som ble opprettet i 2016. Nemnda har over tid hatt lang saksbehandlingstid og økende restansmengde. Sivilombudet har i flere saker uttrykt bekymring for svært lang saksbehandlingstid i Skatteklagenemnda. En ny undersøkelse fra høsten 2022 viste at gjennomsnittlig saksbehandlingstid var 22 måneder.⁷⁴ Riksrevisjonen har uttalt at det fremsto som usikkert om sekretariatet ville klare å bygge ned restansene ytterligere i tiden fremover.⁷⁵ Det er problematisk å møte en utfordring knyttet til lang saksbehandlingstid og restanser, med en ordning som i praksis har vist seg å føre til nettopp lang saksbehandlingstid og betydelige restanser.

⁷⁰ Se nærmere ovenfor i punkt 9.2.

⁷¹ Se nærmere ovenfor i punkt 8,1.

⁷² Se utlendingsloven § 78 og utlendingsforskriften § 16-9.

⁷³ Se Utlendingsnemndas årsmelding 2021 s. 12.

⁷⁴ Sivilombudets uttalelse – sak 2022/4813.

⁷⁵ Riksrevisjonens rapport om klagesaksbehandlingen på skatteområdet – Del av Dokument 1 (2022–2023).

Utvalget er etter dette kommet til at dagens modell er bedre enn normalmodellen uten retts- hjelp, selv om klageinstansens styrkes.

12.3.6 Oppsummering

Saksbehandlingen i forvaltningen og klage- og ankesystemet på Navs myndighetsområde skal være forholdsmessig. Grundigheten i saksbe- handlingen må avpasses etter sakens viktighet og tilgjengelige ressurser (kapasitet). Kapasiteten styres av sakstilfanget. Systemet er og bør være slik at sakstilfanget blir lavere jo høyere opp i systemet man kommer. Siden et overordnet organ håndterer færre saker, og parten har færre over- prøvingsmuligheter, er det naturlig å stille stren- gere krav til saksbehandlingen jo høyere opp i systemet saken er. Man kan si at rettssikkerhets- garantiene skjerpes jo lenger opp i systemet man kommer.

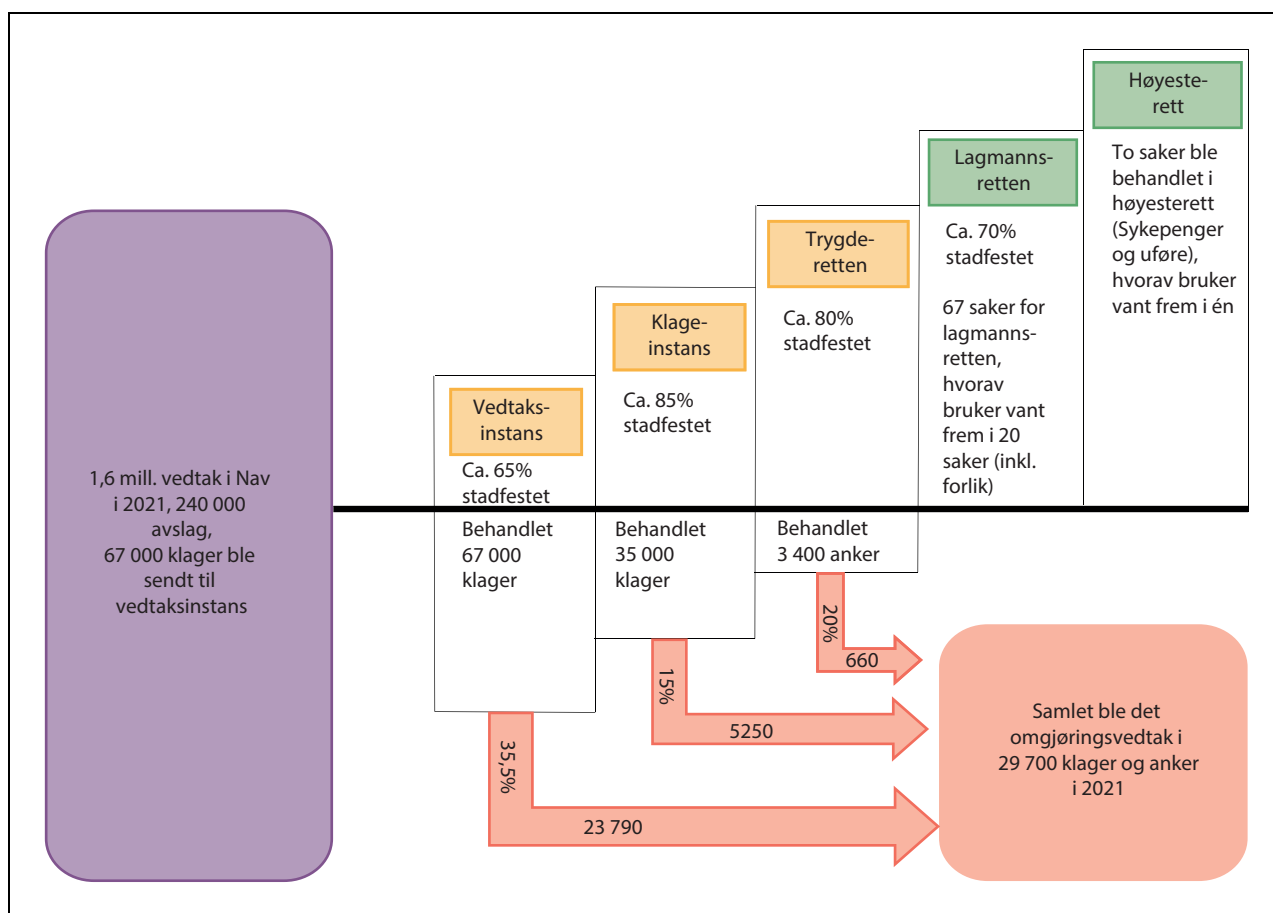
I 2021 ble det truffet om lag 1,6 millioner ved- tak i Nav. Om lag 85 prosent av søknadene ble inn- vilget. Av om lag 240 000 avslagsvedtak ble cirka 64 000 vedtak påklaget. Det utgjør 28 prosent av avslagene.⁷⁶ En betydelig andel av de påklagede

vedtakene omgjøres av vedtaksinstansen selv, om lag 35 prosent. Resten sendes videre til klagein- stansen. I 2021 mottok Klageinstansen om lag 35 000 klager. I 86 prosent av klagesakene ble før- steinstansens vedtak stadfestet. Klageinstansen omgjorde eller opphevet førsteinstansens vedtak i 14 prosent av sakene. I 2021 mottok klageinstan- sen om lag 4 600 anker til Trygderetten. Det utgjør om lag 15 prosent av sakene der klagein- stansen stadfestet førsteinstansens vedtak.⁷⁷ Samme år behandlet Trygderetten 3 415 ankesa- ker. Omtrent 80 prosent av sakene endte med stadfestelse av klageinstansens vedtak. Kun 72 av disse sakene ble brakt inn for lagmannsretten.⁷⁸ Det ble behandlet 67 saker i lagmannsretten i 2021. 13 saker ble anket til Høyesterett. Høyeste- rett behandlet to saker i 2021.

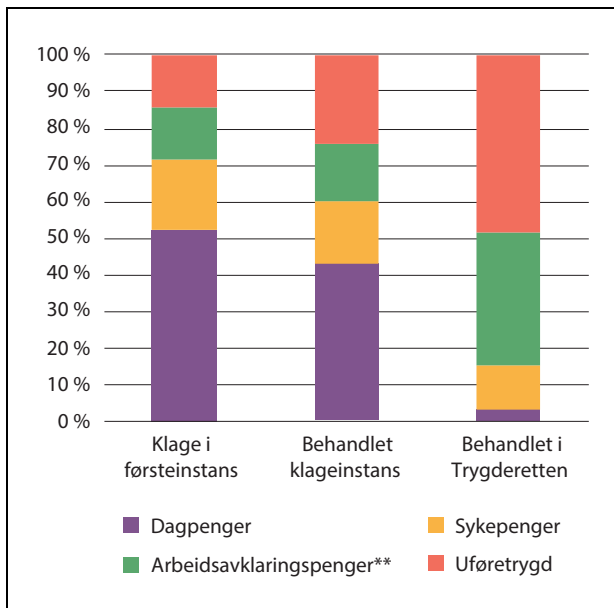
⁷⁶ På dette punkt er tallene noe upresise ettersom det også er en del klager over delvis innvilgelser. Utvalget har ikke fått noe data som gjøre det mulig å ta høyde for slike klager.

⁷⁷ Det kan det tenkes anker over delvis omgjøring i klagein- stansen. Tallmaterialet gir ikke grunnlag for å ta høyde for denne typen anker.

⁷⁸ Domstolkommisjonen legger til grunn at om lag 2,5 prosent av sakene behandlet av Trygderetten bringes videre til lag- mannsretten, NOU 2020: 11 Den tredje statsmakt, s. 337.



Figur 12.6 Klage- og ankesystemet. Tall fra Nav og Trygderetten.



Figur 12.7 Fordeling av de største ytelsene i klage- og ankesystemet

Det er en tydelig tendens til at sakens viktighet, ytelsens betydning for bruker, avgjør hvor langt opp i systemet vedkommende løfter saken.

Etter utvalgets syn ivaretar Trygderettens behandling hensynet til riktig resultat og behovet for rettssikkerhetsgarantier i form av rettslig overprøving på en god måte. Trygderetten håndterer naturligvis langt færre saker enn både førsteinstansen og klageinstansen, men til gjengjeld behandles sakene grundigere. Det er harmonerer med hvordan systemet bør være.

Behandlingsformen er i utgangspunktet skriftlig, men med mulighet for muntlighet. Ordningen er gratis for brukerne og åpner for at mange får prøvd klageinstansens vedtak. Trygderetten fungerer langt på vei i tråd med sitt opprinnelig formål, som var å sikre en vid og reell overprøvingsadgang, uten helt de samme rettssikkerhetsgarantier som ligger i behandlingsformen for de alminnelige domstolene.

Dersom Trygderetten blir erstattet med tingretten, vil kostnadene ved å behandle den enkelte sak øke betraktelig. Utvalgets beregninger tilsier at det vil påløpe om lag åtte ganger så høye kostnader ved å få saken prøvd for tingretten. Skal et tilnærmedesvis likt antall saker prøves for tingretten etter normalmodellen, må rettskjøpsordningen og tvistelovens regler om ansvar for dekning om motpartens sakskostnader, endres vesentlig. Dette fremstår verken som realistisk eller økonomisk forsvarlig.

Erstattes Trygderetten med tingretten uten en endring i rettskjøpsreglene og tvistelovens regler

om ansvar for dekning om motpartens sakskostnader, vil normalmodellen reelt sett innebære at man tar vekk den reelle muligheten for de fleste brukerne til å få overprøvd klagevedtak. Det vil bety at man fjerner en sentral rettssikkerhetsgaranti på området. Slik utvalget ser det, vil det nødvendigvis føre til at antallet riktige resultater reduseres, og at tilliten til systemet svekkes. I en tid der det har blitt avdekket alvorlige feil og mangler i Nav-systemet, fremstår det som en dårlig løsning å frata borgerne sentrale rettssikkerhetsgarantier.

Heller ikke forslaget om etablering av en uavhengig nemnd som eneste klageorgan fremstår som en farbar løsning i en normalmodell. En slik ordning kan nok kompensere for en del av de rettssikkerhetsgarantiene Trygderetten gir i dag, men når sakstilfanget blir såpass mye større enn det Trygderetten har i dag, er det vanskelig å sikre en god og rask behandling uten vesentlig kostnadsøkning. Resultatet vil bli en ordning med færre rettssikkerhetsgarantier til en høyere kostnad.

For utvalget er det viktig at brukerne har reell tilgang til å få prøvd sin sak for et uavhengig organ som har en behandlingsform som minner om en domstol. Slik sett er Trygderetten godt egnet, og bedre egnet enn tingretten til å sikre reell overprøvingsadgang. Utvalget går derfor ikke inn for å gjennomføre normalmodellen på Navs myndighetsområde. I stedet vil utvalget foreslå endringer i trygderettsloven som kan gjøre Trygderettens saksbehandling mer effektiv. Utvalget mener også at Trygderettens organisatoriske status og plassering bør revurderes.

12.4 Trygderettens formelle rolle og status i norsk rett

12.4.1 Innledning

Utvalget mener at det ikke er noen god løsning at Trygderettens avgjørelser skal bringes inn for tingretten i første instans, og ser det heller ikke som en god løsning å erstatte Trygderetten med behandling i tingretten. Dagens overordnede struktur fremstår etter utvalgets syn som den beste for både brukerne og samfunnet. Det betyr likevel ikke at dagens ordning er ideell. Tvert imot er det grunn til å vurdere endringer i Trygderettens organisering, særlig i lys av den uklare rollen Trygderetten må kunne sies å ha hatt siden etableringen.

Trygderetten er formelt sett et forvaltningsorgan, men har en organisering og saksavvikling som har mange likhetstrekk med en domstol.

Behandlingen i Trygderetten oppfyller de krav som EMK artikkel 6 stiller til en uavhengig og upartisk domstolsbehandling. Trygderetten oppfyller da også de materielle krav til domstolsbehandling etter Grunnloven § 95. Utvalget er enig med høyesterettsdommer Skoghøy når han skriver at Trygderetten «defineres som et forvaltningsorgan, men fungerer langt på veg reelt som en særdomstol».⁷⁹ Ser man nærmere på bakgrunnen for Trygderettens opprettelse, er det etter utvalgets syn klart at Trygderetten nettopp skulle være en særdomstol. Dessuten har de senere års endringer i Trygderettens organisering og saksbehandling forsterket Trygderettens domstolspreg.

Situasjonen i dag er at Trygderetten fungerer som den reelle dømmende myndighet i saker på rettens saklige virkeområde. Av mange brukere oppfattes den nok også som en domstol, selv om det formelt hører under forvaltningen. Når tilgangen til de egentlige domstolene også er så snever som den er i dag, skaper det et prinsipielt problem vurdert opp mot det maktfordelingsprinsipp Grunnloven bygger på. Utvalget vil derfor her vurdere om Trygderetten formelt bør anerkjennes som særdomstol i norsk rett.

12.4.2 Kort om de historiske forhold og synet på særdomstoler i Norge

12.4.2.1 Bakgrunnen for opprettelsen og organiseringen av Trygderetten

Til grunn for opprettelsen av Trygderetten lå innstilling fra Ankelovutvalget datert 22. oktober 1965. Ankelovutvalget foreslo at Trygderetten skulle være en domstol, og at Trygderettens avgjørelser skulle ankes direkte inn for Høyesterett.

I høringsrunden var høyesterettsjustitiarius kritisk. Det ble vist til at det på forhånd var usikkert hvordan et slikt organ ville fungere, og at det derfor var «naturlig» å gi organet status som forvaltningsorgan. I tillegg problematiserte høyesterettsjustitiarius det prinsipielle ved at man på et avgrenset forvaltningsområde etablerer et spesialorgan som skal tre istedenfor by- og herredsrettene og lagmannsrettene.⁸⁰

Også Justisdepartementet viste til at særdomstoler var uvanlig, og at det krevde en bredere utredning. Som høyesterettsjustitiarius mente Justisdepartementet at det var naturlig først å høste

erfaringer fra Trygderetten som forvaltningsorgan. Justisdepartementet fremsatte også en del av argumentene som har vært anført mot å opprette særdomstoler. Det ble blant annet vist til at det kunne signalisere mistillit til de alminnelige domstoler.

Sosialdepartementet påpekte at trygde- og pensjonssaker i alminnelighet ikke egnet seg så godt for behandling ved de ordinære domstoler. De mente også at slike avgjørelser var lite egnet for anke til lagmannsretten. Det ble særlig begrunnet i behovet for rask avklaring på området. Samtidig viste Sosialdepartementet til de mange innspill som var kommet, og til behovet for å foreta en nærmere drøftelse av Trygderetten som en domstol.⁸¹

I lys av høringsinnspillene landet Sosialdepartementet på at Trygderetten burde få status som «frittstående forvaltningsorgan». Samtidig pekte departementet på at det senere ville bli tatt under overveielse å la saken «utredes av et bredt sammensatt utvalg i samsvar med forslagene herom».⁸²

12.4.2.2 Særdomstolsutvalgets syn

Særdomstolsutvalget hadde som mandat å vurdere om det burde innføres særdomstoler på barne-, familie- og utlendingsfeltet. Istedenfor særdomstoler anbefalte Særdomstolsutvalget en mild spesialisering av de eksisterende tingrettene. Det ble lagt stor vekt på hensynet til det som kan kalles omstillingskostnader, og konsekvensene opprettelse av særdomstoler ville ha for tingrettene.

Ved vurderingen av opprettelsen av barne- og familiedomstoler bygget Særdomstolsutvalget på at det ville være nødvendig å overføre en stor del av porteføljen fra de alminnelige domstolene til særdomstolen. Det ble pekt på at barnesakene i snitt utgjorde omtrent 30 prosent av tvistesakene i tingrettene, slik at konsekvensene for tingrettene ville bli betydelig. Det ville bety at en ikke ubetydelig del av tingrettens kompetanse og erfaring ville gå tapt. I tillegg reiste Særdomstolsutvalget spørsmål om hvorvidt det var mulig å opprette like robuste og faglig sterke miljøer i barnedomstoler rundt omkring i landet. Det ble lagt til grunn at det var behov for å behandle sakene muntlig og lokalt. Rent økonomisk ville det for øvrig være behov for betydelige investeringer for

⁷⁹ Skoghøy (2022), s. 31.

⁸⁰ Ot.prp. nr. 5 (1966–67) s. 17.

⁸¹ Ot.prp. nr. 5 (1966–67) s. 20.

⁸² Ot.prp. nr. 5 (1966–67) s. 20.

å bygge opp nye organisasjoner med lokaler, personell mv.⁸³

Ved vurderingen av opprettelsen av en utledningsdomstol la Særdomstolsutvalget også vekt på behovet for muntlige forhandlinger og utfordringene knyttet til det å vedta en fullstendig ny prosesslov. Særdomstolsutvalget antok at en utlendingsdomstol ville gi mer rettssikkerhet og tillit, men kunne ikke se at fordelene ville så stor at de veide opp for de administrative konsekvensene av å legge om systemet.⁸⁴

12.4.2.3 Domstolkommisjonens syn

Domstolkommisjonen har også i sin siste utredning uttalt seg om særdomstolens posisjon i norsk rett. Kommisjonen legger som et generelt standpunkt til grunn at det ikke burde opprettes særdomstoler i Norge med mindre det foreligger «helt spesielle omstendigheter», og viser til at det har vært den rådende oppfatning i norsk rettstradisjon over lang tid.⁸⁵

I sin begrunnelse bygger kommisjonen i stor grad på et «generalitetsprinsipp», det vil si prinsippet om at allmenndomstoler og generalistdommere er ansett å fremme grunnleggende kvaliteter og verdier ved domstolene som statsmakt. Kommisjonen viser til at dette legger til best rette for domstolens samfunnskommunikasjon og offentlighet i rettspleien, blant annet ved at det reduserer faren for utvikling av et «stammespråk» som er utilgjengelig eller uforståelig for andre, og at det oppleves betryggende og tillitvekkende at dommere ikke fremstår for fjerne fra folk flest.⁸⁶

Domstolkommisjonen erkjenner at samfunnsutviklingen har ført til økt behov for, eller et ønske om, mer spesialisering i domstolene, men kommisjonen er av den oppfatning at dette kan ivaretas ved en begrenset spesialisering innad i de alminnelige domstolene. Kommisjonen viser til at brukere synes å verdsette spesialisering som allerede finner sted i domstolene, og minner dessuten om at tvisteloven i vid utstrekning åpner for at det settes rett med fagkyndig kompetanse.⁸⁷

12.4.3 Utvalgets vurderinger

Prinsipielle betraktninger om og grunner til å formalisere Trygderettens rolle som særdomstol i norsk rett

Domstolkommisjonen og Særdomstolsutvalget har altså relativt nylig uttalt seg om særdomstolens posisjon i norsk rett. Mens Domstolkommisjonen mener at det på prinsipielt grunnlag ikke bør opprettes særdomstoler med mindre det foreligger helt spesielle omstendigheter, har Særdomstolsutvalget en mer praktisk tilnærming, hvor det avgjørende for at man ikke foreslo innføringen av barne-, familie- og utlendingsdomstoler, synes å ha vært omstillingskostnadene.

Også dette utvalget tar som utgangspunkt at det må kreves svært gode grunner for å opprette særdomstoler. Slike grunner kan imidlertid være av både prinsipiell og praktisk art. Utvalget vil her drøfte de prinsipielle grunner som gjør seg gjeldende på Navs myndighetsområde.

Retten til å få avgjort sine saker av en uavhengig og upartisk domstol er en grunnleggende rettssikkerhetsgaranti vernet av blant annet Grunnloven § 95 og EMK artikkel 6. Denne rettigheten gjelder også i saker mellom borgerne og staten, hvor domstolene etter Grunnloven § 89 har rett og plikt til å prøve lovligheten av myndighetenes avgjørelser.

Det er ikke uten videre tilstrekkelig at domstolene formelt står til disposisjon for borgerne. Retten til rettferdig rettergang krever også at tilgangen til domstolen er reell.⁸⁸ Det kan derfor hevdes at rettigheten ikke ivaretas når bare en liten del av befolkningen har realistiske muligheter til å bringe sine saker inn for domstolen. I tråd med dette har Den europeiske menneskerettsdomstol i relasjon til EMK artikkel 6 lagt til grunn at borgerne må ha praktiske muligheter til å nyttiggjøre seg av retten til rettferdig rettergang.⁸⁹

Slik utvalget ser det, er det betimelig å spørre om brukerne har god nok tilgang til domstolene på Navs myndighetsområde, særlig vurdert opp mot Grunnloven § 95 og idealet om at domstolene skal være tilgjengelig for alle med et reelt behov. Det er et faktum at kostnadene ved domstolsbehandling av disse sakene er betydelige. Det gir seg utslag i at domstolene behandler relativt få saker i året, om lag 70 de siste årene. Til sammenlikning behandler Trygderetten 3 500-4 000 saker i året.

Sakene på Navs myndighetsområde er, sammenlignet med saker på andre forvaltningsområ-

⁸³ NOU 2017: 8 Særdomstoler på nye områder? kap. 19.

⁸⁴ NOU 2017: 8 Særdomstoler på nye områder? s. 355.

⁸⁵ NOU 2020: Den tredje statsmakt s. 294–295.

⁸⁶ NOU 2020: 11 Den tredje statsmakt, s. 295.

⁸⁷ NOU 2020: 11 Den tredje statsmakt, s. 295.

⁸⁸ Se kapittel punkt 4.3.2.

⁸⁹ Kjølbros (2020), s. 564.

der, gjenstand for en særlig betryggende behandling, der det totalt sett også er mer domstolskontroll. Det underbygges av at Trygderetten nok oppfyller de krav som etter EMK artikkel 6 stilles til en uavhengig og upartisk domstolsbehandling. Vurdert opp mot Grunnloven mener utvalget likevel at det er prinsipielle betenkeligheter ved at Trygderetten formelt hører under den utøvende makt. Så lenge bare et fåtall av brukerne har mulighet til å bringe Trygderettens avgjørelser videre inn for domstolene, ivaretas ikke de formelle sider av grunnlovsvernet i tilstrekkelig grad.

Vår konstitusjon, og retten til å få sine saker avgjort av en uavhengig og upartisk domstol, bygger på den grunnleggende idé at det er den dømmende makt (domstolene) som skal kontrollere at den utøvende makt (forvaltningen) holder seg innenfor lovens rammer. Dette idealet oppfylles bare hvis domstolene rent faktisk får saker om forvaltningens myndighetsutøvelse til behandling. Slik Domstolkommisjonen peker på, er situasjonen i dag at det generelt er få forvaltningssaker som bringes inn for domstolen.⁹⁰ Utvalget mener som sagt at det samme gjelder for saker på Navs myndighetsområde.

Opprettelsen av uavhengige forvaltningsorganer, som Trygderetten, er egnet til å løse en del praktiske utfordringer med hensyn til overprøving av forvaltningsvedtak. Tilbake står likevel en ikke ubetydelig prinsipiell utfordring; at et forvaltningsorgan (Trygderetten) i praksis er den reelle dømmende makt på området. Det utfordrer maktfordelingsprinsippet Grunnloven bygger på, og borgernes rett etter Grunnloven § 95 til å få sin sak avgjort av en uavhengig domstol. Utvalget mener det er grunn til å tro at dette har en viss betydning for tilliten til systemet. På Navs myndighetsområde er dette tillitsaspektet særlig viktig.

Når Domstolkommisjonen foreslår at alle saker bør starte i tingretten, bygger også det delvis på hensynet til disse formelle sidene ved den grunnlovfestede retten til rettferdig rettergang. Kommisjonen uttaler at «behandling [bør] skje i uavhengige domstoler og ikke i organer som formelt sett er en del av den utøvende makt».⁹¹ Dette er utvalget enig i, og det er nettopp denne prinsipielle betraktningen utvalget bygger på når det blant annet vil foreslå at man ved lov formaliserer Trygderettens status som domstol i norsk rett. Det vil gi økt formell og reell tilgang til domsto-

lene, økt domstolskontroll med forvaltningen, i tråd med Grunnlovens system og borgernes rett til domstolsbehandling, og økt tillit til systemet.

Praktiske fordeler med Trygderetten som særdomstol

Det er liten grunn å tro at en formalisering av Trygderetten som særdomstol vil ha noen umiddelbare konsekvenser for Trygderettens arbeid. De fleste forslagene utvalget har til effektivisering av Trygderetten, lar seg gjennomføre uavhengig av organets lovfestede stilling. En slik endring legger imidlertid til rette for at Trygderetten kan dra nytte av fordeler som domstolene har. Det kan altså tenkes at det indirekte har positive konsekvenser at Trygderetten anerkjennes som særdomstol.

I dag benytter for eksempel Trygderetten egne saksbehandlersystemer og administrative støttefunksjoner. Systemene kommuniserer dårlig med andre aktører i forvaltningen og domstolene. I møte med ledelsen i Trygderetten har utvalget fått opplyst at det brukes en del ressurser på slikt administrativt arbeid. Etter utvalgets syn er det naturlig at Trygderetten som særdomstol knyttes organisatorisk til Domstoladministrasjonen. Det innebærer at Trygderetten bør kunne kobles på og nyttiggjøre seg av systemene som er utviklet for domstolsvirksomhet, slik som Lovisa og Aktørportalen, som utvalget får opplyst at er mer effektive og brukervennlige enn Trygderettens egne systemer. Trygderetten har eksempelvis ikke et system som svarer til Aktørportalen, som er en heldigital løsning for enkel kommunikasjon mellom partene og retten. Dersom Trygderetten knyttes til i domstolenes systemer og støttefunksjoner, vil det også lette kommunikasjonen mellom Trygderetten og ankemotpartene, og mellom Trygderetten og domstolene.

Å formalisere Trygderetten som særdomstol vil gjøre det lettere å rendyrke lagmannsretten som ankedomstol, slik Domstolkommisjonen har foreslått. Utvalget anser det naturlig at krav om overprøving av klageinstansens vedtak bør skje med stevning til Trygderetten, at Trygderetten så avsier dom, og at dommen kan ankes til lagmannsretten. Anken til lagmannsretten bør i stor grad følge tvistelovens regler om anke, inkludert regler om samtykke og ankesiling. Dermed vil lagmannsretten i disse sakene langt på vei fungere som en ordinær ankedomstol.

Utvalget ser ikke bort fra at en endring og klargjøring av Trygderettens rolle kan påvirke effektiviteten i Trygderetten, om enn i begrenset grad. Saksbehandlingstiden er per i dag over ett

⁹⁰ NOU 2020: 11 Den tredje statsmakt, s. 67.

⁹¹ NOU 2020: 11 Den tredje statsmakt, s. 336.

år. Det rammer først og fremst brukerne som venter på viktige avklaringer i saker som kan ha stor betydning, men det er også skadelig for tilliten til Trygderetten. Utvalget mener at en del av problemet skyldes Trygderettens uklare rolle som en mellomting mellom forvaltningsorgan og domstol. Det gir på den ene siden forventninger om en kvalitet som om Trygderetten var en domstol, samtidig som at de på ressursiden møter forventninger om å produsere som et forvaltningsorgan.⁹² Til tross for at Trygderetten gjennomgående har grundigere saksbehandling enn det som er vanlig i forvaltningen, er det en del eksempler fra rettspraksis på at lagmannsretten opphever Trygderettens kjennelser på grunn av saksbehandlingsfeil i form av manglende utredning, bruk av fagkyndige rettsmedlemmer eller mangelfull begrunnelse. Det er forståelig for utvalget at Trygderetten opplever sprikende forventninger til egen saksbehandling, og at det har vært utfordrende for Trygderetten å finne balansen mellom kvalitet og effektivitet. Utvalget tror at en klargjøring av Trygderettens rolle kan bidra til å rette opp i dette.

Da Særdomstolsutvalget unnlot å foreslå å etablere barne-, familie- og utledningsdomstoler, var omstillingskostnadene et tungtveiende argument. På Navs myndighetsområde stiller dette seg annerledes. Trygderetten er allerede etablert. Trygderetten har egne lokaler og tilstrekkelig personell, og trygderettsloven regulerer allerede organiseringen av og saksbehandlingen i organet. Dersom Domstoladministrasjonen får administrativt ansvar for Trygderetten, må Domstoladministrasjonen tilføres de nødvendige bevilgninger, men i så fall vil ressursene departementet bruker på Trygderetten frigjøres. Enkelte lovendringer må til for å sikre Trygderettens uavhengighet som særdomstol, men dette har i hovedsak formell betydning. Siden tingrettene stort sett ikke behandler saker på Navs myndighetsområde, vil deres virksomhet være upåvirket av at Trygderettens rolle endres. Oppsummert anser utvalget det klart at en formalisering av Trygderetten som særdomstol ikke vil ha noen nevneverdige økonomiske eller administrative konsekvenser.

Utvalget har fått opplyst at rekrutteringssituasjonen til Trygderetten i perioder ikke har vært ideell, men at den for tiden er god. Utvalget antar at en endring av Trygderettens formelle rolle i

lengden virke positivt på Trygderettens rekruttering. Blant norske jurister er dommerstillinger generelt ettertraktet.⁹³ Utvalget legger også til grunn at Trygderettens anseelse vil øke hvis organet formelt anerkjennes som særdomstol. Høy anseelse gir god rekruttering, som igjen vil er positivt for kvaliteten i saksbehandlingen.

En endring av Trygderettens status vil etter utvalgets syn kunne øke tilliten til både Trygderetten som organ og systemet i sin helhet. Selv om det ikke er holdepunkter for at tilliten til Trygderetten er spesielt lav, er det en kjensgjerning at domstolene hører til de samfunnsinstitusjoner som nyter høyest tillit i samfunnet. Som særdomstol vil Trygderetten identifiseres med, og nyte godt av, denne tilliten. Slik utvalget ser det, har Trygderetten en saksbehandling og en kvalitet som berettiger en status som domstol. Som særdomstol vil også Trygderettens uavhengighet komme klarere frem, og det vil ikke være grunnlag for å betvile at Trygderetten utøver sin virksomhet uten politiske føringer.

I utvalgets mandat fremheves behovet for å tydeliggjøre hvordan uenighet mellom Nav og Trygderetten om lovforståelse skal håndteres. Det har i praksis også vært reist spørsmål om rettskraftvirkningene av trygderettskjennelser. Utvalget antar at det kan få betydning for rettskildesituasjonen og avklaringer av uenigheter mellom Nav og Trygderetten dersom Trygderetten avsier rettsavgjørelser istedenfor forvaltningsvedtak.

12.4.4 Oppsummering

Utvalget mener Trygderetten har fungert godt som en rettssikkerhetsgaranti og et godt overprøvelsesalternativ for vedtak truffet av NAV Klageinstans. Omkring 700-750 vedtak har hvert år blitt omgjort av Trygderetten, og kvaliteten i Trygderettens kjennelser er i hovedsak god.

Det kan innvendes mot Trygderetten at det i flere perioder har vært en krevende restansesituasjon og lang saksbehandlingstid. Flere ganger tidligere har dette ført til endringer i trygderettsloven for å øke effektiviteten.

Utvalget mener at Trygderetten de senere år ikke har klart å balansere forholdet mellom effektivitet og kvalitet på en god nok måte. Som utvalget kommer tilbake til, krever dette tiltak. Bekymringene som opprinnelig var knyttet til Trygderettens rolle som tvisteløsningsmekanisme ved opprettelsen, har imidlertid etter utvalget syn ikke gjort seg gjeldende.

⁹² Så sent som i 2016 ble (Prop. 139L (2014-2015)), trygderettsloven revidert med det formål at Trygderetten skulle bli mer domstolliknende. Et eksempel gir trygderettsloven § 21 andre ledd om at Trygderettens kjennelser skal begrunnes som dommer.

⁹³ NOU 2017: 8 Særdomstoler på nye områder? s. 348.

De senere år har flere sentrale aktører pekt på at domstolene behandler for få forvaltningssaker. Domstolkommisjonen bygger på dette i sin utredning, og problemet er sentralt i artikkelsamlingen *Våre perifere domstoler*.⁹⁴ Det kan være ulike oppfatninger om hvorfor det er viktig at forvaltningssaker kommer for domstolen. Et prinsipielt argument er at det er viktig at den tredje statsmakt får utøvd reell kontroll med den utøvende makts avgjørelser. Å lovfeste Trygderettens status som særdomstol er etter utvalgets syn en konkret, realistisk og god løsning på deler av problemet. Slik utvalget ser det er det ikke rimelig å tolke en slik formalisering som noen mistillit til tingretten.

Utvalget kan heller ikke se noen andre vektige argumenter som taler mot å formalisere Trygderetten som en særdomstol. Det synes i enkelte miljøer å være en viss motstand mot å utvide bruken av særdomstoler. Når en slik endring både kan bidra til økt effektivitet, økt tillit og flere riktige resultater, og ikke minst bidra til å sikre borgerne reell tilgang til en domstolsprøving av forvaltningsvedtak, bør ikke en prinsipiell motstand mot nye domstoler tillegges avgjørende vekt. Utvalget legger til grunn at liknende domstoler ser ut til å fungere godt blant annet i Sverige og Finland.

I referansegruppemøter med Nav og Trygderetten har begge virksomhetene vært positive til et mulig forslag om å gjøre Trygderetten til en særdomstol. Signalene derfra ser ut til å bygge på at avgjørelsene fra Trygderetten vil fremstå mer autoritative, og at Nav i større grad vil følge opp Trygderettens praksis, både i den enkelte sak og i andre saker.

Samlet sett er altså utvalget syn at Trygderetten gjennom trygderettsloven bør gis status som særdomstol. Det ligger som forutsetning for utvalgets forslag at brukerne på samme måte som i dag skal ha mulighet for å få fri saksførsel for behandlingen i Trygderetten.

Hvis Trygderetten gis status som særdomstol i loven, oppstår spørsmålet om den organisatorisk bør underlegges Domstoladministrasjonen. I dag er den underlagt Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Det er ingen nødvendighet at en domstol administrativt hører under Domstoladministrasjonen. Arbeidsretten er et eksempel på at det ikke er tilfellet. Arbeidsretten er en særdomstol.⁹⁵ Det vanlige er likevel at domstolene underlegges

Domstoladministrasjonen, også når det gjelder særdomstolene.

Utvalget kan vise og slutte seg til Domstolkommisjonens synspunkter, som går ut på at domstolene bør sikres størst mulig grad av uavhengighet, og at det blant annet gjøres ved at de underlegges Domstoladministrasjonen, med mindre særlige grunner tilsier en annen løsning.⁹⁶

Utvalget kan ikke se at det er noen tungtveiende grunner til at Trygderetten skal være underlagt Arbeids- og inkluderingsdepartementet hvis den ikke formelt skal være en del av forvaltningen. Domstolenes konstitusjonelle stilling, herunder Trygderetten som særdomstol, tilsier for øvrig at de underlegges en annen budsjett- og styringsprosess enn andre statlige virksomheter. Det sikres best ved å knytte organet til Domstoladministrasjonen.

Utvalget legger også vekt på at Trygderetten har opplyst at det ligger gode muligheter for å effektivisere Trygderettens virksomhet hvis den kobles på Domstoladministrasjonens systemer og administrative støttefunksjoner.

Utvalget forslår på denne bakgrunn at Domstoladministrasjonen skal ha det administrative ansvaret for Trygderetten som særdomstol.

12.5 Kvaliteten i saksbehandlingen i Trygderetten – mer muntlighet og bevisumiddelbarhet?

12.5.1 Innledning

Et viktig kjennetegn ved gode beslutningsprosesser er at partene får delta i og påvirke prosessen og utfallet av den. I forvaltningen skjer dette som hovedregel gjennom skriftlig deltakelse. Hovedregelen i Trygderetten er også at sakene behandles skriftlig.⁹⁷ I praksis innebærer det at Trygderettens medlemmer går igjennom sakens dokumentgrunnlaget. Trygderettsloven åpner imidlertid for at saken unntaksvis behandles i rettsmøte, hvis det foreligger «særlige grunn».⁹⁸ Muntlig behandling gir brukeren adgang til å møte opp og forklare seg for den som skal avgjøre saken.

Systemet i de alminnelige domstolene er annerledes. Der er hovedregelen at avgjørelsene skal baseres på det som fremføres muntlig for dommeren (muntlighet og bevisumiddelbarhet). Retten skal treffe sin avgjørelse på grunnlag av

⁹⁴ Eivind Smith (red.), *Våre perifere domstoler*, Fagbokforlaget 2022

⁹⁵ Lov om arbeidstvister av 27. januar 2012 nr. 9.

⁹⁶ NOU 1999: 19 Domstolene i samfunnet, s. 523.

⁹⁷ Trygderettsloven § 19 første ledd.

⁹⁸ Trygderettsloven § 19 andre ledd.

behandlingen i rettsmøtet.⁹⁹ Regelen ivaretar kravene til muntlighet som følge av Grunnloven § 95 og EMK artikkel 6.¹⁰⁰

I forlengelsen av utvalgets forslag om å formalisere og styrke Trygderettens rolle og status som domstol, oppstår spørsmålet om adgangen, eller retten, til muntlig behandling, herunder umiddelbar bevisføring, i Trygderetten bør utvides. Problemstillingen blir særlig aktuell dersom avgjørelser fra Trygderetten skal kunne angripes med anke etter reglene i tvisteloven, slik utvalget foreslår.¹⁰¹ For lagmannsrettens vurdering av om en anke skal nektes fremmet, vil det for eksempel ofte ha betydning hvordan saken er blitt behandlet i Trygderetten. Mer muntlighet fremstår slik sett som en integrert del av formaliseringen av Trygderetten som særdomstol.

12.5.2 Gjeldende rett og praksis

Det følger av trygderettsloven § 19 første ledd at Trygderetten «behandler tvisten på grunnlag av den skriftlige framstillingen som partene har gitt, og sakens øvrige opplysninger, slik de foreligger når retten avgjør saken». Etter § 19 annet ledd «kan» Trygderetten «holde rettsmøte hvis særlige grunner taler for det». Det er rettens administrator som avgjør om det skal bli muntlig behandling.

Trygderettsloven regulerer ikke den konkrete gjennomføringen av en muntlig behandling, ut over slå fast at rettsmøtet som hovedregel skal holdes for åpne dører.¹⁰² Praksis i saker der det er besluttet å gjennomføre muntlige forhandlinger, har vært å følge reglene i tvisteloven, henholdsvis planmøte, sluttinnlegg og en full «hovedforhandling» med innledningsforedrag, parts- og vitneavhør og prosedyrer.¹⁰³ Loven stenger imidlertid ikke for at de muntlige forhandlingene begrenses vesentlig, for eksempel slik at det bare settes av tid til muntlige forklaringer om enkelte sentrale tvistepunkter. Trygderetten står fritt til å gjennomføre saken muntlig på den måten som er best tilpasset den aktuelle saken.

At sakene i Trygderetten behandles skriftlig, har nok til dels sammenheng med at Trygderetten anses som en del av forvaltningen. For Ankelovutvalget, som utredet forslaget til trygderettsloven, var det imidlertid avgjørende at muntlig

behandling som regel ville være «unødvendig og, som alminnelig regel, heller ikke være praktisk mulig».¹⁰⁴

Lovens adgang til å gjennomføre muntlige forhandlinger har vært lite brukt. Frem til 2004 hadde det bare vært muntlig behandling i fem saker.¹⁰⁵ I 2003 avga en arbeidsgruppe en utredning om muntlig behandling i Trygderetten, hvor det ble foreslått at Trygderetten hvert år skulle ta sikte på å behandle 25 saker muntlig. Forslaget bygget på en brukerundersøkelse fra 2001, der flertallet var positive til muntlig behandling, og hvor det særlig ble vist til hensynet til tilliten til og offentlighet omkring Trygderettens prosesser. Det ble samtidig vist til at muntlighet var dyrt og påvirket prosessen negativt. Arbeidsgruppen mente følgende hensyn var relevante ved avgjørelsen om muntlig behandling:¹⁰⁶

- Avgjørelsens betydning utenfor den foreliggende sak
- Om muntlig behandling vil kunne tilføre saken nye opplysninger
- Om den ankende part ønsker muntlig behandling
- Hvor stor betydning det vil ha for den ankende part å få redegjøre for sin sak muntlig
- Hvor viktig eller inngripende saken er for den ankende part
- Hvorvidt den ankende part har kunne ivareta sine egne interesser ved sakens behandling i trygdeetaten
- Kostnadene ved muntlig saksbehandling, blant annet sett i forhold til tvistegjenstandens verdi
- Saksinngangen og antall restanser i Trygderetten

I årene 2004-2016 avsa Trygderetten realitetskjennelse etter en muntlig saksbehandling i totalt 30 saker.¹⁰⁷ Siden 2018 har Trygderetten hatt interne retningslinjer for muntlig saksbehandling, som ble revidert i 2021,¹⁰⁸ men heller ikke dette har ført til noen vesentlig økning i muntlighet.

I lovrevisjonen i 2015 foreslo departementet å videreføre hovedregelen om at sakene i Trygderetten skulle avgjøres etter skriftlig behandling. Det ble vist til skriftlig saksbehandling gjør det mulig med høy produksjon. Departementet fryk-

⁹⁹ Tvisteloven § 11-1.

¹⁰⁰ Se kapittel 4.3.2.

¹⁰¹ Se kapittel 15.3.2.

¹⁰² Trygderettsloven § 19 andre ledd.

¹⁰³ Leif Erlend Johannesen og Fredrik Bergesen, Karnov lovkommentar, 16.9.2022, trygderettsloven § 19 andre ledd.

¹⁰⁴ Ankelovutvalget s. 38.

¹⁰⁵ Ole Erik Øie, Trygderetten og dens prosessordning, 1. utgave, 2010, s. 90

¹⁰⁶ Ibid, s. 91

¹⁰⁷ Prop. 139 L (2014–2015) Endringer i lov om anke til Trygderetten (lovrevisjon), pkt. 11.3.1.

¹⁰⁸ Trygderettens årsrapporter 2015, 2016 og 2021.

tet at høy grad av umiddelbar bevisføring ville påvirke produksjonen.¹⁰⁹

12.5.3 Utvalgets vurderinger

Muntlighet og bevisumiddelbarhet har i norsk rett tradisjonelt vært ansett som viktige rettssikkerhetsgarantier ved domstolsbehandling. Det er vanlig å hevde at denne behandlingsformen gjør det lettere å bedømme ulike typer bevis, for eksempel partsforklaringer.¹¹⁰ Ved en muntlig behandling får beslutningstakerne se partenes reaksjoner, og det blir lettere å avdekke feil. Videre kan det hevdes at en muntlig behandling og dialogen i retten mellom aktørene, gjør det lettere å få oversikt over hva saken gjelder, og å skille det relevante fra det irrelevante og dermed at saken blir bedre opplyst for dommerne enn ved en ren skriftlig behandling. Endelig er muntlighet ansett som en forutsetning for offentlighet i rettspleien, som bidrar til legitimitet og tillit.

Selv om muntlighet og bevisumiddelbarhet utvilsomt har visse fordeler, er det vanskelig å si noe sikkert om hvor store fordelene egentlig er. Slik utvalget ser det, vil avgjørelsesgrunnlaget i mange tilfeller blir like godt gjennom skriftlig saksbehandling. Dessuten er det en rekke ulemper knyttet til et strengt muntlighets- og bevisumiddelbarhetsprinsipp.

For mange brukere kan en plikt til å møte og forklare seg om egen sak og svært personlige forhold i retten være vanskelig. I så fall blir muntlighet en barriere for parten, istedenfor en mulighet. Det er også stor forskjell på personers evne og vilje til å fremføre sin sak og argumentere muntlig. Noen vil kunne kommunisere et tydelig budskap som innbyr til tillit, og vil kunne vinne mer eller mindre berettiget sympati, mens andre vil mestre situasjonen dårligere og kunne møte på en mer eller mindre berettiget antipati. Samtidig som muntlighet kan bidra til å belyse en sak, kan det også skape et skjevt bevisbilde. Forskning viser at fysiske tegn på løgn er upålitelige, og det derfor lett å overvurdere verdien av å kunne se vitner og parter.¹¹¹ Det er også grunn til å tro at mer ressurssterke personer gjennomgående vil håndtere muntlige forhandlinger bedre enn mindre ressurssterke.

Selv om dette til dels også gjelder for skriftlige prosesser, vil ulempene der kunne avdempes ved at partene får bistand til å utforme og levere sine skriftlige innlegg til retten. På den måten blir skriftlighet et middel til å sikre likebehandling. I tillegg kommer at dokumentbevis ofte er de mest nøytrale og sikre kildene man har.

Muntlighet stiller også krav til beslutningstakernes oppmerksomhet og hukommelse når informasjon ikke kan gjenfinnes skriftlig.¹¹² Skriftlighet åpner derimot for at beslutningstaker kan sette seg inn i materialet og dvele ved teksten. Særlig i kompliserte saker vil dette være gunstig, uavhengig av om det er et faktisk eller juridisk spørsmål som er det springende punkt.

Betydningen av bevisumiddelbarhet og muntlighet som rettssikkerhetsgarantier vil nok variere mellom ulike sakstyper. Utvalget er enig med Ankelovutvalget når det fremhever at mange av sakene på Trygderettens område er godt egnet for skriftlig behandling.¹¹³ Dels beror svært mange av sakene på krevende medisinsk- eller atføringskyndige spørsmål som må avgjøres på grunnlag av skriftlige sakkyndigvurderinger. I mange andre tilfeller avgjøres sakene utelukkende basert på de juridiske spørsmålene i saken. I begge disse tilfellene er skriftlighet fullt forsvarlig, om ikke optimalt. Utvalget viser for øvrig til at de fleste land som har forvaltningsdomstoler, har regler om at sakene i utgangspunktet skal behandles skriftlig.¹¹⁴

Etter utvalgets syn må eventuelle fordeler med muntlighet avveies mot hensynet til effektivitet. Som departementet påpekte i 2015, er skriftlighet helt sentralt for å opprettholde effektiviteten i Trygderetten. Å opprettholde en vid adgang til å bringe saker inn for Trygderetten helt eller tilnærmet kostnadsfritt, med en prosessform basert på muntlighet og bevisumiddelbarhet, ville krevd vesentlig økte ressurser. I tråd med dette la også Særdomstolsutvalget til grunn at det ikke er realistisk å innføre noe generelt prinsipp om bevisumiddelbarhet og muntlighet i organer som håndterer et høyt antall saker.¹¹⁵

Vesentlig mer muntlighet og bevisumiddelbarhet i Trygderetten vil enten forandre økte bevilgninger eller en innstramning de øvrige rammebetingelsene for å få prøvd sin sakene for Trygderet-

¹⁰⁹ Prop. 139 L (2014–2015) Endringer i lov om anke til Trygderetten (lovrevisjon), pkt. 11.3.4.

¹¹⁰ Jo Hov, Rettergang I, 2010, s. 164.

¹¹¹ Se for eksempel Svein J. Magnussen og Ulf Stridbeck: Vurdering av troverdighet: Hva sier forskningen? Tidsskrift for strafferett 2001 s. 81-97.

¹¹² Jo Hov, Rettergang I, 2010, s. 165

¹¹³ Ankelovutvalgets innstilling s. 38. (Innstillingen er vedlagt proposisjonen til loven, Ot.prp. nr 5 (1966–67)).

¹¹⁴ Se for eksempel den svenske förvaltningsprocesslagen § 9 første ledd.

¹¹⁵ NOU 2017: 8 Særdomstoler på nye områder? s. 326-327.

ten. Som i tingretten ville det naturlige vært at brukeren selv måtte bære en langt større kostnadsrisiko. Det ville i praksis betydd at færre brukere ville hatt en realistisk mulighet til å få overprøvd klageinstansens vedtak. Slik utvalget ser det, er det viktigere å sikre at så mange som mulig mulighet til å få overprøvd klageinstansens vedtak for en domstol enn å sikre de rettssikkerhetsgarantier som ligger i bevisumiddelbarhet og muntlighet.

Etter dette mener utvalget at Trygderetten som hovedregel fortsatt skal behandle sine saker skriftlig.

Utvalget ser imidlertid at det kan være grunn til å legge sterkere føringer på bruken av muntlighet enn det som gjelder i dag. Utvalget foreslår at Trygderetten gis formell status som særdomstol og at rettsmiddelet da vil være anke etter tvistelovens regler. Etter utvalget syn vil dette gjøre det hensiktsmessig med noe mer muntlighet.

En vanlig ordning i land med forvaltningsdomstoler er at partene i saken kan be om muntlige forhandlinger. Med mindre muntlighet fremstår som unødvendig eller særlig grunner tale imot det, har parten krav på slik muntlig behandling. En slik regel synes å være nødvendig etter EMK artikkel 6, som etter hovedregelen gir partene krav på å få fremstille sin sak muntlig for en domstol. En tilsvarende regel i Trygderetten vil bidra til å sikre at behandlingen oppfyller kravene til rettferdig rettergang i EMK artikkel 6 og Grunnloven § 95. En konsekvens av det vil være at lagmannsrettene lettere kan nekte å fremme anker over trygderettsavgjørelser som klart ikke kan føre frem. En utvidelse av adgangen til muntlighet vil også kunne øke tilliten til prosessen, og det legger til rette for mer offentlighet.

Etter utvalgets oppfatning bør også muligheten retten har til selv å beslutte muntlige forhand-

linger utvides, og da slik at muntlighet kan benyttes i saker der sakens opplysning tilsier dette.

En utvidelse av muntlighetsprinsippet i Trygderetten vil kunne påvirke effektiviteten. Hvor stor effekten er, beror imidlertid på hvordan dette gjennomføres. Etter utvalgets syn er det liten grunn til å gjennomføre en muntlig behandling i Trygderetten som en hovedforhandling i tingretten. Noe slikt vil partene heller ikke ha krav på. Muntlighet må brukes som en del av saksutredningen og begrenses til å gjelde de konkrete spørsmålene som det er en klar fordel å få belyst muntlig. Det vil typisk være partsforklaringer og faktiske forhold som er sentrale for saken, men ikke dokumentert skriftlig. Unntaksvis kan muntlighet være hensiktsmessig for å belyse juridiske eller medisinskfaglige spørsmål.

Dersom Trygderetten praktiserer muntlighetsprinsippet i tråd med disse anvisningene, mener utvalget at det er forsvarlig å utvide retten, og adgangen til å beslutte, muntlig behandling. Utvalget viser til at en tilsvarende regulering gjelder i Sverige, der forvaltningsdomstolen etter det opplyste gjennomfører muntlige forhandlinger i en del saker, men da slik at rettsmøtet er relativt kort.¹¹⁶

Utvalget vil på denne bakgrunn anbefale at brukerne som hovedregel skal kunne kreve muntlig behandling, men slik at rettsmøtet skal avgrenses til de helt sentrale spørsmålene i saken som best lar seg belyse gjennom muntlige forklaringer. I tillegg skal Trygderetten av eget tiltak kunne beslutte muntlig behandling i saker som reiser slike spørsmål som Trygderetten mener best belyses gjennom muntlighet. Også i disse sakene må rettsmøtet begrenses til det absolutt nødvendige.

¹¹⁶ Utvalget fikk opplyst at de sjelden varer i mer enn en time eller to, gjerne vesentlige kortere.

Kapittel 13

Organisering av klagebehandling i Nav

Boks 13.1 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

- at klager på førsteinstansens vedtak alltid skal behandles av et ordinært overordnet klageorgan
 - det bør være et felles klageorgan for sakene, tilsvarende NAV Klageinstans i dag
 - klageorganet bør innlemmes i Arbeids- og velferdsdirektoratet
- klageorganet bør signalisere sin overordnede rolle ved å bruke «direktorat» eller tilsvarende i navnet
- at Ankenemnda for sykepenger avvikles, og at sakene behandles av det felles klageorganet på Navs myndighetsområde

13.1 Innledning

Utvalget går inn for å beholde den overordnede strukturen i dagens klage- og ankesystem. Det reiser spørsmål om hvor og hvordan det organet som behandler klager i Nav skal plasseres og organiseres. Et spørsmål er om klager bør behandles av et kollegialt organ eller, som i dag, av et alminnelig, hierarkisk oppbygget forvaltningsorgan. Et annet spørsmål er om klageorganet bør være uavhengig eller underlagt politisk styring, slik forvaltningsorganer i alminnelighet er. For det tredje må det vurderes hvor i forvaltningen klageorganet organisatorisk skal plasseres, herunder om det alltid bør være et overordnet organ i forhold til førsteinstansene.

Utvalget har vurdert disse spørsmålene opp mot formålet med klageordningen. Et sentralt formål med klageordningen er å sikre riktige avgjørelser. Klageretten gir forvaltningen mulighet til å rette eventuelle feil som ble begått i første runde. På områder der forvaltningen har stort rom for skjønn, gir klagebehandlingen mulighet til å korrigere en uheldig skjønnsutøvelse.¹ Fra brukernes perspektiv er klageretten en viktig rettssikkerhetsgaranti, som bidrar til å styrke tilliten til offentlig forvaltning. Det tilsier at klageinstru-

mentet må ha en innretning som tilrettelegger for reell toinstansbehandling.

Klagereglene skal også legge til rette for internkontroll i forvaltningen. Gjennom behandling av klagesaker får klageorganet, ofte et overordnet organ, innsyn i hvordan førsteinstansen praktiserer regelverket.² Informasjon og kunnskap organet får gjennom klagebehandling, kan gi grunnlag for regelendringer, men også å avdekke uriktig praktisering.

Disse hensynene må avveies mot effektiviteten. Det er viktig at klagesaksbehandlingen gjennomføres innen rimelig tid, og til lavest mulig kostnad. Utformingen av klagesystemet må også sees i sammenheng med brukers reelle muligheter til å få overprøvd klagevedtak. På Navs myndighetsområde er disse mulighetene gode, som følge av Trygderettens rolle. Dette får stor betydning for utvalgets vurdering av de nevnte spørsmål.

Med dette som utgangspunkt, vil utvalget i dette kapitlet først vurdere organiseringen og plasseringen av det ordinære klageorganet. Deretter vil utvalget se på hvordan den særskilte Ankenemnda for sykepenger bør organiseres, i tråd med mandatets anvisning.

¹ NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov, s. 366.

² NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov, s. 366.

13.2 Plassering av det ordinære klageorganet

13.2.1 Gjeldende organisering

Hovedregelen i norsk forvaltningsrett er at klager skal behandles av det organet som er nærmest overordnet det organet som har truffet vedtaket.³ Er det et direktorat som har truffet vedtaket, skal klagen i utgangspunktet behandles av departementet. Overordnede organer har i alminnelighet instruksjonsmyndighet overfor underordnede organer og er underlagt samme politiske ledelse. Klageretten gir altså ikke krav på overprøving i et organ som er uavhengig av politisk ledelse og styring, og uten bindinger til førsteinstansen. Klageretten gir først og fremst krav på en ny vurdering av saken.

Forvaltningslovens regler gjelder bare så fremt ikke annet er bestemt.⁴ Unntaksvis er det bestemt i andre lover at klager skal behandles av uavhengige klageorganer, gjerne sammensatt som kollegiale organer, noe det har blitt flere av de senere år.

I kommunal sektor har man også en noe avvikende ordning. Utgangspunktet er at klager behandles av kommunenes øverste organ (kommunestyret eller fylkestinget). Disse organene kan bestemme at klager skal behandles av formannskapet eller fylkesutvalget eller en særskilt klagenemnd.⁵ Den praktiske hovedregelen i kommunal sektor er at de fleste enkeltvedtak treffes med hjemmel i særlovgivning, og i de fleste tilfeller blir klager over slike vedtak behandlet av Statsforvalteren. Statsforvalteren er uavhengig av den aktuelle kommunen.

I folketrygdloven § 21-12 er det, i tråd med forvaltningslovens regler, bestemt at klager skal behandles av nærmeste overordnede organ, men i tillegg kan Arbeids- og velferdsdirektoratet bestemme at et annet organ skal behandle klager på vedtak etter loven. Bestemmelsen er ment å gi direktoratet mulighet til å etablere et felles og enhetlig system for klagebehandling i Nav.⁶ Det er i medhold av denne bestemmelsen at direktoratet har opprettet NAV Klageinstans, som klageinstans for enkeltvedtak fattet av ulike enheter i Arbeids- og velferdsetaten. Hovedregelen er at klager over alle enkeltvedtak truffet i den statlige

delen av Nav, skal behandles av NAV Klageinstans.⁷

Det kan reises spørsmål ved om hva som er egne organer i Nav, og dermed hvilke organer som er henholdsvis under- og overordnet på Navs myndighetsområde. Tvilen oppstår fordi Arbeids- og velferdsetaten er en etat som er bygget opp med lokale enheter, og spørsmålet er om disse da må anses som en del av samme organ som den sentrale enheten (Arbeids- og velferdsdirektoratet).⁸ Det alminnelige utgangspunktet er at det er opp til statsforvaltningen selv å bestemme om en underordnet enhet skal utgjøre et eget organ i forvaltningslovens forstand, jf. Grunnloven § 3.⁹ Ettersom Arbeids og velferdsdirektoratet har adgang til å plassere klageinstansen der det ønsker, har det ikke vært nødvendig å treffe en slik beslutning.

NAV Klageinstans er organisert som et nasjonalt klageorgan, som blir ledet av en direktør med en styringsenhet. Behandlingen av klage- og ankesakene foregår i seks avdelingskontorer med ulikt sammensatt saksportefølje av delte og sentraliserte områder, som blir endret løpende av hensyn til saksbehandlingstiden. Klageinstansen har om lag 220 ansatte og om lag 90 prosent er jurister. NAV Klageinstans behandlet om lag 35 000 klagesaker i 2021.

NAV Klageinstans er i dag et såkalt «eget resultatområde» i Nav, med eget mål- og disponeringsbrev, eget budsjett, egne ansatte og eget medbestemmelsesapparat. Klageinstansen er organisatorisk plassert i klage- og ankelinjen, under direktoratets juridiske avdeling. NAV Klageinstans har årlig budsjett på om lag 200 mill. kroner (lønn, lokaler, drift og så videre).¹⁰

NAV Klageinstans arbeider i all hovedsak etter én nasjonal kø på hvert stønadsområde, etter prinsippet om eldste sak først. Den saksbehandleren som tar en klagesak under behandling, beholder den til vedtak er truffet, også dersom det er nødvendig å innhente ytterligere opplysninger, eller å forelegge saken for en av klageinstansens rådgivende leger. Når en bruker har hatt kontakt med en saksbehandler, mens saken venter i køen, blir den som regel behandlet av denne saksbehandleren når den har nådd frem i køen.

³ Forvaltningsloven § 28 første ledd.

⁴ Forvaltningsloven § 1.

⁵ Forvaltningsloven § 28 andre ledd.

⁶ Se Ot.prp. nr. 47 (2005–2006), s. 99.

⁷ Vedlegg 1 til NAV-loven – Fullmaktsoversikt.

⁸ Se om dette i NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov, s. 367.

⁹ Se forarbeidene til gjeldende forvaltningslov, Ot.prp. nr. 38 (1964–65), s. 100, og Frihagen, Forvaltningsloven, Kommentartutgave, Bind II, s. 634, med videre henvisninger.

¹⁰ Tall fra NAV Klageinstans.

Frem til 1. januar 2022 var NAV Klageinstans organisatorisk plassert i styringslinjen under Ytelsesavdelingen i direktoratet. Dermed var klageinstansen del av samme avdeling, og underlagt samme direktør, som NAV Arbeid og ytelser og NAV Familie- og pensjonsytelser (ytelsesdirektøren). Fra 1. januar 2022 er klageinstansen plassert i styringslinjen under Juridisk avdeling i Arbeids- og velferdsdirektoratet. NAV Klageinstans er nå formelt et sideordnet organ for førsteinstansen. Denne endringen var hovedsakelig begrunnet med at leder for klageorganet og lederne for førsteinstansene skulle rapportere til forskjellige direktører i direktoratet. Endringen ble utløst av kritikken som fremkom i NOU 2020: 9 Blindsonen¹¹ og NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov.¹²

At NAV Klageinstans er sideordnet førsteinstansene i Nav, innebærer blant annet at klageinstansen ikke har noen annen måte å styre førsteinstansen på enn å avgjøre klagesaker. Klageinstansen kan ikke gi instruks om behandlingen av andre saker. NAV Klageinstans er underordnet direktoratet, og underlagt deres instruksmyndighet.

13.2.2 Utvalgets vurderinger

Bør klagebehandlingen av sakene i Nav legges til en klagenemnd?

På stadig flere områder behandles forvaltningsklager av et kollegialt organ.¹³ I dag finnes det over 50 slike statlige klagenemnder.¹⁴ Det er flere grunner til denne utviklingen.

Den viktigste årsaken til fremveksten av nemndene er antagelig kostnadene forbundet med å få prøvd saker for domstolene.¹⁵ Tingrettene er et kostbart tvisteløsningsalternativ og derfor ikke et reelt alternativ i mange forvaltningssaker. Skal brukerne gis en reell mulighet til å få overprøvd et vedtak av et uavhengig organ, kan nemnd være et godt alternativ. Behandling av klage i slike nemnder er normalt gratis, og kostnadene for staten er også lavere enn kostnadene forbundet med behandling i de alminnelige domstolene.

Videre er det ansett som en styrke med nemndsbehandling at sakene avgjøres av flere perso-

ner, gjerne med god faglig kompetanse på feltet. En variert sammensetning av personer kan sikre at nemnda får et bredt ekspertiseområde, eventuelt også slik at ulike interesser blir ivaretatt.¹⁶

På den annen side er nemndsbehandling ofte mindre effektivt enn behandling i alminnelige forvaltningsorganer. Det skyldes at avgjørelsene skal treffes i møter med flere personer (ofte fem medlemmer). Nemnda har behov for et eget sekretariat, som utreder og forbereder sakene og nemndsmøtene. Sekretariatet utarbeider saksnotater, som medlemmene baserer sine avgjørelser på.¹⁷ Dette er en betydelig mer ressurskrevende arbeidsform enn å behandle en sak i et ordinært klageorgan der en saksbehandler går inn i saken og selv treffer vedtak, og eventuelt at vedtaket etter saksbehandleres forberedelser treffes av en leder.

Utvalget mener at saksbehandlingstidene i nemndene synes å være relativt lange, og at restansene øker. I den grad loven åpner for at nemnda kan velge å avgjøre saker på forskjellige måter, kan det se ut til at nemnda avgjør relativt få saker i møter.

Ved vurderingen av om klager i Nav bør behandles av en nemnd, må det tas utgangspunkt i at NAV Klageinstans behandler, om lag 35 000 klagesaker i året. Dette er tallet er svært høyt i forhold til sakstilfanget i eksisterende klagenemnder. Det er klart at nemndsbehandlingen av så mange saker vil bli svært ressurskrevende, og det ville krevd en betydelig ressursøkning sammenlignet med dagens klagebehandling. Uavhengig av ressurstilgang, er det etter utvalgets syn også en betydelig risiko for at det oppstår store restanser og lang saksbehandlingstid i en nemnd som skal behandle en slik saksmengde. I lys av de utfordringene utvalget har som sitt mandat å finne løsninger på, er det derfor vanskelig å gå inn for en nemndsløsning på dette området.

Siden brukerne på Navs myndighetsområde normalt kan få klagevedtakene sine prøvd gratis i Trygderetten, har utvalget også vanskelig for å se behovet for nemndsbehandling. Med Trygderetten får brukeren en uavhengig vurdering av saken i et organ sammensatt av personer med juridisk og, i nødvendig grad, annen relevant faglig kompetanse.

Slik utvalget ser det, foreligger det ikke gode nok grunner for å opprette en klagenemnd som

¹¹ NOU 2020: 9 Blindsonen, s. 98.

¹² NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov, s. 373.

¹³ NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov, s. 368 og Statskonsult-rapport 2003:19, s. 13.

¹⁴ Domstolkommisjonen NOU 2020: 11, s. 69.

¹⁵ Se om begrunnelsen for markedsrådet i Ot.prp. nr. 57 (1971–72), s. 5.

¹⁶ Statskonsult-rapport 2003:19 s. 15, der Husleienemnda og Patentstyret nevnes som eksempel.

¹⁷ Smln. NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov, s. 368.

skal komme i tillegg til Trygderettens behandling på Navs myndighetsområde.

Bør klagebehandling skje i et uavhengig organ?

Selv om klageinstansen ikke skal være en klagenemnd, kan det reises spørsmål ved om klagen bør behandles av et organ som er uavhengig av faglig og politisk styring.

Grunnloven § 3 bestemmer at utøvende makt ligger hos Kongen. I samsvar med det er norsk statsforvaltning i utgangspunktet ordnet i et hierarki der ledelsen ligger hos Kongen i statsråd som øverste organ. Myndighet kan delegeres nedover i hierarkiet, men regjeringen beholder det konstitusjonelle ansvaret. En følge av dette ansvaret er at regjeringen kan instruere andre organer i statsforvaltningen, og eventuelt omgjøre deres avgjørelser.

Når en klage etter hovedregelen behandles av nærmeste overordnede organ,¹⁸ innebærer det at klageinstansen er underlagt Kongen, på samme måte som førsteinstansen. Også klageinstansen kan styres gjennom instruks, og klageinstansens vedtak kan omgjøres av overordnet organ, innenfor rammen av forvaltningsloven § 35.

I et vedtak fra 1977, har Stortinget lagt til grunn at det i utgangspunktet er særlig viktig at regjering og departement beholder kontrollmyndighet i forvaltningen, og at unntak fra de alminnelige reglene om instruksjons- og kontrollmyndighet må begrunnes i særlige hensyn.¹⁹ Også Forvaltningslovutvalget legger til grunn at opprettelsen av organer utenfor den ordinære styringslinjen, herunder opprettelsen av et uavhengig forvaltningsorgan, må begrunnes i særlige hensyn.²⁰

At klager behandles i organ underlagt faglig og politisk styring, er altså ikke vurdert å være til hinder for at klagebehandlingen skal ha tillit i befolkningen. Utvalget legger likevel til grunn at uavhengige organ normalt nyter større tillit enn organ som er underlagt politisk og faglig styring, og utvalget anser det viktig at borgerne må ha reelle muligheter til å få prøvd sine saker for et uavhengig organ. Normalt vil det være domstolene, men når det fremstår urealistisk for mange, kan uavhengige forvaltningsorganer være en god løsning.

¹⁸ Forvaltningsloven § 28 første ledd.

¹⁹ Stortingets vedtak 27. mai 1977 som oppfølging av Ingvaldsen-utvalgets utredning, NOU 1972: 38 Stortingets kontroll med forvaltningen, jf. Innst. S nr. 277 (1976–77).

²⁰ Se NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov, s. 521.

På Navs myndighetsområde er imidlertid situasjonen den at brukerne nettopp får prøvd sine saker for et uavhengig organ, Trygderetten. Utvalget kan ikke se at det foreligger særlige grunner som tilsier at også klageorganet bør være uavhengig. At klageorganets uavhengighet kan bidra til en ytterligere styrking av tilliten til systemet, er i seg selv ikke tilstrekkelig. Med slik uavhengighet oppstår for øvrig en rekke vanskelige spørsmål knyttet til styring og ansvar, som i ytterste konsekvens kan svekke effektiviteten og derigjennom allmennhetens tillit til systemet.

Utvalget mener på denne bakgrunn at klageinstansen i Nav ikke bør være uavhengig av faglig og politisk styring.

Hvor bør klager behandles?

Det var et bevisst valg fra lovgiver å gi Nav frihet til å utforme og organisere klageinstansens behandling.²¹ I forarbeidene til Nav-reformen er det likevel gitt en del retningslinjer for organiseringen Nav, som utvalget mener stadig er relevante.²² Det er lagt til grunn at følgende «grunnleggende hensyn» må ivaretas:

- Organiseringen av klagebehandlingen bør skje på en måte som sikrer mest mulig uavhengighet mellom klageinstansen og vedtaksenheten.
- Klagebehandlingen må sikres en høy faglig kvalitet, og en mest mulig koordinert og helhetlig tilnærming på tvers av de ulike velferdsordningene. Klage- og ankesystemet bør være brukerrettet ved at det er lett tilgjengelig, og at avgjørelsene er lett forståelige. Kort saksbehandlingstid er også vesentlig for brukernes rettssikkerhet.
- Det må legges til rette for at erfaringsmaterialet fra klagebehandlingen kan brukes både i forhold til læring og utvikling, som grunnlag for tilsyn og kontroll, og som grunnlag for ev. å justere og korrigere praksis. Organiseringen av klage- og ankebehandlingen bør i størst mulig grad bidra til å sikre lik praksis og saksbehandling på tvers av geografiske og organisatoriske skillelinjer.

I dag er NAV Klageinstans sideordnet med førsteinstansene. Det kan reises spørsmål om dette gir nødvendig uavhengighet mellom førsteinstans og klageinstans.

²¹ Se Ot.prp. nr. 47 (2005–2006), s. 99.

²² NOU 2004: 13 En ny arbeids- og velferdsforvaltning, punkt 2.8.

Utvalget er ikke kjent med at det er noen generell mistillit mot NAV Klageinstans. Tvert imot er utvalgets inntrykk at NAV Klageinstans i utgangspunktet fungerer godt. Samtidig er det flere som har pekt på at dagens organisering og plassering gjør det vanskelig å skille organet fra førsteinstansen. I referansegruppemøter har tilbakemeldingene til utvalget gått ut på at NAV Klageinstansen oppfattes som en del av samme organ som førsteinstansen. Det kan svekke brukernes tillit til klagebehandlingen og bidrar i så fall trolig til at flere velger å anke saker inn for Trygderetten.

NAV Klageinstans har i dialog med utvalget pekt på utfordringer ved at NAV Klageinstans er organisert som en egen enhet underlagt direktoratets instruksjonsmyndighet og dermed er bundet av den lovforståelsen som fremgår av for eksempel rundskriv. Det er i og for seg ikke noe spesielt med at et organ er bundet av rundskriv eller andre instruksjoner fra overordnede organer, men på Navs myndighetsområde oppstår den utfordringen at klageinstansen på lik linje med førsteinstansen er et underordnet organ for direktoratet og derfor er bundet av den samme lovtolkningen direktoratet har gitt anvisning på rundskrivene. Klageinstansen prøver dermed bare bevisvurderingen og den konkrete rettsanvendelsen i førsteinstansens vedtak i Nav. Dersom klageinstansen mener førsteinstansens lovforståelse er feil, kan den ikke overprøve denne i den enkelte sak, dersom lovforståelsen er i samsvar med rundskrivet. Da må klageinstansen ta initiativ til at direktoratet endrer rundskrivet.

Som en oppfølging av Blindsonen har Arbeids- og velferdsdirektoratet utarbeidet 13 prinsipper for ansvarsdeling mellom juridisk enhet og fagavdelingene i direktoratet. I punkt fem er det gitt anvisning på hvordan klageinstansen skal forholde seg til direktoratets avklaring av hva som er rett lovtolkning.²³ Det er fastsatt at uenighet om lovforståelsen, skal løftes til direktoratet. Hvis direktoratet opprettholder lovforståelsen i sitt rundskriv, vil klageinstansen være forpliktet til å følge denne, selv om de mener den er ulovlig. I et slikt tilfelle er det direktoratet som er ansvarlig for den rettsanvendelse som legges til grunn, mens klageinstansen må fatte vedtak som er i strid med den lovtolkningen de mener er gjeldende rett.

Utvalgets inntrykk er at det er en utfordring at avstanden mellom klageinstansen og direktoratet er så stor som den er i dag. I saker der klageinstansen mener rettsoppfatningen som følger av et

rundskriv, ikke er riktig, er det etter utvalgets vurdering for lang vei fra klagesaksbehandlingen til rettslig avklaring i direktoratet. Dette har flere uheldige konsekvenser. For det første kan terskelen for å ta opp avvik bli for høy. I verste fall kan det medføre at klageinstansen legger til grunn uriktig rettsanvendelse og treffer uriktige vedtak. For det andre kan avstanden føre til forsinkelser i saksbehandlingen. Utvalget får opplyst at det går en del tid fra klageinstansen tar opp et spørsmål med direktoratet, til det foreligger en avklaring. Det går ut over brukerne som venter på vedtak i sakene sine.

Samtidig har utvalget vanskelig for å se at det er gode grunner for at klageinstansen er underordnet direktoratet og sideordnet med førsteinstansen. Denne plasseringen avviker fra normalordningen i forvaltningen, og har etter det utvalget er kjent med, ingen nevneverdige fordeler. Utvalget mener derfor at klageinstansen bør flyttes.

Utvalget har vurdert om en løsning kan være at klageinstansen opprettes som et eget organ direkte under departementet. Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten (Helseklage) er et eksempel på et slikt organ. Fordelen med denne plasseringen er at det signaliserer større grad av uavhengighet, noe som kan øke tilliten til organet. På den annen side vil det innebære at Arbeids- og velferdsdirektoratet ikke lenger vil være klageinstansens overordnede organ. Det kan svekke direktoratets muligheter til effektiv styring av etaten. Klagebehandlingen er en viktig informasjonskilde for overordnede styringsorganer i forvaltningen. Dette er et poeng direktoratet har fremhevet i sine innspill:

«Vår foreløpige vurdering er at det er åpenbare og vesentlige fordeler for NAV sitt kvalitetsarbeid med å beholde klagesaksbehandlingen som en integrert del av etaten. Vi nøyer oss med å vise til de hensyn blant annet Forvaltningslovutvalget beskriver, som taler for å ha klagesaksbehandling knyttet sammen med faglig styring, kvalitetsarbeid mv. Det må erkjennes at de kvalitetsmessige synergiene en slik ordning muliggjør, ikke har vært utnyttet godt nok til nå. Like fullt ser vi det som viktig for den kontinuerlige kvalitetsutviklingen i saksbehandling og vedtak før klagefasen, at klagesaksbehandlingen er integrert i etaten.»

Å opprette et nytt, eget organ for behandling av klager vil kunne få relativt store administrative konsekvenser. Klageinstansen har i dag få admi-

²³ Nav – Klargjøring av juridiske funksjoner, prinsipper for ansvarsdeling, ny organisering fra 1. januar 2022.

nistrative ressurser. NAV Klageinstans benytter Navs IT-systemer og støttefunksjoner ellers når det gjelder HR, økonomi- og administrasjon. Der som klagebehandling flyttes ut, vil dette normalt kreve oppbygging av eget administrativt støttepersonell. Det samme gjelder datasystemer. I hvilken grad det er mulig å beholde felles løsninger på tvers av ulike organer, er usikkert. Det har vært vurdert som problematisk at Trygderetten benytter Navs saksbehandlingsløsninger.

En mer nærliggende løsning er etter utvalgets syn å innlemme NAV Klageinstans i Arbeids- og velferdsdirektoratet. Det vil løse de to hovedproblemene utvalget ser med dagens ordning, nemlig at klageinstansen er sideordnet med førsteinstansen, og at det er stor avstand mellom klageinstansen og direktoratet. Det bør fortsatt være slik at de aller fleste klager på Navs myndighetsområde behandles av ett felles klageorgan. Dersom klageorganet innlemmes i direktoratet, er det direktoratet som i prinsippet er klageinstans på dette området. Det er etter utvalgets syn en løsning som innbyr til tillit. I den grad direktoratet også klargjør at de er overordnet organ til de ulike avdelingene, vil en slik løsning i hovedsak følge det som er hovedregelen i norsk rett. Utvalgt mener derfor at NAV Klageinstans bør plasseres på direktoratsnivå.

13.3 Særlig om Ankenemnda for sykepengesaker

13.3.1 Innledning

Det fremgår av mandatet at utvalget skal vurdere om Ankenemnda for sykepengesaker i arbeidsgiverperioden bør endres. Det vises til omtalen av ankenemnda i kapittel 7.1.

Vedtak fra Ankenemnda kan ikke påankes til Trygderetten. Søksmål må eventuelt reises mot Arbeids- og velferdsdirektoratet for tingretten.²⁴ Utvalget får opplyst fra Nav at det har ikke vært reist slike søksmål.

NAV Arbeid og ytelse, det vil si den enheten som har fattet vedtaket, mottar anken og skriver en innstilling til Ankenemnda.

Ankenemnda for sykepengesaker i arbeidsgiverperioden er et uavhengig tvisteløsningsorgan og er ikke underlagt Arbeids- og velferdsetaten, men Arbeids- og inkluderingsdepartementet, som har ansvaret for oppnevning av medlemmene. NAV Klageinstans Oslo og Akershus fungerer som sekretariat.

Berettigelsen av en slik særlig ankenemnd, har tidligere være vurdert. På oppdrag fra departementet ble Ankenemnda i 2016 evaluert av Oxford Research.²⁵ I rapporten skisseres tre ulike modeller. Alternativ modell 1 er nedleggelse av ankenemnda og at sakene blir behandlet som øvrige sykepengesaker i NAV Arbeid og ytelse, NAV Klageinstans og Trygderetten. Alternativ modell 2 er justeringer av oppgavedelingen mellom nemnda og sekretariatet, blant annet delegasjon av sakene som gjelder arbeidsgivers frist for å sette fram krav til sekretariatet. Alternativ modell 3 er at sekretariatet flyttes fra Nav til Trygderetten. Hensynet til effektivitet er hovedbegrunnelsen bak alternativ 1 og 2, og tillit er hovedhensynet bak alternativ 3.

Arbeids- og velferdsdirektoratet sluttet seg til modell 1. LO og NHO presiserte begge at partsrepresentasjonen var viktig og at Ankenemnda burde bestå. De støttet forslaget om å delegere fristsakene til sekretariatet.

Departementet valgte den gangen ikke å gå videre med endringsforslagene.

13.3.2 Utvalgets vurderinger

Utvalget skal særlig ta stilling til hvorvidt ankenemnda skal fortsette sitt virke, eller om sakene bør overføres til det ordinære klage- og ankesystemet

Slik utvalget ser det, bidrar Ankenemnda for sykepengesaker i arbeidsgiverperioden til å fragmentere klagesystemet i saker om sykepengesaker og ytelse etter folketrygdloven kapittel 9.

Hvilke saker Ankenemnda skal behandle og hvilke som går til ordinær klage- og ankebehandling, er nokså komplisert regulert. Det er derfor en risiko for saker som hører under Ankenemndas saklige virkeområde, behandles i det vanlige systemet uten at det blir oppdaget verken av Nav eller partene. NAV Klageinstans opplyser til utvalget at de jevnlig har opplæring internt for at saksbehandlerne skal kunne skille ut saker som kommer dit som ordinære klagesaker, men som i realiteten er ankenemndsaker.

Hensynet til likebehandling av tilnærmet like saker tilsier at alle sykepengesaker går i det ordinære klage- og ankesystemet i Nav og Trygderetten.

Trygderetten prøver ikke Ankenemndas vedtak. Tingretten har ikke behandlet noen slike saker. Alle andre sykepengesaker og saker etter

²⁴ Folketrygdloven § 21-13 tredje ledd.

²⁵ Evaluering av ankenemnda for sykepengesaker i arbeidsgiverperioden, Oxford Research, 2016.

folketrygdloven kapittel 9, har adgang til gratis behandling i Trygderetten. Ankenemnda ble opprettet på et tidspunkt der det ikke var et mellomliggende klagenivå mellom førsteinstans og Trygderetten. Utvalget mener det tilsier at Ankenemnda bør avvikles og sakene tas inn under ordinær klage- og ankebehandling.

Det er om lag like store kostnader ved en behandling i Ankenemnda som ved ordinær klagebehandling i NAV Klageinstans, ordinær ankebehandling i NAV Klageinstans og behandling i Trygderetten.

Etter at Ankenemnda ble opprettet har det skjedd en utvikling som tilsier at det kan være grunn til å vurdere innretningen av den, herunder vurdere om det fortsatt er tilstrekkelig godt grunnlag for å videreføre en slik instans.

Etter at Ankenemnda ble etablert er regelverket gjort mer detaljert, slik at skjønnsrommet er minsket. Videre har vedtakene fra Ankenemnda i seg selv gitt grunnlag for en fast praksis i de vanligste tvistespørsmålene. Partsrepresentasjonen antas å være mindre viktig nå enn da Ankenemnda ble etablert.

Arbeids- og velferdsdirektoratet viste i 2016/2017 til at flere hensyn taler for avvikling av nemnda, og fraråder modellene som innebærer justeringer i eksisterende ordning. NAV Klageinstans Oslo og Akershus forbereder allerede i dag disse sakene for Ankenemnda og har således den nødvendige kompetansen til å behandle disse sakene. Departementet har, i samråd med Arbeids- og velferdsdirektoratet, vurdert at både NAV Klageinstans og Trygderetten innehar den nødvendige fagkunnskapen om feltet. Disse instansene vil derfor kunne behandle sakene som i dag behandles av Ankenemnda, uten omfattende ressursbruk til opplæring. Det er også grunn til å tro at den merbelastningen sakene vil gi for det ordinære klage- og ankesystemet, spares inn gjennom det arbeidet

som går med til å drifte nemnda i dag. Utvalget slutter seg til disse vurderingene.

Departementet gikk i 2016/2017 ikke videre med forslaget om å legge ned nemnda. Det ble argumentert med at fortsatt partsrepresentasjonen var viktig begrunnet med økt tillit til behandlingen og legitimitet rundt plikten til å betale sykepenger i arbeidsgiverperioden. NHO argumenterte også med at arbeidsgiverne i praksis ikke har mulighet til å kontrollere at sykmeldinger er reelle, og at det derfor er viktig for dem å ha en meddommer i Ankenemnda. NHO viser også til at representantene fra NHO og LO kan bidra med innsikt i arbeidsrelaterte problemstillinger, som leder og sekretariat ikke besitter i like stor grad. LO mente Ankenemnda var bedre egnet til å samordne praksis i disse sakene enn det Trygderetten ville være, og viste også til økende saksbehandlingstid i Trygderetten.

Som nevnt ovenfor, har Arbeids- og velferds-etaten, herunder NAV Klageinstans ment at nemnda har utspilt sin rolle, og at sakene ville blitt mer effektivt håndtert i det ordinære sporet. Det ble blant annet fremhevet at nemnda ofte avgjorde saker med dissens, der arbeidstaker- og arbeidsgiversiden sto på hver sin side, mens nemndas leder i praksis dermed avgjorde sakene alene. Leder i nemnda har over lang tid vært fra Trygderetten. Praksis fra Ankenemnda viser at dette fortsatt er tilfellet, også i vedtakene i årene etter at nemnda ble evaluert i 2016/2017.

Utvalget kan etter dette ikke se at argumentet om representasjon fra partene i arbeidslivet i dagens situasjon kan tillegges vekt i en slik grad at det forsvarer å opprettholde Ankenemnda for sykepenger i arbeidsgiverperioden. Slik utvalget ser det, vil partene i disse sakene bli minst like godt ivaretatt i det ordinære klage- og ankesystemet i Nav og Trygderetten, og utvalget foreslår derfor at nemnda avvikles.

Kapittel 14

Klageinstansens rolle i saker for Trygderetten

Boks 14.1 Utvalgets anbefaling

Utvalget anbefaler at en egen avdeling i Arbeids- og velferdsdirektoratet håndterer saker og representerer staten i søksmålene som bringes inn for Trygderetten

14.1 Innledning

Når en bruker bringer et vedtak inn for Trygderetten, får det organet som traff vedtaket, som oftest NAV Klageinstans, stilling som ankemotpart.¹ Ankemotparten har ansvar for å forberede saken før den sendes til Trygderetten, blant annet må ankemotparten utarbeide et oversendelsesbrev, med en beskrivelse av det faktiske grunnlaget ankemotparten bygger på, partenes påstandsgrunnlag og partenes påstander.²

Hvem som rent faktisk skal håndtere saken og skal opptre på vegne av ankemotparten, er ikke nærmere regulert. I vedlegg 1 til NAV-loven – Fullmaktsoversikt, heter det bare at det er den «enheten som har fattet vedtak i klagesak», som har dette ansvaret. I praksis håndteres dette ved at saksbehandlerne i NAV Klageinstans behandler både klage- og ankesaker. Begge sakstypene inngår i det vanlige køsystemet i klageinstansen. Det kan være samme saksbehandler som først behandler klagen og deretter er ankemotpartens representant i saken for Trygderetten. For brukeren er situasjonen den at det er samme organ som først opptre som et objektivt klageorgan og deretter som motpart i partsprosessen for Trygderetten.

Dette systemet har etter utvalgets vurderinger enkelte svakheter. I referansegruppemøte mente representanten fra LO at klageinstansens doble

rolle fremstår som uklart for både brukere og advokater. Utvalget legger til grunn at dette har betydning for tilliten til systemet.

14.2 Utvalgets vurderinger

Gode grunner kan tilsi at det bør opprettes en egen avdeling i klageinstansen (direktoratet) for håndtering av saker for Trygderetten. En slik «prosessavdeling» brukes i Sverige, når sakene der bringes inn for forvaltningsdomstolen.

En prosessavdeling kan håndtere det som i praksis, og etter utvalgets forslag formelt, er søksmål til Trygderetten, på en objektiv og hensiktsmessig måte. Det skaper et tydelig skille mellom Navs ulike roller, det vil si Nav som klageorgan på den ene siden og Nav som motpart i en tvist på den annen side. En slik organisering vil også bidra til å styrke tilliten til klage- og ankesystemet i Nav, fordi prosessen blir mer forståelig for brukerne.

Også for saksbehandlerne i Nav vil det være en fordel med adskilte og klarere definerte roller. Det kan være lettere for saksbehandlere å opptre objektivt når de ikke skal forsvare vedtak de selv har vært med på å treffe. En slik organisering legger også til rette for spesialisering, slik at sakene for Trygderetten blir håndtert på en kvalitetsmessig god og effektivt måte. Det vil igjen kunne gjøre Trygderettens arbeid enklere.

Uten at det er avgjørende for utvalgets syn, fremstår etableringen av en prosessavdeling særlig hensiktsmessig i lys av utvalgets forslag til endringer i Trygderettens formelle status og saksbehandlingsregler, herunder forslaget om at bruker sender stevning til Trygderetten, mens Nav skal pålegges å gir tilsvar innen en gitt frist. En organisatorisk oppsplitting mellom arbeidet med klagesakene og arbeidet med søksmålene kan bidra til å forhindre en uønsket prioritering mellom oppgaver med og uten slike tidsfrister.

Utvalget legger til grunn at de ressursene NAV Klageinstans i dag bruker på å håndtere oversendelsesbrev og annen forberedelse av

¹ Trygderettsloven § 11.

² Trygderettsloven § 13.

ankesakene for Trygderetten, i stor grad er tilstrekkelige til å finansiere en prosessavdeling. Et slikt organisatorisk grep bør med andre ord kunne skje uten nevneverdig økt ressursbruk. Utvalget er også kjent med at det allerede finnes

en egen enhet i direktoratet med et tilsvarende ansvar i saker for de alminnelige domstolene.

Utvalget anbefaler at det opprettes et klart skille mellom NAV Klageinstans og «Nav prosessavdeling».

Del VI
Tiltak for å redusere tidsbruken i
overprøvingsprosessene

Kapittel 15

Tiltak for å begrense førsteinstansens tidsbruk i klagesak og klageinstansens tidsbruk ved søksmål

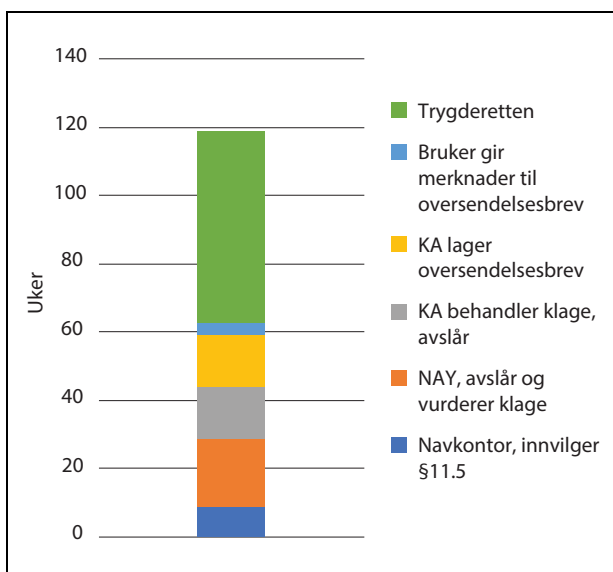
Boks 15.1 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

- at klager på førsteinstansens vedtak skal settes frem direkte for klageinstansen
 - klageinstansen skal ha det fulle ansvaret for behandlingen av klagesaken
- at klageinstansens vedtak kan kreves overprøvd ved stevning som settes frem direkte for Trygderetten
 - Trygderetten skal pålegge klageinstansen å levere tilsvar innen en fastsatt frist som normalt skal være tre uker

15.1 Innledning

En hovedutfordring på Navs og Trygderettens myndighetsområde er at saksbehandlingstiden er for lang. For enkelte sakstyper kan det gå opp mot tre år fra Nav mottar en søknad til endelig avgjørelse foreligger i Trygderetten. Utvalget ser det som en av sine viktigste oppgaver å vurdere og foreslå konkrete tiltak for å få ned samlet saksbehandlingstid på området.



Figur 15.1 Tidsbruk, klage- og ankesystemet i en AAP sak i dag

Utvalget tar utgangspunkt i at den overordnede strukturen i klage- og ankesystemet skal videreføres. Det innebærer at søknader fortsatt skal settes frem for Nav, at klager skal behandles av et klageorgan i etaten, og at klageinstansens vedtak kan bringes inn for Trygderetten. Trygderettens avgjørelser kan bringes inn for lagmannsretten.

I tråd med problembeskrivelsen, vil utvalget i det følgende vurdere tiltak for å unngå unødvendige prøvinger av samme sak i førsteinstans og klageinstans. Utvalget vil drøfte tiltak for å unngå eller begrense at vedtak blir opphevet og saker sendt tilbake til førsteinstansen, herunder klargjøre og påskynde prosessen med å behandle hjemsendte saker på nytt. Videre vil utvalget drøfte tiltak for å effektivisere saksbehandlingen i Trygderetten, samt tiltak for å sikre avklaring ved uenighet om lovforståelse. Utvalget vil også drøfte tiltak for å unngå at Nav bruker unødvendige ressurser på parallelle prosesser.

I analysen over er det vist til at dagens system fører til mange vurderinger av samme sak i klage- og ankeprosessen. En og samme sak vurderes fem ganger i forvaltningen, før den eventuelt bringes inn for lagmannsretten:

1. Førsteinstansens behandling og vedtak
2. Førsteinstansens vurdering av om klagen skal tas til følge, slik at vedtaket helt eller delvis omgjøres (førsteinstansens omgjøringsvurdering)

3. Klageinstansens behandling og klagevedtak
4. Klageinstansens vurdering av om anken skal tas til følge, slik at klagevedtaket helt eller delvis omgjøres (klageinstansens omgjøringsvurdering)
5. Trygderettens behandling og kjennelse

Utvalget anser dette systemet som en hovedårsak til den lange saksbehandlingstiden. Slik utvalget ser det, bygger systemet på en overdreven tro på verdien av at nye øyne vurderer saken. Overprøving kan bidra til å sikre flere riktige resultater. Klagesystemet i forvaltningen hviler på en slik premiss. Utvalget har ikke holdepunkter for at antallet riktige resultater øker i takt med antall vurderinger som gjøres. Samtidig er det etter utvalgets vurdering flere uheldige sider ved å ha et system som legger opp til mange vurderinger av samme sak.

For det første tar det svært lang tid å få sakene behandlet. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for førsteinstansens oppgaver med klagesak er 98 dager. Klageinstansen bruker i snitt 222 dager fra de mottar en anke, til anken sendes til Trygderetten. Trygderetten bruker om lag 12 måneder i gjennomsnitt på sin saksbehandling. Brukere som ønsker å påklage på et raskt avslag i første instans, risikerer altså at det går flere år før saken er avgjort.

For det andre kan mange overprøvningsmuligheter føre til at ansvaret for riktig resultat pulveriseres ved at hver enkelt vurdering blir mindre viktig, fordi saksbehandler vet at saken kan påklages eller påankes, og at eventuelle feil da vil kunne bli rettet opp.

For det tredje gir ikke mange og selvstendige beslutningsprosesser nødvendigvis økt tillit til prosessen. Tvert imot vil lang saksbehandlingstid bidra til å svekke brukernes og samfunnets tillit til prosessene. Mange ulike omgjøringsvurderinger fører til at brukere ikke forstår hva som foregår i saken, og at det er vanskelig å skille de ulike prosessene. Mange brukere vil trolig heller at saken så raskt som mulig behandles av overordnet nivå i klage- og ankesystemet, enn at vedtaksorganet ser på saken igjen.

For det fjerde vil tiden og antall overprøvinger ofte føre til at brukers situasjon kan endre seg, og at slike endringer er med på å øke tendensen til å oppheve vedtak og sende saken nedover i systemet til ny behandling der.

Utvalget vil på denne bakgrunn vurdere om det er mulig å redusere antallet prøvinger i systemet. Utvalget mener at det særlig er grunn

til å vurdere førsteinstansens rolle i klagesak og klageinstansens rolle i ankesak til Trygderetten.

15.2 Førsteinstansens rolle i klagesak

15.2.1 Innledning

Når et vedtak påklages, har førsteinstansen følgende fire oppgaver:

1. motta klagen (forvaltningsloven § 32)¹
2. vurdere om klagen skal avvises, fordi klagen ikke oppfyller formelle krav (forvaltningsloven § 33 andre ledd andre punktum)
3. forberede klagebehandlingen i form av å gjøre de undersøkelser som klagen gir grunnlag for, herunder innhente opplysninger (forvaltningsloven § 33 andre ledd)
4. vurdere om klagen skal tas til følge, og dermed om vedtaket skal oppheves eller omgjøres (forvaltningsloven § 33 andre ledd)

Hvis førsteinstansen opphever sitt eget vedtak, kan man se det slik at det ikke lenger gjelder noe vedtak i saken, og at saken er avsluttet. Hvis førsteinstansen helt eller delvis endrer vedtaket, treffes det i realiteten et nytt vedtak i saken. Et slikt vedtak må behandles etter de vanlige saksbehandlingsreglene som gjelder for enkeltvedtak, noe som blant annet innebærer at vedtaket må begrunnes og kan påklages.

Dersom førsteinstansen verken avviser klagen eller opphever eller omgjør sitt eget vedtak, skal klagen og sakens dokumenter sendes klageinstansen, så snart saken er tilrettelagt. Det er ikke et krav etter forvaltningsloven at førsteinstansen gjør en ny skriftlig vurdering av saken, men slik vurdering eller uttalelse kan utarbeides og sendes til klageinstansen sammen med sakens øvrige dokumenter. I så fall skal kopi av uttalelsen sendes til brukeren.

Førsteinstansens rolle i klageprosessen er begrunnet i at det etablerer en hensiktsmessig arbeidsfordeling mellom førsteinstansen og klageinstansen, og at det alt i alt vil gi raskest klagebehandling. Synspunktet bygger på at det kan være enklere for det organet som traff vedtaket å foreta ytterligere avklaringer på bakgrunn av klagen. Førsteinstansen har gjerne de personellmessige ressursene, saksvolumet og nærheten til saksfeltet som gir gode forutsetninger til å foreta de undersøkelser klagen gir grunnlag for. Hvis førsteinstansen etter en ny gjennomgang av saken,

¹ Se også folketrygdloven § 21-12 tredje ledd og vedlegg 1 til NAV-loven - Fullmaktsoversikt.

mener at klageren bør få medhold, vil det spare klageinstansen for arbeid.²

Navs statistikk viser at saksbehandlingstiden for klagesaksbehandling i førsteinstansen i gjennomsnitt er på 98 dager.³ Fra klagen er inngitt, kan det gå flere måneder før saken blir oversendt fra førsteinstansen til klageinstansen. Det meste av den oppgitte tiden er liggetid.

15.2.2 Utvalgets vurderinger

Utvalget skal vurdere og foreslå tiltak for raskere saksbehandling. Et nærliggende tiltak er at klager sendes direkte til klageinstansen, og at klageinstansen selv saksforbereder og avgjør klagen. I tilfellet vil førsteinstansen ikke vurdere om klagen skal avvises eller vedtaket omgjøres. Nedenfor drøfter utvalget denne problemstillingen, herunder om førsteinstansen fortsatt skal ha oppgaver og ansvar i klagesaksbehandlingen.

I Sverige sendes klager (betegnet «omprøving») av førsteinstansens vedtak direkte til en omprøvingenhet. Denne enheten har selv ansvar for saksforberedelsen.

Slik utvalget ser det, ligger det klare tids- og ressursbesparelser ved en tilsvarende ordning i klage- og ankesystemet på Navs myndighetsområde. Liggetiden i førsteinstansen er vesentlig. Ved vurderingen av besparelse er det viktig å fremheve at førsteinstansene i 2021 omgjorde om lag en tredjedel av vedtakene etter klage.⁴ Der som førsteinstansen ikke skal vurdere omgjøring, vil disse sakene måtte behandles i klageinstansen. I disse sakene vil det antakelig oppstå en tilsvarende liggetid i klageinstansen. Arbeidet med denne omgjøringsevurderingen vil imidlertid være det samme enten det blir utført i førsteinstansen eller i klageinstansen. Samlet tids- og ressursbruk blir altså lik for sakene som omgjøres, men ressursbruken flyttes fra førsteinstansen til klageinstansen.

Derimot er det grunn til å forvente klare besparelser knyttet til de øvrige to tredjedelene av klagesakene. Dette er vedtak som ikke har blitt omgjort i førsteinstansen, og som sendes til klageinstansen. Statistikken viser at effektiv saksbehandlingstid ofte bare er én til to dager. I disse sakene vil derfor endringen føre til at man reduserer saksbehandlingstid med nærmere 100 dager.

Et slikt forslag vil medføre en reduksjon i antallet personer som ser og vurderer saken. Det

vil også føre til at førsteinstansen ikke trenger å skrive en vurdering av klagen. Utvalget har fått opplyst, og har selv sett eksempler på, at førsteinstansen bruker en god del ressurser på å vurdere omgjøring i forbindelse med klage. Ofte ser det ut til at vurderingen i klageomgangen er grundigere enn ved førstegangsbehandlingen. Det er grunn til å tro at det vil ligge en klar besparelse i å fjerne kravet om at førsteinstansen foretar en omgjøringsevurdering etter klage.

For utvalget er det et spørsmål om verdien av førsteinstansens arbeid i klagesakene, samt hensynet til riktig resultat og tilliten til systemet, forsvarer tids- og ressursbruk i førsteinstansen i denne fasen.

Dagens regel om førsteinstansens rolle er begrunnet i effektivitet. Det skyldes at førsteinstansen på mange områder er et mer spesialisert organ enn klageinstansen, og at klagebehandlingen kan bli foretatt av samme saksbehandler som opprinnelig traff vedtaket. Ofte vil saksbehandler huske saken, raskt se om den krever ytterligere utredning og vurdere om klagen skal tas til følge. Saksbehandleren vil gjerne sitte med informasjon om hvordan man effektivt kan skaffe tilleggsopplysninger, for eksempel fra sakkyndige som er brukt i saken. Slik klage- og ankesystemet på Navs myndighetsområde er organisert, slår ikke disse antakelsene til.

NAV Arbeid og ytelser har opplyst at de som førsteinstans har et mottakssenter, som kort kontrollerer klagen og vurderer om de formelle kravene til klagen er oppfylt. For de fleste ytelser sendes klagen deretter til en saksbehandler som enten utfører oppgaver med klageforberedelse eller behandler klagen. Det er ikke noe system for at saksbehandleren som behandlet saken i første omgang, er den som behandler klagesaken. Dette må sees i sammenheng med at Nav-ansatte, for de fleste stønadstyper, behandler så mange saker at det er lite trolig at de vil huske de konkrete omstendighetene i saken.

Også ved førsteinstansens behandling av klager i uføresaker mottas klagen i et mottakssenter som kontrollerer det formelle. Deretter sendes klagen til tidligere saksbehandler på saken, men denne personen kan ikke treffe nytt vedtak i saken med mindre vedkommende er gitt myndighet som klagesaksbehandler. Saksbehandlere som ikke er gitt myndighet som klagesaksbehandler, må, etter eventuell utredning, viderevende saken til en saksbehandler med myndighet til å treffe vedtak i klagesaken. Normalt vil det altså ikke være samme saksbehandler i første-

² NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov, s. 385.

³ Statistikk fra Navs Datavarehus, 2021, (SAK500).

⁴ Statistikk fra Navs Datavarehus, 2021, (SAK610).

instansen som behandler saken i søknadsomgangen og i klageomgangen.

Det er også vanlig å vise til at det er enklere for førsteinstansen enn klageinstansen å foreta ytterligere avklaringer av klagen, særlig der førsteinstansen geografisk er nærmere klageren. Verken NAV Arbeid og ytelser eller NAV Familie- og pensjonsytelser, som er de organene som treffer de fleste vedtakene i Nav, sitter nær brukeren. Disse vedtaksorganene møter heller ikke bruker, og de benytter de samme saksopplysningene som klageinstansen kan bruke. Hensynet til nærhet tilsier derfor ikke at det er mer effektivt å la førsteinstansen utrede klagesaker i Nav.

Sakstilfang og nærhet til saksfeltet kan gjøre at førsteinstansen har særlige forutsetninger til å foreta de undersøkelser som klagen gir grunnlag for. Dette gjør seg sterkt gjeldende der førsteinstansen er spesialisert, mens klageinstansen behandler klager over mange ulike sakstyper. Tidligere drev for eksempel departementet i relativt stor utstrekning med klagebehandling i saker der mer spesialiserte underliggende organer traff vedtak i første instans. Dette er det klart mindre av i dag. Fordelen med at en mer spesialisert førsteinstans mottar og forbereder en klage, blir relativt tydelig i disse tilfellene.

NAV Klageinstans har spesialisert saksbehandlingen, slik at klage- og ankesakene på de fleste stønadsområder blir behandlet i bare én avdeling. På noen områder er behandlingen fordelt på to eller flere avdelinger. Dagpenger behandles i to avdelinger, arbeidsavklaringspenger er delt mellom tre avdelinger og uføretrygd er delt mellom fire avdelinger. Den enkelte saksbehandler i klageinstansen behandler som regel ikke saker på mer enn to stønadsområder. Denne organiseringen av NAV Klageinstans sikrer mengdetrening og spesialkompetanse på feltet. Etter utvalgets syn er det et relevant spørsmål hvilket nivå som skal forberede klagesaken. Dersom dette legges til klageinstansen, vil det bety at de må håndtere flere saker enn i dag. Arbeidet som må gjøres med den enkelte klagesak, er imidlertid det samme enten det gjøres av førsteinstansen eller klageinstansen. En eventuell endring vil øke behovet for ressurser i klageinstansen, men det vil redusere ressursbehovet i førsteinstansene. Ved å flytte oppgaven til klageinstansen, hindrer det dobbeltarbeid i opptil to tredjedeler av sakene.

Utvalgets vurderer at de hensyn som begrunner regelen om at førsteinstansen skal forberede klagesaker, i liten grad gjør seg gjeldende på Navs myndighetsområde.

NAV Klageinstans har i sin kvalitetsrapport påpekt at det i førsteinstansen forekommer mange brudd på plikten til å tilrettelegge sakens dokumenter i klagesaken før den blir sendt til klageinstansen.⁵ Slik systemet fungerer i dag, vil klageinstansen enten måtte gjøre en selvstendig ny saksutredning, eller de må stole på førsteinstansens arbeid, som ofte ikke er god nok. Det delte ansvaret for sakens opplysning i klagesaker åpner for en pulverisering av ansvar for saksforberedelsen mellom førsteinstansen og klageinstansen. Dersom klageinstansen får hele ansvaret for saksutredningen i klagesaken, vil dette unngås.

Det kan også reises spørsmål ved om tilliten til systemet kan øke dersom saksforberedelsen flyttes til klageorganet. For bruker kan det utfordre tilliten at det organ som traff vedtaket, også er det organ som saksforbereder klagen. For brukerne er det lett å tenke at saksforberedelsen da vil rettes inn mot å forsvare det standpunkt som er inn tatt, fremfor å oppklare eventuelle feil og mangler. Utvalget antar derfor at det vil være positivt for tilliten til systemet dersom klageinstansen selv foretar den umiddelbare klagesaksutredningen.

På denne bakgrunn mener utvalget at førsteinstansen i Nav ikke bør ha ansvar for å undersøke og forberede klagesaken før den videresendes til klageinstansen.

Det er ikke en nødvendig sammenheng mellom førsteinstansens plikt til å forberede klagesaken for klageinstansen og plikten til å vurdere om klagen skal tas til følge. Spørsmålet er hvilken verdi det har at førsteinstansen gis anledning til å vurdere om vedtaket skal omgjøres, før saken sendes til klageinstansen.

Også denne saksbehandlingsregelen bygger på effektivitetshensyn. Når en saksbehandler i førsteinstansen allerede kjenner saken og kanskje har truffet førsteinstansvedtaket, vil vedkommende enkelt kunne foreta en fornyet vurdering og omgjøre vedtaket, hvis det er grunnlag for det. En omgjøring vil her forhindre at saken oversendes klageinstans, og at klageinstansen må bruke tid på saken.

Innvendingene ovenfor mot at førsteinstansen skal forberede saken for klageinstansen, gjør seg gjeldende også her. I Nav-systemet er det normalt ikke den som traff vedtaket i første instans, som behandler klagen i førsteinstansen. Dersom førsteinstansen ikke skal forberede klagesaken, slik utvalget vil foreslå, har det lite for seg at en ny person i førsteinstansen skal vurdere om vedtaket skal omgjøres.

⁵ Nav Klageinstans-Kvalitetsrapport, 2021, s. 12 og 13.

Det kan imidlertid reises spørsmål ved om denne omgjøringsvurderingen kan bidra til å sikre riktige resultater. Omgjøringsvurderingen gir brukerne en ekstra mulighet til å få medhold. Etter utvalgets syn betyr ikke det uten videre at man får flere riktige resultater. Systemet forutsetter at kvaliteten i saksbehandlingen og saksbehandlerne i klageinstansen gjennomgående er høyere enn i førsteinstansen. Eventuelle feil som i dag blir rettet opp i førsteinstansen, må man anta vil bli korrigert i klageinstansen. Det tilsier at omgjøringsvurderingen i førsteinstansen normalt ikke vil føre til flere riktige resultat.

Det er viktig at brukerne har kostnadsfri ankesmulighet til Trygderetten for de fleste vedtakene. Selv om førsteinstansens omgjøringsvurdering fjernes, vil brukerne være sikret tre uavhengige og fullstendige vurderinger av saken: Førsteinstansvedtak, klagevedtak og Trygderettens kjennelse. Det er samme antall som normalordningen gir i forvaltningsretten.

Som et argument for å beholde omgjøringsvurderingene i førsteinstansen, har representanter i NAV Arbeid og ytelser vist til at disse kan gi læring i systemet, og dermed bidra til flere riktige resultater i fremtidige saker. Det er opplyst at de som behandler klager i førsteinstans tar kontakt med de som har behandlet saken første gang, dersom det er behov for å korrigere noe. Slik utvalget ser det, vil NAV Klageinstans kunne gjøre det samme. Praksis i dag er opplyst å være at klageinstansen gir tilbakemelding til den førsteinstansen som har fattet det påklagede vedtaket i alle saker. Saksbehandlere og ledere i førsteinstansene skal ha løpende tilgang til kvalitetstilbakemeldingene på individuelt og aggregert nivå. Det er allerede opprettet systemer for å fange opp feil og gi tilbakemeldinger fra klageinstans til førsteinstans. Det er derfor ikke noen grunn til at læringssløyfene vil svekkes om klager går direkte til klageinstansen.

Klageinstansen lager også kvalitetsrapporter, som nettopp peker på feil, med formål om læring og forbedring. Disse rapportene holder relativt god kvalitet, samtidig som utvalget har fått opplyst at de i dag brukes for lite av Nav. Ettersom førsteinstansen selv omgjør om lag en tredjedel av vedtakene i sin klagebehandling, ser NAV Klageinstans bare om lag to tredjedeler av klagen. Dersom klager sendes direkte til NAV Klageinstans, vil dette gi et mer helhetlig bilde av praksis i førsteinstansen. Dette vil heve kvaliteten på klageinstansens rapportering.

Utvalget finner også grunn til å reise spørsmål ved om omgjøringsvurderingene har påvirket kvaliteten i førsteinstansens vedtak i negativ retning.

Utvalget har i sine møter med Nav blitt forelagt eksempler på vedtak og oversendelsesbrev til klageinstansen. Disse har vist at oversendelsesbrevene til klageinstansen ofte har bedre kvalitet enn vedtakene fra førsteinstans. Selv om dette kan variere, bekrefter også ansatte i Nav at kvaliteten i omgjøringsrunden ofte er bedre enn i det opprinnelige vedtaket.

En årsak til dette kan være at Nav blir styrt på saksbehandlingstid for behandling av søknad og for behandling av klage, men i mindre grad blir vurdert på saksbehandlingstid i forbindelse med omgjøringsvurderinger etter klage. For å holde tidsfristen, kan saksbehandler treffe førsteinstansvedtaket uten tilstrekkelig utredning og begrunnelse. Eventuelle feil eller mangler vil kunne korrigeres i omgjøringsvurderingen. Det er derfor en risiko for at førsteinstansens mulighet til å rette egne feil i klageomgangen påvirker kvaliteten på saksbehandlingen i førstegangsbehandling av saken negativt.

Utvalget antar at mange brukere fester lit til at vedtak som treffes, er riktig. Det er stor sannsynlighet for at ikke alle uriktige vedtak påklages. På denne måten kan klagesystemet, slik det er i dag, bidra til at uriktige vedtak treffes og blir stående. Utvalget har fått signaler i referansegruppemøter om at det er grunn til å tro at førsteinstansens arbeid blir grundigere første gangen, dersom muligheten til å korrigere egne feil i klagerunden forsvinner.

Det er også opplyst fra brukernes organisasjoner i referansegruppemøter at førsteinstansens omgjøringsvurderinger skaper en del forvirring blant brukerne, og at flere tror dette er det endelige vedtaket i klagesaken. Dette kan igjen bidra til å svekke tilliten til Nav. Førsteinstansens oversendelsesbrev med omgjøringsvurdering skal i utgangspunktet sendes i kopi til klager.⁶ Utvalget er blitt fortalt at en del brukere reagerer på at førsteinstansen i det hele tatt har vurdert klagen. På denne måten blir prosessene lite forståelige for brukerne. Den skriftlige oversendelsen til klageinstansen utløser henvendelser til NAV Kontaktsenter, brukerorganisasjoner og advokater. Alt dette unngås dersom klagen sendes direkte til klageinstansen.

Gitt at førsteinstansen ikke skal forberede klagesaken, foreligger det etter utvalgets syn ikke vektige grunner for at førsteinstansen skal foreta en omgjøringsvurdering i klagesak. Tvert imot tilsier både hensynet til effektivitet, tillit og riktig

⁶ Forvaltningsloven § 33 fjerde ledd første punktum.

resultat at førsteinstansen ikke skal foreta en slik omgjøringsvurdering.

Utvalgets anbefaling er derfor at førsteinstansen heller ikke skal ha som oppgave å vurdere om klagen skal tas til følge.

Selv uten ansvar for den innledende saksforberedelsen, og plikt til å vurdere om klagen skal tas til følge, kan det vurderes om førsteinstansen fortsatt bør ha adgang eller plikt til å redegjøre for sitt syn på saken og klagen skriftlig.

Det er ikke et krav etter forvaltningsloven at førsteinstansen gir klageinstansen en skriftlig redegjørelse i forbindelse med oversendelse av klagen. I forarbeidene til forvaltningsloven er det lagt til grunn at førsteinstansen ofte burde sende saken videre for endelig avgjørelse så raskt som mulig.⁷ Det følger imidlertid av Navs saksbehandlingsrundskriv at førsteinstansen skal utarbeide et oversendelsesbrev, hvor førsteinstansen skal kommentere og imøtegå partens anførsler i klagen, og begrunne hvorfor vedtaket blir opprettholdt.⁸

Disse kravene er strengere enn det som gjelder for begrunnelser etter forvaltningsloven § 25. Spørsmålet er om det ligger en merverdi i disse vurderingene, som kan forsvare førsteinstansens oppgaver i klagesaker.

Dersom førsteinstansen gir gode og forståelige begrunnelser for vedtaket, vil disse kunne lette arbeidet i klageinstansen. Til dette kan det innvendes at dersom det opprinnelige vedtaket er godt nok, så bør det ikke være behov for at vedtaket suppleres med ytterligere merknader i forbindelse med klage. Dessuten må det generelt kunne antas at saksbehandlere i klageinstansen er i stand til å foreta de nødvendige vurderingene i klageomgangen, og at disse vil holde minst samme faglige nivå som saksbehandlerne i førsteinstansen. Selv om gode vurderinger fra førsteinstansen i klageoversendelsen kan gi en besparelse i klageinstansen, vil klageinstansen etter loven ha en plikt til å foreta en selvstendig vurdering av saken. Systemet i dag legger med andre ord opp til et dobbeltarbeid.

Det er også en fare for at førsteinstansens ansvar av sitt vedtak legger for sterke føringer på klageinstansens egne vurderinger, og at klageinstansens begrunnelse i kanskje for stor grad følger førsteinstansen. Det er i utgangspunktet ikke

noe i veien for at klageinstansens begrunnelse ligger på førsteinstansens. Det vil normalt bare skyldes at klageinstansen er enig med førsteinstansen. Men for brukere kan det fremstå som at klageinstansen ikke har foretatt en reell og selvstendig vurdering av saken. Det kan bidra til redusert tillit til prosessen.

Utvalget mener på denne bakgrunn at det ikke bør legges opp til at førsteinstansen skal gi klageinstansen en skriftlig vurdering, med redegjørelse for sitt syn på saken og klagen.

Et annet spørsmål er om førsteinstansen skal vurdere de formelle kravene klagen, og eventuelt avvise den, eller om også dette ansvaret bør legges direkte til klageinstansen.

Det er mulig å ha et system der klager fremsettes for førsteinstansen, og førsteinstansen bare prøver formelle krav til klagen, før den eventuelt oversendes til klageinstansen. En avvisning er et selvstendig vedtak, som kan påklages.⁹ Det reiser spørsmål om hvordan klager på avvisningsvedtakene skal behandles.

Klage over klageinstansens avvisningsvedtak kan i dag ankes inn for Trygderetten.¹⁰ Det gjelder både der klageinstansen har stadfestet førsteinstansens avvisningsvedtak, og der klageinstansen selv har fattet avvisningsvedtak. Utvalget ser ikke grunn til å fastholde systemet med at førsteinstansen vurderer klagens formelle sider før den sendes til klageinstansen. Mye av effektivitetsgevinsten utvalget ser i grepene som er drøftet ovenfor, ville da gått tapt.

At klageinstansens avvisningsvedtak også kan påankes, noe som ikke uten videre er tilfelle etter de alminnelige reglene i forvaltningsloven, gir etter utvalgets syn tilstrekkelig sikkerhet for den enkelte. I sum ligger det like gode rettssikkerhetsgarantier i folketrygdlovens klagesystem som i forvaltningsloven ellers, for så vidt gjelder avvisningstilfellene.

Når utvalget går inn for at førsteinstansen ikke skal ha noen saksbehandlende rolle i klagesaken, er det etter utvalgets syn en naturlig konsekvens at klagen bør fremsettes direkte for klageinstansen. Det sikrer ønsket effektivitet i klageprosessen. At klagen skal leveres direkte til klageinstansen, vil også skape økt inntrykk av uavhengighet mellom førsteinstans og klageorgan. Det kan gi økt tillit til systemet.

⁷ Ot.prp. nr. 38 (1964–65), s. 105.

⁸ Se R36-00 - Rundskriv til forvaltningsloven – Saksbehandlingsrundskriv, i kommentaren til forvaltningsloven § 33 fjerde ledd.

⁹ Forvaltningsloven § 28 tredje ledd.

¹⁰ Folketrygdloven § 21-12 første ledd tredje punktum.

15.3 Klageinstansens oppgaver i sak for Trygderetten

15.3.1 Innledning

De fleste vedtak NAV Klageinstans treffer, kan ankes inn for Trygderetten. Behandlingen av anker bygger på et liknende system som ved klager, med noen forskjeller. Etter trygderettsloven § 13 er klageinstansens oppgaver blant annet å:¹¹

1. Motta anken
2. Foreta en fornyet prøving (vurdere omgjøring)
3. Tilrettelegge (eller forberede) saken hvis anken ikke faller bort
4. Lage en fremstilling av saken i et oversendelsesbrev til Trygderetten

De relativt strenge kravene til oversendelsesbrevets innhold påvirker tidsbruken. Klageinstansen kan ikke avvise anken, slik førsteinstansen kan avvise en klage.

Saksforberedelsen av anker tar svært lang tid. Klageinstansen bruker i gjennomsnitt 222 dager fra de mottar en anke, til anken er oversendt til Trygderetten.¹²

Etter utvalgets syn er dette altfor lang tid. For utvalget er det derfor et spørsmål om det bør gjøres endringer i reglene om klageinstansens rolle i og oppgaver med ankesaker, for å sikre hurtigere behandling.

15.3.2 Utvalgets vurderinger

Utvalget foreslår at klager skal sendes direkte til klageorganet, og at førsteinstansen verken skal vurdere omgjøring eller forberede klagesaken. Ettersom problemstillingen er parallell, er det nærliggende å tenke at løsningen bør være den samme for anker. Utvalget mener likevel at klageinstansen bør beholde noen av dagens oppgaver med ankesakene. Nedenfor drøfter utvalget hvilke oppgaver og ansvar NAV Klageinstans og Trygderetten skal ha i saksforberedelsen i saker for Trygderetten, også sett i lys av utvalgets forslag om at Trygderetten skal være en særdomstol, se kapittel 12.

Trygderettens behandling av saker bygger på en partsprosess. Bruker er part, klageinstansen er motpart og Trygderetten skal være et objektivt og uavhengig beslutningsorgan. For at prosessen skal fungere, er det en forutsetning at klageinstansen opptrer som part i prosessen. Det bør, som i

dag, skje ved at klageinstansen har en del av ansvaret for sakens opplysning. Utvalget vil foreslå endringer i arbeidsfordelingen mellom aktørene i prosessen. Målet er at prosessen skal bli mest mulig effektiv.

Stevninger til Trygderetten

Utvalget har foreslått at Trygderetten får en formalisert status som særdomstol. Et spørsmål er da om stevningen til Trygderetten bør sendes til klageinstansen, eller om den heller bør sendes direkte til Trygderetten.

En regel om at stevningen leveres direkte til Trygderetten, vil harmonere godt med det som ellers er vanlig i sivilprosessen. En konsekvens av en slik regel er at Trygderetten får ansvaret for å be NAV Klageinstans inngi sitt syn på saken. Det er naturlig at det gjøres gjennom pålegg om tilsvaret innen en nærmere angitt frist. Etter tvisteloven er utgangspunktet at fristen bør være tre uker.¹³ Med en liknende regulering i trygderettsloven vil klageinstansen tvinges til å levere sitt syn, og legge til rette for avgjørelse i Trygderetten, vesentlig raskere enn det som er vanlig i dag. Hensynet til effektivitet tilsier derfor en slik endring.

Dette vil også være positivt for brukernes tillit til systemet. For brukerne er det viktig å få en vurdering av saken fra et uavhengig organ. Endringen vil tydeliggjøre at Trygderetten styrer prosessen. Avhengig av hvilke andre endringer som gjøres i regelverket, blir Trygderettens rolle mer fremtredende, og prosessen mer lik den som gjelder i domstolen. Det gir god sammenheng med utvalgets forslag om å formalisere Trygderettens status som en domstol.

Selv om klageinstansen ikke lenger skal motta krav om overprøving i Trygderetten, bør klageinstansen fortsatt ha plikt til å vurdere om de skal opprettholde sitt klagevedtak eller omgjøre det. Dersom klageinstansen mener at stevningen gir grunnlag for omgjøring, bør de kunne omgjøre vedtaket selv.

Utvalgets forslag vil innebære at klageinstansen ikke lenger skal utarbeide et oversendelsesbrev. I stedet skal den, etter pålegg fra Trygderetten, gi et tilsvaret. Innholdet i tilsvaret kan, og bør, inneholde det samme som dagens oversendelsesbrev. NAV Klageinstans må gi en saksfremstilling og redegjøre for sitt syn og sine anførsler.

Det kan innvendes mot utvalgets forslag at en normal tilsvarsfrist på tre uker vil kunne føre til

¹¹ Trygderettsloven § 2.

¹² Statistikk fra Navs datavarehus, 2021, (SAK500).

¹³ Tvisteloven § 9-3 første ledd andre punktum.

reduisert kvalitet i oversendelsesbrevet. Normalt vil klageinstansen ha tid til å utferdige et tilsvaer innen fristen på tre uker. Det kan her ogs a vises til at staten m a forholde seg til tre ukers tilsvaersfrist i sakene for domstolen. Trygdesaker skal ikke v ere mer krevende  a opplyse enn andre tvistesaker. Utvalget antar at klageinstansen kan organiseres slik at dette blir h andterlig. Dersom klageinstansen har behov for mer tid, for eksempel fordi det m a innhentes mer dokumentasjon, vil det fortsatt v ere adgang til det. Tilsvaersfrister kan utsettes ved behov, eller det kan inngis tilsvaer med forbehold om at klageinstansen unders oker enkelte nye sider ved saken. Det vil bli opp til Trygderetten  a avgj ore om den finner det n odvendig  a vente p a klageinstansens dokumentasjon, eller om saken er klar til avgj orelse.

Etter utvalgets syn er det gode grunner for  a innf ore et system der Trygderetten mottar stevningen og p alegger klageinstansen  a utarbeide et tilsvaer, innen en gitt frist.

I dagens system f ar bruker kopi av klageinstansens oversendelsesbrev, med en merknadsfrist p a tre uker. Bruker f ar deretter kopi av klageinstansens ekspedisjonsbrev, med en ny merknadsfrist p a tre uker. Disse to foreleggelsesreglene bidra til  a forlenge prosessen.

Det f olger av alminnelige regler om kontradiksjon at brukeren skal ha mulighet til  a im oteg a klageinstansens kommunikasjon med Trygderetten. Derimot fremst ar to utsendelser un odvendig og virker forsinkende. Etter utvalgets syn kan hensynet til kontradiksjon ivaretas som etter tvisteloven, ved at Trygderetten s orger for at tilsvaret oversendes brukeren, og oppfordrer brukeren til

 a komme med eventuelle merknader innen tre uker.

Hvis stevningen skal sendes direkte til Trygderetten, er det et sp orsm al om Trygderetten b or ha myndighet til  a avgj ore saken uten at klageinstansen er blitt involvert, n ar det er klart at anken ikke kan f ore frem. Det kan v ere aktuelt dersom anken er begrunnet i forhold som overhodet ikke er egnet til  a p avirke resultatet, for eksempel hvis et strengt lovbundet vedtak angripes med den begrunnelse at det er urimelig.

En slik mulighet vil spare klageinstansen for un odvendig arbeid, og det blir satt punktum for ankesaken tidligst mulig. At disse sakene avsluttes raskt, er etter utvalgets syn ogs a til fordel for brukeren. Hvis det ikke er utsikter til  a vinne frem, vil det at Trygderetten avventer klageinstansens syn, kunne gi brukeren urealistiske forh opninger. For en del vil det  a ha en sak mot Nav g aende for Trygderetten oppleves som en belastning. Klageinstansens tilsvaer vil antakelig ofte provosere frem mer argumentasjon fra motparten. Dette er un odvendig hvis det er klart at anken uansett ikke kan f ore frem.

Ettersom Trygderetten p a dette tidspunktet ikke har tilgang til sakens dokumenter, og har et ansvar for sakens opplysning, har utvalget likevel landet p a  a anbefale at alle saker b or oversendes saks okte, med p alegg om tilsvaer. Utvalget foresl ar ogs a at Trygderetten skal foreta en gjennomgang av alle stevninger som kommer inn, for  a vurdere om vilk arene for  a ta saks aket til behandling er oppfylt. Dersom vilk arene ikke er oppfylt, vil anken kunne avvises uten  a forelegge den for saks okte.

Kapittel 16

Tiltak for å unngå at vedtak oppheves og sendes tilbake til førsteinstansen

Boks 16.1 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

- at klageinstansen alltid skal treffe nytt vedtak i en klagesak (realitetsavgjørelse)
 - klageinstansen skal ikke kunne oppheve førsteinstansens vedtak og sende saken tilbake til ny behandling der
 - departementet bør likevel i forskrift kunne åpne for at klageinstansen i visse sakstyper kan oppheve vedtak og sende saken tilbake
- at Trygderettens adgang til å oppheve et vedtak og sende saken tilbake begrenses
 - oppheving bør skje dersom avgjørelsen beror på forhold som Nav tidligere ikke

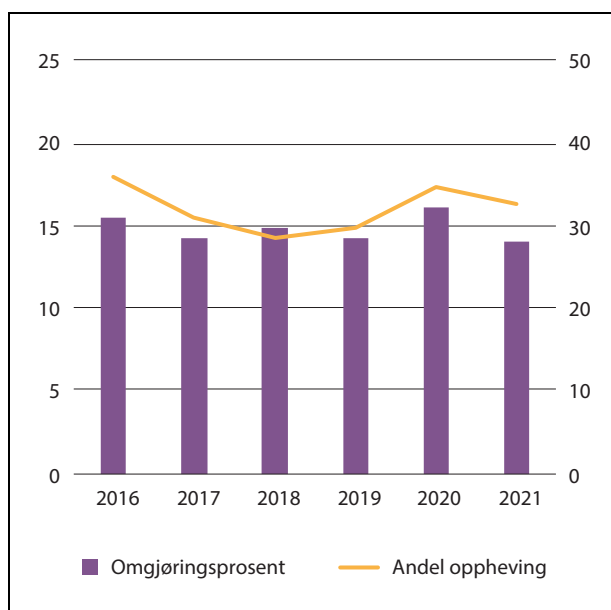
har vurdert og Trygderetten av den grunn ikke bør behandle saken som første instans

- at saker som sendes tilbake når Trygderetten opphever et vedtak, skal behandles og avgjøres av det organet som traff det opphevede vedtaket
 - sakene skal prioriteres og avgjøres så raskt som mulig
 - sakene behandles etter de alminnelige saksbehandlingsreglene som gjelder for behandling av slike saker i organet

16.1 Klageinstansens adgang til å oppheve vedtak

16.1.1 Innledning

Klageinstansen opphever førsteinstansens vedtak i for mange saker. Klageinstansen bør etter utvalgets vurdering selv avgjøre realitetene ved stadfesting eller ta klagen til følge. Slik oppheving innebærer at saken sendes tilbake til underliggende instans for ny utredning og avgjørelse der. I saksbehandlingssystemet vil et vedtak som oppheves, regnes som ferdigbehandlet av klageinstansen, mens saken går inn i førsteinstansens vanlige sakskø som en ubehandlet sak. Når førsteinstansen treffer vedtak etter sin fornyede behandling, kan vedtaket påklages dersom parten ikke har fått medhold. I verste fall har en oppheving i klageinstansen kunne få virkning at saken starter helt på nytt i førsteinstansen. Tallene for de seks siste år vises i figur 16.1.¹



Figur 16.1 Omgjøringsprosent og andel oppheving (høyre akse) i klageinstans

¹ Tallene er hentet fra NAV Klageinstans – kvalitetsskjemaet.

Den totale andelen opphevinger fra NAV Klageinstans har vært mellom 30 og 40 prosent i denne perioden. Dette er svært høyt. I 2021 opphevet klageinstansen førsteinstansens vedtak i 1 680 saker.

Hvor stort problemet er, avhenger av hvor mye tid som går med til arbeidet med disse sakene når de sendes tilbake til førsteinstansen, og hvor lang tid det tar for brukeren å få endelige avgjørelser. Nav har selv ingen statistikk på denne saksbehandlingstiden. På bestilling fra utvalget har Oslo Economics forsøkt å finne svaret på dette. Oslo Economics har foretatt nærmere undersøkelser av 16 saker der NAV Klageinstans hadde opphevet vedtak, hvorav 8 gjaldt arbeidsavklaringspenger og 8 gjaldt uføretrygd.

Oslo Economics' undersøkelse viser at den totale saksbehandlingstiden blir betydelig lengre. Særlig gjelder dette når brukeren ikke får medhold etter en fornyet behandling. Undersøkelsen viser at det i snitt tar 162 dager før førsteinstansen fatter nytt vedtak i saker som er opphevet av NAV Klageinstans i saker som arbeidsavklaringspenger og 75 dager i saker om uføretrygd.² Utvalget er kjent med at saksbehandlingstiden ved klage på det nye vedtaket kan være fra 8-9 måneder, og noen ganger også over et år, i saker som på nytt kommer til behandling i klageinstansen.

Hvert år opplever svært mange brukere å få avslag i første instans og deretter vente i lang tid på at klagen skal behandles av både førsteinstansen og klageinstansen.³ Fra et brukerperspektiv er dette svært uheldig. Det er også et spørsmål om slike opphevelser gir god ressursbruk og bygger opp under tilliten til systemet

16.1.2 Gjeldende rett

Klageinstansens saksbehandling og myndighet er regulert i forvaltningsloven §§ 33 og 34. Hvis klageinstansen tar saken under behandling, kan den prøve alle sider av saken, herunder ta hensyn til nye omstendigheter. Klageinstansen skal vurdere klagers synspunkter og kan ta opp forhold som klageren selv ikke har påberopt. Klageinstansen skal påse at saken er så godt opplyst som mulig, men kan som ledd i saksutredning også pålegge førsteinstansen å foreta nærmere undersøkelser med videre.

Hvis klageinstansen er enig med førsteinstansen, vil førsteinstansens vedtak stadfestes. Er kla-

geinstansen uenig med førsteinstansen, kan klageinstansen treffe nytt vedtak med et annet innhold, for eksempel ved å innvilge den omsøkte ytelsen. Det er ikke et krav at førsteinstansen selv har vurdert alle de samme sidene av, og de relevante vilkårene i, saken. Klageinstansen har full avgjørelsesmyndighet. På den andre side kan klageinstansen forkaste klagen (avslå søknaden) på et annet grunnlag enn førsteinstansen avgjorde saken på. Det ligger altså ingen formelle begrensninger i klageinstansens mulighet til å opplyse saken og treffe nytt vedtak.⁴

Loven åpner også for at klageinstansen istedenfor å treffe ny realitetsavgjørelse kan oppheve vedtaket og sende saken tilbake til førsteinstansen for helt eller delvis ny behandling. Dette er aktuelt når førsteinstansen anses å være i best posisjon til å utrede og avgjøre saken. Førsteinstansen kan for eksempel ha avslått en søknad fordi den fant at ett vilkår ikke var oppfylt, uten at andre vilkår ble vurdert. Hvis klageinstansen kommer til at dette vilkåret var oppfylt, må klageinstansen vurdere om den selv skal ta stilling til de andre vilkårene og avgjøre saken, eller om saken skal sendes tilbake til førsteinstansen for avgjørelse der.

I tråd med dette følger det av Navs rundskriv til forvaltningsloven at klageinstansen må vurdere om den har de nødvendige opplysninger til å realitetsbehandle saken. Det er vist til at saken kan ha endret seg underveis, og at underinstansen til enhver tid er oppdatert. Videre heter det at det kan være behov for «nærmere utredning», og at det «av den grunn er naturlig at underinstansen overtar den videre behandling av saken».⁵ Hensynet til raskest mulig avklaring og den forsinkelsen en oppheving vil medføre, er ikke drøftet i rundskrivet.

16.1.3 Utvalgets vurderinger

Hvert år opplever opp mot to tusen brukere at saken deres rykker tilbake til start etter at de har ventet i lang tid på en avgjørelse i klagesaken sin. Undersøkelser viser at det kan gå seks måneder eller mer før førsteinstansen treffer nytt vedtak i saken. Det er ikke gitt at resultatet blir innvilgelse. Et nytt avslag kan påklages, og igjen går det lang tid før nytt vedtak treffes i klageinstansen. Heller ikke denne gangen er det sikkert at klageinstansen vil avgjøre realiteten i saken. Etter utvalgets syn bidrar en slik saksbehandling til å svekke både brukerens og allmennhetens tillit til Nav og

² Oslo Economics (2022), Saksflyt i klage- og ankesaker i NAV og Trygderetten, s. 42.

³ Statistikk fra Navs datavarehus, 2021, (SAK610).

⁴ Forvaltningsloven § 33 femte ledd.

⁵ R36-00, merknad til forvaltningsloven § 34 fjerde ledd.

systemet. Nedenfor drøfter utvalget klageinstansens adgang for å oppheve førsteinstansens vedtak versus å realitetsbehandle og avgjøre alle klagesaker.

En av årsakene til at NAV Klageinstans opphever så mange vedtak, er antagelig at sakene ikke var tilstrekkelig utredet før førsteinstansen traff sitt vedtak og/eller før saken ble sendt til klageinstansen. En annen årsak er at førsteinstansen bare har tatt stilling til ett av vilkårene når søknaden ble avslått, noe som ofte er helt legitimt. Dersom klageinstansen mener at dette vilkåret er oppfylt, vil klageinstansen måtte utrede og opplyse saken for å kunne ta stilling til de øvrige vilkårene. I slike tilfeller vil det være mindre arbeidskrevende å oppheve saken.

Etter utvalgets syn er ikke hensynet til å forenkle klageinstansens arbeid et viktig argument i en klageprosess der klageren gjerne har ventet i lang tid på å få en avgjørelse i saken. I et ressursperspektiv er det tvilsomt om noe er vunnet ved å la dette bli avgjørende. Arbeidet må uansett gjøres, enten det er i klage- eller førsteinstansen.

Dersom førsteinstansen vil kunne utrede saken og/eller foreta vurderingene raskere, mer effektivt eller med bedre kvalitet enn i klageinstansen, stiller det seg imidlertid annerledes. Dette er etter utvalgets syn den egentlige begrunnelse for dagens normalordning. Slik utvalget ser det, er det ikke grunn til å tro at førsteinstansen i Nav er raskere, mer effektiv eller har høyere kvalitet enn NAV Klageinstans.

Saksbehandlere i klageinstansen har samme tilgang og mulighet til å innhente manglende opplysninger og foreta vurderinger som førsteinstansen. Verken NAV Arbeid og ytelse eller NAV Familie og pensjon, som er de organene som treffer de fleste og de viktigste vedtakene i Nav-systemet, sitter lokalt. Vedtaksorganene møter ikke bruker, og innhenter opplysninger på samme måte som klageinstansen.

I forbindelse med klagen vil saksbehandleren som regel måtte ta stilling til spørsmålet om mangelfulle opplysninger og faktiske og rettslig vurderinger. Saksbehandleren i klageinstansen får dermed den nødvendige oversikt og kan ofte sørge for innhenting av relevant informasjon. Dersom vedtaket oppheves, går saken til førsteinstansen. Dette betyr ofte at enda en ny saksbehandler må sette seg inn i saken og utrede hva som mangler. Dette er tidkrevende og kan føre til misforståelser mellom klageinstans og førsteinstans om mangler ved vedtaket og hva som er det sentrale for avgjørelsen. Det skaper risiko for at førsteinstansens nye vedtak ikke er godt nok, og at vedtaket enda

en gang oppheves. Alt dette unngås dersom klageinstansen selv foretar de nødvendige utredninger og avgjør saken.

Utvalget mener NAV Klageinstans er kompetent til å behandle disse spørsmålene. Andelen med juridiske kompetanse i klageinstansen er vesentlig høyere enn i førsteinstansen. Utvalget mener at saksbehandlere i NAV Klageinstans er minst like effektive og kvalitetsmessig gode som saksbehandlerne i førsteinstansen.

Et mer tungtveiende argument for at klageinstansen bør velge opphevelse fremfor å avgjøre saken, er hensynet til brukers klagemulighet. Forvaltningslovens utgangspunkt er at klageinstansens vedtak ikke påklages.⁶ Dersom klageinstansen innhenter opplysninger og vurderer vilkår som tidligere ikke har vært vurdert av førsteinstansen, vil vedtaket få karakter av å være et førstegangsvedtak av disse vilkårene. Bruker vil da ikke få noen klagebehandling av disse vilkårene. Denne klagemuligheten er sett på som en rettssikkerhetsgaranti.

Til dette vil utvalget for det første påpeke at det klagereglene skal sikre, er at den enkelte får sin sak vurdert minst to ganger. Loven krever ikke at alle sider av saken skal vurderes minst to ganger. Det er helt legitimt – og ofte en fordel for alle – at førsteinstansen ikke bruker ressurser på å vurdere alle vilkårene i loven hvis den ser det klart at ett sentralt vilkår uansett ikke er oppfylt. Dersom klageinstansen er uenig med førsteinstansen i vurderingen av det ene vilkåret, innebærer det at klageinstansen blir første instans til å vurdere de andre vilkårene. Det er ikke i strid med loven. Det sentrale er at brukeren får saken vurdert to ganger. Tilsvarende gjelder i prosessretten. Det er ikke noe i veien for at lagmannsretten vurderer påstandsgrunnlag som ikke var tema for eller behandlet av tingretten.

For det andre vil utvalget peke på at sakene skiller seg fra de vanlige sakene i forvaltningen ved at vedtak fra NAV Klageinstans som regel kan ankes kostnadsfritt inn for Trygderetten. Brukeren får altså mulighet til en ny, fullstendig overprøving av de sidene av klageinstansens vedtak klageren måtte være misfornøyd med.

Etter utvalgets syn er heller ikke hensynet til behandling av saken i to instanser, noe viktig argument mot at klageinstansen skal realitetsbehandle klager. Utvalget vurderer at brukeren vil være bedre tjent med en rask avgjørelse enn å få vedtaket opphevet og måtte vente på saksbehandlingen i førsteinstansen for så å kunne få over-

⁶ Forvaltningsloven § 28 tredje ledd.

prøvd alle enkeltspørsmål både i klageinstansen og Trygderetten.

Et annet moment av betydning er at NAV Klageinstans inngår som en del av Arbeids- og velferdsetaten og er styrt faglig og administrativt av direktoratet, på samme måte som førsteinstansen. Norsk forvaltning bygger normalt på at vedtak treffes av organ underlagt demokratisk styring og ansvar. Dersom førsteinstansen har avslått en søknad etter å ha vurdert ett av vilkårene for en ytelse, vil en plikt til å ta stilling til realitetene innebære at klageinstansen må vurdere de øvrige vilkårene og eventuelt utmåling uten at dette har vært vurdert av førsteinstansen. Både førsteinstans og NAV Klageinstans er en del av det samme forvaltningsorganet (Nav).

Utvalget vil vurdere hvilke grep som kan tas for å hindre at klageinstansen unødig opphever vedtak.

En årsak til det store antallet opphevelser er trolig at realitetsbehandling gir klageinstansen ekstra arbeid. Samtidig måles saksbehandlerne på produksjon. Siden det oftest går fortere å oppheve enn å realitetsbehandle, gir dagens krav insentiver til å oppheve. Utvalget har fått opplyst at saksbehandlere i NAV Klageinstans velger opphevelse for å oppnå målkrav.

Utvalget mener at direktoratet bør endre sine krav i mål- og disponeringsbrevene. Utvalget mener det er uheldig at kravene legger føringer på saksbehandlerne som gjør at de velger den minst gunstige løsningen for brukeren og systemet.

Samtidig antar utvalget at problemet som drøftes her, ikke bare kan løses gjennom styring. Utvalget mener det er behov for å begrense opphevelsesadgangen. Det vil kreve en lovendring.

En mulig løsning er å angi skranker for klageinstansens adgang til å oppheve vedtak. En slik begrensning gjelder allerede for Trygderetten. Trygderettsloven § 21 (4) andre punktum fastsetter at Trygderetten kan oppheve vedtaket og henvise saken til ny behandling «[h]vis det ikke foreligger et forsvarlig grunnlag for å avgjøre realiteten».

En slik regulering beholder en viss fleksibilitet. Samtidig er det vanskelig å sikre etterlevelse og mulighet for overprøving av om vilkårene er oppfylt. Det blir derfor i praksis helt opp til organets eget skjønn å avgjøre om vedtaket skal kunne oppheves. Dersom saksbehandlerne må forholde seg til stramme tidsfrister er det grunn til å tro at det vil påvirke vurderingen. Dermed vil reguleringen ikke gi ønsket effekt. Utvalget viser til at

Trygderetten i dag opphever om lag 40 prosent av sakene som gjøres om.

Utvalget mener at en bedre løsning vil være å pålegge klageinstansen å realitetsbehandle og avgjøre alle klagesaker. Det vil si at klageinstansen ikke skal ha adgang til å oppheve vedtak.

Nav behandler mange forskjellige sakstyper, og utvalget vil ikke utelukke at førsteinstansen på enkelte områder, eller i noen avgrensede spørsmål fremstår som klart best skikket til å foreta utredningen. Selv om klageinstansen kan kreve at førsteinstansen foretar nærmere undersøkelser, vil et forbud mot opphevelse være uhensiktsmessig dersom førsteinstansen er klart bedre til å innhente opplysninger eller foreta den rettslige vurderingen som første instans.

Utvalget vil derfor foreslå at loven endres slik at klageinstansen som hovedregel skal avgjøre saken i realiteten. Samtidig foreslår utvalget at departementet gis forskriftskompetanse til å åpne for opphevelse av vedtak der ny behandling i førsteinstansen fremstår som den klart beste løsning for klager.

16.2 Trygderettens adgang til å oppheve klagevedtak

16.2.1 Innledning

I motsetning til de alminnelige domstoler som bare prøver gyldigheten av forvaltningsvedtak, har Trygderetten adgang til å prøve alle sider av saken og å treffe realitetsvedtak.⁷ Trygderetten er kompetent til å avgjøre alle saker den får til behandling, og treffer i realiteten nye vedtak (kalt kjennelser). Dette gjelder selv om førsteinstansen og klageinstansen har avslått en søknad uten å ta stilling til alle vilkårene for en ytelse. Trygderettsloven åpner for at Trygderetten kan oppheve et vedtak og henvise saken til ny behandling, men bare dersom «det ikke foreligger et forsvarlig grunnlag for å avgjøre realiteten».⁸

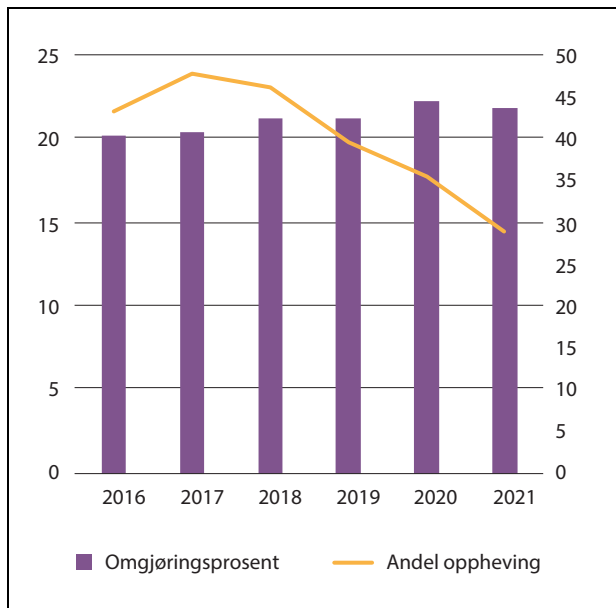
I statistikken regnes både Trygderettens endring og oppheving av klageinstansens vedtak som omgjøringer. Utvalget har innhentet informasjon om omfanget av slike opphevelser, se figur 16.2 med tall for de seks siste årene.⁹

Opp mot 300 brukere opplever hvert år at de står uten vedtak fordi saken er hjemvist til klage eller førsteinstansen etter opphevelse i Trygderetten. Mange av disse brukerne kan ha ventet i flere

⁷ Trygderettsloven § 20 første ledd.

⁸ Trygderettsloven § 21 fjerde ledd tredje punktum.

⁹ Tallene er hentet fra NAV Klageinstans – kvalitetsskjemaet.



Figur 16.2 Omgjøringsprosent og andel oppheving (høyre akse) i Trygderetten

år på det de trodde ville bli endelig avgjørelse i Trygderetten. Om lag en tredjedel av sakene gjelder uføretrygd.

Dersom det påankede vedtaket oppheves, foreligger det et ubehandlet krav som Nav må ta stilling til. Praksis i Nav er da at saken blir sendt tilbake til førsteinstansen, som fatter nytt vedtak. Det er ingen regulering av dette i loven eller i Navs rundskriv, og det er heller ikke felles rutiner for oppfølgingen av Trygderettens opphevinger. Utvalget ser det som en egen utfordring og vil drøfte om Navs behandling av saker der vedtak er blitt opphevet av Trygderetten bør reguleres.

Oslo Economics har i sin undersøkelse registrert resultatet av den nye behandlingen i Nav etter oppheving i Trygderetten i saker som gjelder arbeidsavklaringspenger og uføretrygd.¹⁰ Saksbehandlingssystemene Nav benytter, mangler systemstøtte for effektiv behandling av saker som har vært opphevet av Trygderetten. Oslo Economics' undersøkelse viser at sakene blir liggende til dels svært lenge ubehandlet før førsteinstansen innhenter opplysningene som mangler og før nytt vedtak blir fattet.

Utvalget mener at andelen opphevinger fra Trygderetten er for høy, og vil vurdere tiltak for å redusere antallet opphevelser.

16.2.2 Gjeldende rett

Etter trygderettsloven § 21 fjerde ledd kan Trygderettens avgjørelse av realitetene i saken gå ut på stadfestelse eller omgjøring. En slik avgjørelse vil avslutte saken i forvaltningssporet. Den som er misfornøyd med Trygderettens avgjørelse, er henvist til å bringe saken inn for domstolen for gyldighetsprøving.¹¹

Hvis Trygderetten ikke har et «forsvarlig grunnlag for å avgjøre realiteten», følger det av trygderettsloven § 21 fjerde ledd at Trygderetten kan «opphøve vedtaket og henvisse saken til ny behandling». Hvis det er grunnlag for det, kan Trygderetten også henvisse saken uten å oppheve vedtaket.

Ved en lovendring i 2016 ble det tatt inn i loven at oppheving krevde at det ikke forelå et «forsvarlig grunnlag» til å ta stilling til sakens materielle sider. Det følger av forarbeidene at endringen skulle «klargjøre og fremheve at oppheving og/eller hjemvisning av vedtak kun kan skje hvis det ikke foreligger et forsvarlig grunnlag for å avgjøre saken».¹² Samtidig påpekte departementet at Trygderetten de senere år «i liten grad [har] benyttet seg av muligheten til å innhente nye bevis».¹³ Det antas at det har sammenheng med at sakene i store trekk er bedre opplyst gjennom saksbehandling i underliggende instans, og departementet synes å mene at det ofte er hensiktsmessig å overlate saksutredningen til Nav selv. Det er dermed en viss usikkerhet knyttet til hvordan «forsvarlig grunnlag» skal forstås.

16.2.3 Utvalgets vurderinger

Når Trygderetten opphever vedtak, blir saksbehandlingstiden ofte svært lang. Problemet er altså det samme i Trygderetten som i klageinstansen.

Det er likevel noen relevante forskjeller mellom NAV Klageinstans og Trygderetten som gjør at Trygderetten i større grad bør kunne oppheve vedtak. Klageinstansen vil ofte være vel så godt egnet til å vurdere nye og andre forhold i saken som førsteinstansen. Utvalget har også vist til at klageinstansens vedtak kan ankes til Trygderetten. Det er dermed mindre betenkelig at klageinstansen avgjør alle sider av saken, selv om saken ikke var godt nok behandlet i første instans. For Trygderetten blir dette annerledes. Nedenfor drøfter utvalget Trygderettens adgang til å opp-

¹⁰ Oslo Economics (2022), Saksflyt i klage- og ankesaker i NAV og Trygderetten, s. 41.

¹¹ Trygderettsloven § 26.

¹² Prop. 139 L (2014–2015), s. 77.

¹³ Prop. 139 L (2015–2015), s. 66.

heve klageinstansens vedtak versus å realitetsbehandle og avgjøre ankesaken.

De formelle rammene for Trygderettens prøving er nokså like klageinstansens. Trygderetten har full kompetanse til å prøve alle sider av saken, og Trygderetten har plikt til å sørge for et «forsvarlig avgjørelsesgrunnlag».¹⁴ NAV Klageinstans er et tradisjonelt forvaltningsorgan, mens Trygderetten er et domstolslignende organ med en behandling basert på en partprosess. Dette gjør at Trygderettens utredningsplikt er neddempet sammenlignet med klageinstansen.¹⁵ Å pålegge Trygderetten å avsi realitetsavgjørelser, vil i praksis utvide utredningsplikten og gi en mer aktiv rolle. Det kan svekke tilliten til Trygderetten som uavhengig organ.

Klageinstansen behandler om lag ti ganger så mange saker som Trygderetten. Dette åpner i større grad for spesialisering og effektivitet i saksutredningen.

NAV Klageinstans er en del av Arbeids- og velferdsetaten og er faglig og administrativt styrt av direktoratet, på samme måte som førsteinstansen. Dersom førsteinstansen har avslått en søknad etter å ha vurdert ett av vilkårene for en ytelse, vil en plikt til å ta stilling til realitetene kunne medføre at klageinstansen må vurdere de øvrige vilkårene som første instans. Ettersom både førsteinstans og NAV Klageinstans er styrt av direktoratet, vil det ut fra styringsperspektiv være uproblematisk om klageinstansen gjør dette. Motsatt kan det være uheldig om Trygderetten som uavhengig organ vurderer sider av saken som førsteinstansene ikke har tatt stilling til.

Trygderettens avgjørelser er i all hovedsak endelige og kan ikke påklages. Hvis Trygderetten realitetsbehandler vilkår som første instans ikke har vurdert, vil mange brukere ikke ha noen reell overprøvningsmulighet av den siden av saken.

Utvalget mener at Trygderetten ikke bør ha en plikt til å avgjøre realiteten i alle saker og vil derfor ikke foreslå at det skal gjelde en slik ubetinget plikt.

Et annet spørsmål er om Trygderettens adgang til å oppheve Navs vedtak bør innsnevres. For brukeren vil det ofte være ønskelig å få et endelig vedtak i Trygderetten. Det er også en fordel for klage- og ankesystemet at sakene avsluttes så raskt som mulig. I perioden 2016-2021 opphevet Trygderetten likevel vedtakene i om lag 40

prosent av sakene der vedtaket ikke ble stadfestet. Utvalget har ikke grunnlag for å si noe om riktigheten av disse opphevingene, men viser til at oppheving bare skal skje når det ikke foreligger et forsvarlig grunnlag, og at Trygderetten har ansvar for at saken er forsvarlig opplyst.

Utvalget mener det er hensiktsmessig å begrense Trygderettens adgang til å oppheve vedtak. Generelt kan Trygderetten be Nav (og eventuelt bruker) om å gi ytterligere opplysninger. Av hensyn til bruker bør derfor Trygderetten innhente slike opplysninger og ta stilling til sakens materielle sider i alle saker der Nav har vurdert det aktuelle vilkåret. Ettersom Trygderetten er uavhengig, er det problematisk at de foretar vurdering av vilkår som Nav ikke har vurdert. Det gjelder særlig der retten må ta stilling til kompliserte faktiske eller rettslige spørsmål.

Utvalget vil på denne bakgrunn foreslå at Trygderetten bare skal kunne oppheve vedtak dersom en endelig avgjørelse krever at retten må ta stilling til sider av saken som ikke har vært vurdert av Nav, og som Trygderetten ikke bør behandle som første instans. Terskelen er ment å ligge klart høyere enn i dag.

16.3 Tiltak for å sikre forsvarlig behandling i Nav etter opphevelse i Trygderetten

16.3.1 Innledning

Utvalget foreslår at Trygderetten fortsatt skal kunne oppheve klageinstansens vedtak og henviser saken til ny behandling. Det reiser spørsmål om i hvilket organ og hvordan saken skal behandles når den er sendt tilbake til Nav. Dette er ikke eksplisitt regulert i dag. I Navs rundskriv til trygderettsloven står det at «[b]ehandlingen av saken må starte på nytt»,¹⁶ men det er ikke angitt hvem som skal behandle saken.

Saksflyten i opphevingssaker er beskrevet i Oslo Economics' rapport.¹⁷ Oslo Economics foretok en utvalgsundersøkelse av 16 opphevingssaker i Trygderetten. Åtte av sakene gjaldt AAP, mens de andre åtte gjaldt uføretrygd. Undersøkelsen viser at oppheving innebærer at brukeren må påregne en god del ekstra saksbehandlingstid for å få saken behandlet på nytt i førsteinstans. Hvis brukeren klager på nytt vedtak, går det ytterligere

¹⁴ Trygderettsloven § 20. Utredningsplikten er nok noe svakere enn den er i forvaltningen generelt, se Prop. 139 L (2014–2015), s. 77 og Rt. 2012 s. 1810.

¹⁵ Se Prop. 139 L (2014–2015), s. 77.

¹⁶ Se merknadene til § 21 fjerde ledd tredje og fjerde punktum.

¹⁷ Oslo Economics (2022), Saksflyt i klage- og ankesaker i NAV og Trygderetten, s. 40.

saksbehandlingstid. Det gjelder ingen særskilte tidsfrister for den nye behandlingen.

16.3.2 Utvalgets vurdering

Utvalget mener at det er uheldig at opphevelser fra Trygderetten ofte innebærer vesentlig forlenget saksbehandlingstid.

Når Trygderetten opphever klageinstansens vedtak, er det naturlig at saken håndteres og avgjøres av den instansen som traff det opphevede vedtaket. Opphevingen innebærer at vedtaket som ble anket inn for Trygderetten ikke lenger gjelder. Klageinstansen må ta stilling til saken, herunder utrede saken videre og avgjøre den med nytt vedtak. De vanlige reglene om behandling av klager vil da gjelde. Det betyr at klageinstansen

må avgjøre saken i realiteten. Førsteinstansen kan pålegges å foreta nærmere undersøkelser og dermed bistå med utredning.

Utvalget mener at det er uheldig at saker som kommer tilbake til Nav etter oppheving i Trygderetten, ikke prioriteres. Disse sakene kan ha vært i systemet i flere år. Når brukeren helt eller delvis har fått medhold i Trygderetten, gir det grunnlag for forventninger om at saken raskt løser seg. Siden en oppheving kan ende med at Nav treffer nytt vedtak med samme resultat som sist, kan det føre til ytterligere forlengelse og belastning for bruker.

Utvalget vil derfor foreslå at det fremgår av loven at oppheving og hjemvisning i Trygderetten innebærer at klageinstansen selv skal behandle og avgjøre saken uten ugrunnet opphold.

Kapittel 17

Tiltak for å effektivisere saksbehandlingen i Trygderetten og lagmannsretten

Boks 17.1 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

- at saker i Trygderetten skal fordeles etter de samme prinsippene som gjelder for fordeling av saker i tingretten og lagmannsretten
 - fordelingen skal baseres på saklige og objektive kriterier som tilfeldighet, kompetanse eller erfaring, under hensyntagen til en rimelig arbeidsfordeling mellom dommerne og en effektiv bruk av domstolenes ressurser
- at Trygderetten som hovedregel setter rett med én juridisk kyndig dommer
- at Trygderetten i tillegg setter rett med medisinsk kyndig og/eller attføringskyndig dommer når hensynet til forsvarlig behandling av den konkrete saken tilsier det
 - avgjørelse om rettens sammensetning treffes av den dommer som forbereder saken (administrator)
- at Trygderettens avgjørelser skjer i forskjellige former, og at det skal få betydning for ankemulighetene
 - avgjørelse av de krav saken gjelder, skjer ved dom, og at dommen skal kunne ankes etter tvistelovens regler om anke over dom
 - avgjørelse om å avvise eller gjenoppta en sak skjer ved kjennelse, og at kjennelsen skal kunne ankes etter tvistelovens regler om anke over kjennelse
 - alle andre avgjørelser skjer ved beslutning, og at beslutningene ikke skal kunne påankes særskilt
- at Trygderetten må tilpasse begrunnelsen av dommer og kjennelser til sakens karakter
 - dommer og kjennelser skal begrunnes på samme måte som i de alminnelige domstolene
 - hvis Trygderetten finner at resultatet i saken er åpenbart, kan Trygderetten gi en forenklet begrunnelse
 - Trygderetten skal alltid kunne sitere fra underliggende instansers vedtak og andre dokumenter i saken, så langt Trygderetten finner det hensiktsmessig
 - dommeren i den enkelte sak skal vurdere selv hvilken form og hvilket omfang begrunnelsen skal ha, så lenge lovens vilkår er oppfylt
- Trygderettens saker skal som hovedregel være avgjort innen seks måneder

17.1 Styling av sakstildeling

17.1.1 Innledning

Hvordan sakene skal fordeles i Trygderetten, er et praktisk og prinsipielt viktig spørsmål. Det har betydning for ressursutnyttelse og kompetansebruken, og det har en side til organets uavhengighet og brukernes tillit til systemet.

Sakene i Trygderetten tildeles etter et tilfeldigheitsprinsipp.¹ Prinsippet ble lovfestet i 2016, og i

forarbeidene er det forutsatt at innholdet svarer til kravene til tilfeldig fordeling som gjelder i de alminnelige domstolene.² For de alminnelige domstolene er imidlertid prinsippet ulovfestet.

Det har over tid blitt diskutert om hvor langt tilfeldigheitsprinsippet rekker, herunder hvilke forhold som kan begrunne unntak. Spørsmålet er grundig drøftet i Domstolkommisjonens utred-

¹ Trygderettsloven § 7

² Prop. 139 L (2014–2015) s. 43.

ning fra 2020.³ Det er illustrerende at Høyesterett i et høringssvar til forslag om endringer i domstoloven i 2016 uttalte at det bare var i Høyesterett at det gjaldt et tilfeldighetsprinsipp, og ikke tingrettene og lagmannsrettene.

Domstolkommisjonen har foreslått en lovfesting av det ulovfestede tilfeldighetsprinsippet som gjelder for domstolene i dag. Det går ut på at saksfordelingen ikke skal kunne påvirke utfallet av en sak, og at fordelingen skal baseres på saklige og objektive kriterier som tilfeldighet, særskilt fagkunnskap, kompetanse eller erfaring. Det skal legges til rette for en rimelig arbeidsfordeling mellom dommerne og en effektiv bruk av domstolenes ressurser. Fordeling av en sak som allerede er tildelt en dommer, skal begrunnes skriftlig når dommeren motsetter seg omfordeling.⁴

Praksis i Trygderetten har i hovedsak vært at sakene tildeles tilfeldig. Det gjelder både mellom avdelinger og mellom administratorer og fagkyndige medlemmer. I de senere årene har det blitt gjennomført restansenedbyggingsprosjekter der rettsmedlemmer har blitt plukket ut til å jobbe med bestemte sakstyper. Formålet har vært å få avgjort sakene mest mulig effektivt.

Fordeling av saker er viktig for ansvarsforholdene, og har en side til Trygderettens veiledningsplikt. Når ankemotparten oversender en anke til Trygderetten, blir saken tatt i mot i en administrativ enhet i Trygderetten, som får ansvar for saken før den er tas opp til behandling. Den administrative enheten håndterer eventuell kontakt med bruker og ulike deler av Nav. Det drives imidlertid ingen aktiv saksstyring, og saken blir i praksis liggende – gjerne i mange måneder – til den plukkes opp av den som skal avgjøre saken. Agenda Kaupang har i sin undersøkelse funnet at mange brukere opplever at det er vanskelig å komme i kontakt med Trygderetten for å få svar på spørsmål, og at de får lite informasjon om hva som skjer med saken.⁵

I de alminnelige domstolene er dette annerledes. Der tildeles saken en dommer nokså umiddelbart etter at saken er kommet inn. Dommeren har ansvar for å drive aktiv saksstyring.⁶ I tingrettene er det vanligvis samme dommer som forbereder og avgjør saken. I lagmannsretten er det også en dommer som har ansvar for saksforberedelsen, men det er vanlig at det er tre andre dommere

som gjennomfører forhandlingen og avsier dom. Uansett er det til enhver tid en dommer med ansvar for saksstyring, og partene er som regel kjent med det.

17.1.2 Utvalgets vurderinger

Sakene i Trygderetten synes ikke å bli styrt like aktivt som sakene i de alminnelige domstolene. Mens Trygderetten har ansvar for sakens opplysning og kan prøve alle sider av saken, er utgangspunktet i domstolene at det er partene som har ansvaret for bevisføring, og at retten må forholde seg til partenes anførsler (disposisjonsprinsippet).⁷ Likevel opptrer domstolen langt mer aktivt i sin saksstyring.

Etter utvalgets syn er den måten saker fordeles og styres i domstolen på, egnet til å sikre fremdrift, forutsigbarhet og tydelige ansvarslinjer. Dette gjelder helt fra saken kommer inn, til den er avgjort. Spørsmålet er derfor om og i hvilken grad Trygderetten bør operere på samme måte.

Slik utvalget ser det, er det klart at en viss, bevisst styring av saksporteføljen er viktig for effektiviteten i et organ som skal produsere en betydelig mengde avgjørelser, slik som Trygderetten. Det tilsier at sakene ikke fordeles helt tilfeldig, men at det tas hensyn til en del praktiske forhold.

Etter utvalgets syn er det effektivt om en begrenset gruppe dommere i en overgangsfase håndterer en bestemt sakstype, slik at restansene ikke hopper seg opp. I en situasjon med stor generell saksinngang kan det være effektivt å prioritere sakene som krever minst saksforberedelse og behandlingstid. Et strengt tilfeldighetsprinsipp kombinert med et vanlig køsystem begrenser muligheten for slik effektivisering.

Utvalget mener at det tilfeldighetsprinsippet som gjelder for de alminnelige domstolene, slik det kommer til uttrykk i Domstolkommisjonens forslag, vil gi en god regulering av sakstildeling også i Trygderetten.⁸ Det er vanskelig å se hvorfor det skulle være behov for en strengere regel i Trygderetten enn i de alminnelige domstolene. Domstolkommisjonens anbefaling om noe mer spesialisering i de alminnelige domstolene er også et uttrykk for at hensynet til tilfeldighet av og til må vike for praktiske hensyn som gir en mer effektiv og betryggende behandling.

Videre er det viktig at tilfeldighetsprinsippet ikke er til hinder for effektiviserende tiltak. Dette

³ NOU 2020: 11 Den tredje statsmakt, kapittel 15.

⁴ NOU 2020: 11 Den tredje statsmakt, punkt 15.6.5.

⁵ Agenda Kaupang (2022) Brukeropplevelser fra klage- og ankesystemet i NAV og Trygderetten, s. 21.

⁶ Tvisteloven § 11-6.

⁷ Tvisteloven § 11-2.

⁸ Henvisning til Domstolkommisjonens forslag.

gjelder særlig i perioder med stor saksinngang. Utvalget mener at det bør fremgå av loven hvilke hensyn som er relevante for vurderingen av hvordan saker skal fordeles, slik Domstolkommisjonen har foreslått.

Utvalget vil foreslå at loven gir uttrykk for at tildeling i Trygderetten skal følge de alminnelige reglene som gjelder for domstolen.

Fordelingen av saken bør skje så raskt som mulig etter at den er kommet inn til Trygderetten. Den dommeren som får ansvar for saken, skal sørge for at Nav pålegges å levere tilsvaret i saken. Deretter skal dommeren sørge for at saken styres aktivt, og at partene veiledes etter behov.⁹ Som utgangspunkt bør dette være den dommeren som også til slutt skal avgjøre saken, enten alene eller sammen med fagkyndige meddommere. Denne typen saksstyring vil etter utvalgets syn gjøre det mulig å avgjøre sakene innen en eventuell lovfastsatt frist, slik utvalget vil gå inn for.

17.2 Trygderettens sammensetning i den enkelte sak

17.2.1 Innledning

Hovedregelen i Trygderetten er at retten i en ankebehandling settes med to rettsmedlemmer. Administrator kan ikke avsi kjennelser alene, men kan treffe enkelte prosessledende beslutninger. Minst én av de to rettsmedlemmene skal være juridisk kyndig. Utvalget har fått opplyst at retten settes med to juridisk kyndige dommere i om lag 40 prosent av sakene. Loven åpner også opp for at retten kan settes med tre eller fem medlemmer. I praksis settes rett med tre medlemmer når det er behov for mer enn ett fagkyndig medlem. Det skjer i en fjerdedel av sakene. Praksis de senere årene har vært at retten rent unntaksvis settes med fem medlemmer.

For å redusere ressursbruken i den enkelte sak, og dermed skape høyere produksjon, er det nærliggende å spørre om hovedregelen bør være at retten settes med kun ett juridisk kyndig medlem, og at det deretter kan trekkes inn fagkyndige etter behov.

Generelt har Trygderetten de senere årene fått gradvis flere ankesaker knyttet til helserelaterte ytelser, og de utgjør en stadig høyere andel av porteføljen. Det betyr at andel saker som krever fagkyndig kompetanse i tillegg til juridisk kompetanse, har vært økende. I Trygderettens årsrapport for 2021 er det oppgitt at nærmere 60

prosent av ankesakene gjaldt arbeidsavklaringspenger, yrkesskade og uføretrygd.¹⁰ I ankesaker som gjelder rett til uføretrygd og arbeidsavklaringspenger, settes rett ofte med tre medlemmer. Statistikken over bruk av medisinsk og attføringskyndig medlem viser en viss økning de siste årene.

I møter med Trygderetten har utvalget fått opplyst at behovet for og tilgangen på fagkyndige medlemmer de senere årene har virket begrensende på produksjonen. Utvalget mener det er betimelig å spørre om det er nødvendig å bruke sakkyndighet i så mange saker som i dag.

17.2.2 Gjeldende rett

Det følger av trygderettsloven § 7 første ledd at retten settes med to medlemmer i den enkelte sak, hvis ikke annet er bestemt. Etter § 7 annet ledd skal rett likevel settes med tre medlemmer når en av fire grunner foreligger: 1) sakens art tilsier at retten i tillegg settes med et juridisk kyndig medlem, et medisinsk kyndig medlem eller et attføringskyndig medlem, 2) når retten opprinnelig er satt med to medlemmer, men det viser seg at det ikke er enighet om utfallet av saken, 3) når saken reiser vanskelige retts- eller bevisspørsmål, eller 4) når Trygderettens leder bestemmer det.

Opprinnelig bestemte trygderettsloven at rett skulle settes med tre eller fem medlemmer, og henholdsvis en og to av disse skulle være legmenn. Ved en lovendring i 1972 kunne saker som ikke reiste vesentlige tvilsspørsmål, likevel behandles uten legmenn, med tre faste medlemmer, eventuelt med to faste medlemmer dersom utfallet av ankebehandlingen ble funnet utvilsomt.¹¹ Hovedregelen om to medlemmer kom inn i loven i 1997.¹² Det ble åpnet for å sette rett med tre medlemmer blant annet i saker hvor både attføringskyndig og medisinsk kyndig medlem burde delta. Videre skulle det den gang være tre medlemmer i saker som ble avgjort på forenklet måte, dvs. uten grunngeving og ved uenighet om avgjørelsen. Lovendringen var begrunnet med effektivitetshensyn, og man fant at dette ville sikre rimelige krav til rettssikkerhet for brukerne.

Siden 1997 har det fulgt av trygderettsloven § 7 tredje ledd at Trygderetten kan settes med fem medlemmer når avgjørelsen kan bli bestemmende for praksis på et saksområde. Dette vil være aktuelt i saker prinsipiell betydning. Det er

¹⁰ Årsrapport, Trygderetten, 2021, s. 14.

¹¹ Ot.prp. nr. 5 (1966–67).

¹² Endringslov 13. juni 1997 nr. 59.

⁹ Trygderettsloven § 1 annet ledd tredje strekpunkt.

Trygderettens leder som avgjør om saken skal settes med fem medlemmer. Alternativet har vært relativt lite brukt.

Kravet i § 7 om at rett skal settes med fagkyndige medlemmer når «sakens art» tilsier det, reiser spørsmål om det er sakstypen som sådan eller behovet for fagkyndighet i den konkrete saken som er avgjørende. I praksis ser det ut til at sakstypen ofte blir avgjørende.

Det kan også reises spørsmål om i hvilken grad domstolene kan overprøve bruken av fagkyndighet, og om rettens sammensetning kan utgjøre en saksbehandlingsfeil. Flere lagmannsrettsavgjørelser synes å bygge på en slik oppfatning.¹³ Lagmannsretten er imidlertid forsiktig med å overprøve Trygderettens egne vurderinger.

17.2.3 Utvalgets vurderinger

Av hensyn til Trygderettens effektivitet mener utvalget at det bør vurderes en hovedregel om at retten settes med én dommer som skal være juridisk kyndig.

For utvalget er det sentralt å vurdere hvilke besparelser en slik endring vil kunne gi. Det er ikke aktuelt å foreslå dette dersom saken tilsier at retten settes med medisinsk og/eller attføringskyndig medlem. En slik endring har først og fremst betydning i saker der det i dag er to juridisk kyndige medlemmer.

I dag settes rett med to juridisk kyndige medlemmer i om lag 2 000 saker, og det vil være mindre arbeid for den som ikke er administrator.

Utvalget mener at det ikke vil gå ut over kvaliteten på avgjørelsene dersom det innføres en hovedregel med en dommer. Utvalget mener at de juridisk dommerne er godt kvalifisert til å avgjøre sakene alene. Utvalget viser til at saker i tingretten i all hovedsak avgjøres av én dommer. Utvalget vurderer at det er forsvarlig at det samme blir hovedregelen i Trygderetten.

Ordningen med bruk av rettsfullmektiger i Trygderetten er parallell til dommerfullmektigeordningen i tingretten. På samme måte som for dommerfullmektiger må det forventes at disse gis forsvarlig opplæring og at tildeling av saker hensyntar kompetansenivå.

Det er også relevant at Trygderetten har medisinsk kyndig og attføringskyndig kompetanse og at sakene har vært utredet og behandlet i Nav to ganger før de kommer til Trygderetten. Samtidig

er det trolig ikke nødvendig med fagkyndighet i alle saker som gjelder helserelaterte ytelser. Når saken behandles i Trygderetten, vil det normalt allerede foreligge sakkyndige uttalelser. Erfarne juridiske medlemmer i Trygderetten vil kunne avgjøre klare saker basert på de sakkyndige uttalelser som foreligger i saken.

Det er ikke opplagt for utvalget om det er sakstypens eller den konkrete sakens art som etter gjeldende rett er avgjørende for bruk av fagkyndig medlem. Utvalgets mener at det bør være konkrete forhold ved den aktuelle saken, og ikke sakstypen som sådan, som begrunner fagkyndighet. Utvalget mener at en tilsvarende bestemmelse som tvisteloven § 9-12 (2), er aktuell på dette området. Retten skal ifølge denne bestemmelsen settes med fagkyndig «om hensynet til forsvarlig behandling av saken tilsier det». Utvalget mener at bruk av fagkyndig meddommere bør begrenses på tilsvarende måte i Trygderetten. Utvalget vil fremme forslag i tråd med dette, samt en hovedregel om at retten settes med en dommer som skal være juridisk kyndig.

17.3 Trygderettens avgjørelsesformer

17.3.1 Innledning

Trygderettens avgjørelser av krav som er tvistegjenstand, og avgjørelser om avvisning, tilleggs-kjennelse og gjenopptak, skal i dag treffes i kjennelsesform.¹⁴ Andre avgjørelser om saksbehandlingen, herunder avgjørelser om å heve en sak som bortfaller uten realitetsavgjørelse, treffes ved beslutning.¹⁵

Avgjørelsesformen har betydning for hvilke krav som stilles til begrunnelsen, og hvilken adgang partene har til å få overprøvd avgjørelsen. Trygderettslovens krav til skriftlige begrunnelser gjelder bare for kjennelser.¹⁶ Det er bare kjennelser som kan bringes inn for lagmannsretten.¹⁷ Formelt er Trygderetten et forvaltningsorgan, og alle avgjørelser Trygderetten treffer, er forvaltningsavgjørelser. Siden forvaltningsloven ikke gjelder for saksbehandling etter trygderettsloven, treffer Trygderetten ikke enkeltvedtak.¹⁸

Trygderettens beslutninger er prosessledende avgjørelser og ikke selvstendige vedtak. Det gjelder i utgangspunktet ingen formkrav for beslut-

¹⁴ Trygderettsloven § 21 første ledd.

¹⁵ Trygderettsloven § 23.

¹⁶ Trygderettsloven § 21 annet til fjerde ledd.

¹⁷ Trygderettsloven § 26.

¹⁸ Trygderettsloven § 37.

¹³ Se for eksempel LA-2017-75437, LB-2019-170221, LG-2018-33952-2 og LH-2013-153496.

ningene, og de kan ikke påklages eller danne grunnlag for selvstendig søksmål. De kan imidlertid begjæres omgjort, og rettens leder har adgang til å ta en omgjøringsanordning til følge.¹⁹ Retten kan også omgjøre en beslutning av eget tiltak. Når Trygderetten har avgjort saken ved kjennelse, kan en beslutning om saksbehandlingen danne grunnlag for en anførsel om saksbehandlingsfeil som kan føre til ugyldighet. En eventuell saksbehandlingsfeil kan også gi grunnlag for gjenopp-
tak.²⁰

17.3.2 Utvalgets vurderinger

Det er gode grunner til å stille ulike krav til forskjellige avgjørelsestyper. Noen avgjørelser har større betydning enn andre, og de bør da ha strengere krav og en videre klage- og søksmålsadgang. For eksempel bør krav om å få en livsoppholdsytelse behandles grundigere enn prosessledende avgjørelser. Det er ikke alltid rimelig at en part skal kunne ta ut søksmål om alle avgjørelser som treffes, når det som reelt sett betyr noe, er avgjørelsen av det underliggende kravet.

Utvalget mener at trygderettsloven fortsatt bør regulere Trygderettens ulike avgjørelser på forskjellige måter. Siden utvalget foreslår at Trygderetten skal gis formell status som særdomstol, er det imidlertid grunn til å vurdere på nytt hvilken form som skal gjelde for de ulike avgjørelsestypene.

Trygderettens avgjørelser av krav som er tvistegenstand bør skje ved dom. Det vil harmonere best med at Trygderetten gis status som særdomstol, og legger til rette for et enkelt og forståelig system. Når utvalget foreslår at Trygderettens avgjørelse av kravet i saken skal kunne ankes etter reglene om anke over dom, er det naturlig at formen dom brukes. Dette trenger imidlertid ikke å føre til noen innholdsmessige endringer i kravene til begrunnelse eller andre formkrav. Også etter tvisteloven skal dommer og kjennelser begrunnes på samme måte.²¹

Videre mener utvalget at avgjørelser om avvisning og om en sak skal gjenopptas, fortsatt bør skje ved kjennelse. Disse avgjørelsene er så vidt viktige at det bør stilles like strenge krav til begrunnelsen som for dommer. Dessuten vil det at de treffes ved kjennelse, innebære at de kan påankes. Tvistelovens regler om anke over kjennelse kan være godt egnet for disse sakene.

Andre avgjørelser bør fortsatt treffes ved beslutning. Disse kan være mer eller mindre omfattende, og kan komme til uttrykk både skriftlig og gjennom handling. Det er i dag ikke mulig å angripe slike beslutninger særskilt, og det gjelder ikke noen spesielle krav til begrunnelsen. Utvalget mener at det har gode grunner for seg og vil foreslå dette videreført.

17.4 Begrunnelse av Trygderettens avgjørelser

17.4.1 Innledning

Trygderettens avgjørelser kan begrunnes på forskjellige måter. Mest omfattende er avgjørelsene som begrunnes som dommer, og hvor Trygderetten selv redegjør for faktum, juss og sine vurderinger av det. På den andre siden kan Trygderetten i kurante saker og av hensyn til effektiv ressursbruk gi en enklere begrunnelse, hvor slike beskrivelser og vurderinger gjøres kort (såkalt forenklet kjennelse). Uavhengig av sakens kompleksitet kan Trygderetten oppfylle kravene til begrunnelse ved å bygge på – eller henvisne til – redegjørelser eller begrunnelser som fremgår av Navs oversendelsesbrev i saken (såkalt henvisningskjennelse).

Basert på intervju med Trygderetten, har Oslo Economics estimert gjennomsnittlig effektiv saksbehandlingstid i saker om arbeidsavklaringspenger og uføretrygd til 2,5 dager.²²

Trygderetten har historisk sett benyttet seg av adgangen til å avsi kjennelser med forenklet begrunnelse i varierende grad. Ved årtusenskiftet var andelen fullt grunngitte kjennelser på under 30 prosent, mens det i dag ligger på godt over 80 prosent.

Trygderetten behandlet 3 415 saker i 2021. Per 31. desember 2021 hadde Trygderetten en restanse på 4 826 saker, det vil si godt over et års produksjon. Beregnet saksbehandlingstid er også på over ett år. Likevel ble om lag 80 prosent av Trygderettens avgjørelser i 2021 avsagt med full grunngivning.²³ I om lag 80 prosent av sakene stadfestet Trygderetten vedtaket som var brakt inn for overprøving. I statistikken registreres henvisningskjennelser som fullt grunngitte kjennelser, slik at det er usikkert hvor ofte henvisningsteknikken benyttes. Trygderetten har i møte med utvalget uttalt at de ikke kan gi et anslag på omfan-

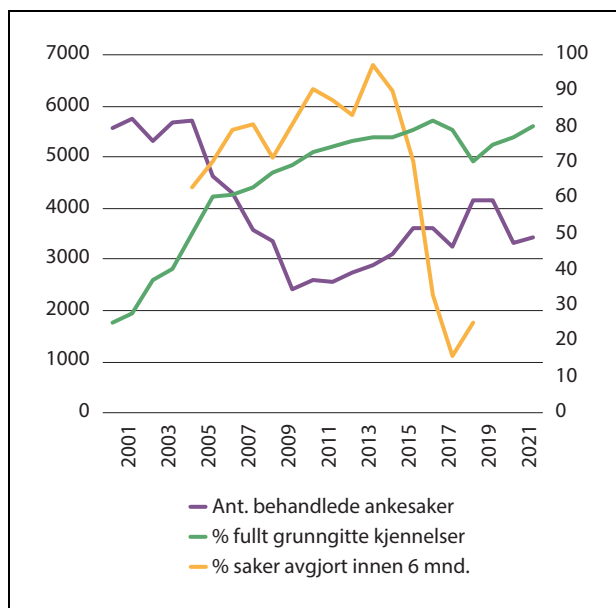
¹⁹ Trygderettsloven § 23 annet ledd.

²⁰ Trygderettsloven § 27 annet ledd bokstav b.

²¹ Tvisteloven § 19-6 fjerde ledd.

²² Oslo Economics (2022), Saksflyt i klage- og ankesaker, s. 36

²³ Årsrapporten Trygderetten, 2021.



Figur 17.1 Behandlede saker, saksbehandlingstid og andel fullt grunngitte kjennelser (høyre akse)

get. Trygderetten opplyste samtidig at de ikke har funnet kjennelser som bare henviser til oversendelsesbrevet fra NAV Klageinstans. Når Trygderetten henviser til dette, skriver de alltid en egen begrunnelse i tillegg.

Hvilke krav som bør stilles til Trygderettens begrunnelser, beror på en avveining av de hensyn begrunnelsen skal ivareta, og hensynet til effektivitet. Utvalget antar at det ligger et ikke ubetydelig effektiviseringspotensial i denne delen av Trygderettens virksomhet. Trygderetten har selv anslått at dersom man legger til grunn at andelen fullt grunngitte kjennelser skal opp fra dagens nivå på 20 prosent til 60 prosent, og at det i snitt ligger en besparelse på rundt 2 timer per sak (usikkert tidsanslag), vil dette tilsi at Trygderetten kan produsere mellom 190 og 250 flere saker per år. Dette støttes av tall fra den perioden hvor Trygderetten i større grad benyttet seg av forenklede kjennelser.

Utvalget vil på denne bakgrunn vurdere om dagens regulering av Trygderettens begrunnelser er hensiktsmessig, eller om kravene bør endres for å sikre større grad av effektivitet.

17.4.2 Gjeldende rett og praksis

Trygderettens kjennelser skal som hovedregel begrunnes som dommer.²⁴ Så langt det er nødvendig for å forklare avgjørelsen, skal det gis en saksframstilling med angivelse av tvistegenstand,

sakens bakgrunn og partenes rettslige og faktiske anførsler. Trygderetten må redegjøre for sin bevisvurdering og rettsanvendelse. Tvisteloven § 19-6 om krav til begrunnelse av dommer gjelder ellers så langt den passer.

Hvis Trygderetten finner det klart at brukeren ikke kan få medhold, og avgjørelsen ikke antas å kunne få betydning utenfor den foreliggende saken, er det tilstrekkelig at kjennelsen inneholder en kort beskrivelse av hva saken gjelder, og en redegjørelse for de momenter som Trygderetten har lagt avgjørende vekt på.²⁵ Det er disse avgjørelsene som gjerne kalles «forenklede kjennelser» (eller «forenklet grunngitt kjennelse»).

Alle kjennelser skal inneholde en slutning som nøyaktig angir resultatet for avgjørelsen som treffes, enten stadfestelse, omgjøring eller opphevelse hvis vilkårene for det er oppfylt.²⁶

Reglene om begrunnelse ivaretar flere formål. Overordnet skal begrunnelsen forklare sakens utfall for partene. Den skal vise hvordan beslutningstakeren har vurdert saken og resonnert omkring de rettslige og faktiske spørsmålene i saken. På den måten sikrer kravet om begrunnelse også at beslutningstakeren rent faktisk foretar de nødvendige vurderingene. En god begrunnelse virker overbevisende overfor sakens parter og gjør det lettere for dem å slå seg til ro med resultatet. For parten som ikke får medhold, er det begrunnelsen som gjør det mulig å argumentere mot avgjørelsen i en klage eller et søksmål. I en overprøvingssituasjon er begrunnelsen viktig for at overordnet organ eller en domstol skal kunne kontrollere vedtaket.

På den annen side er det viktig at kravene til begrunnelse ikke er så strenge at det tar uforholdsmessig mye tid å ferdigstille arbeidet og avgjøre saken. En god regel om begrunnelse balanserer disse hensynene på en hensiktsmessig måte.

Slik trygderettsloven § 21 er formulert, er det i stor grad overlatt til Trygderetten å vurdere hvor grundig begrunnelsen skal være. En overordnet retningslinje er hva som er «nødvendig for å forklare avgjørelsen». Bestemmelsen må tolkes i lys av trygderettsloven § 1, som blant annet fastslår at loven skal legge til rette for «rask» behandling, at saksbehandlingen må stå i et «rimelig forhold til sakens betydning», og at «viktige avgjørelser» skal begrunnes.

²⁴ Trygderettsloven § 21 annet ledd.

²⁵ Trygderettsloven § 21 tredje ledd.

²⁶ Trygderettsloven § 21 fjerde ledd.

Til tross for den fleksibiliteten som ligger i loven, har det i praksis oppstått en usikkerhet om adgangen til å avsi forenklete kjennelser og å bruke henvisningsteknikken. Tendensen de senere årene har vært at Trygderetten i færre og færre saker benytter seg av adgangen til å gi en forenklet begrunnelse og av henvisningsteknikken.

Opprinnelig åpnet trygderettsloven for at Trygderetten helt kunne unnlate å gi begrunnelse i kurante saker. Denne adgangen ble flittig brukt, og i 1999 ble 76 prosent av sakene avgjort uten begrunnelse.²⁷ I rettspraksis ble det satt spørsmålsteget ved praksisen, noe som etter hvert førte at adgangen til å unnlate å gi begrunnelse i 2004 ble avløst av adgangen til å avsi forenklete kjennelser.²⁸ Det følger av forarbeidene at regelen er ment å sikre at Trygderetten kan avgjøre saker på en enkel måte.²⁹

Fram til og med 2017 var det en uttrykt målsetting at Trygderetten skulle holde antallet forenklete kjennelser nede på et lavt nivå. Departementet satte som krav at 70 prosent av ankesakene skulle avgjøres ved fullt begrunnede kjennelser. Selv om dette ikke lenger gjelder som styringsparameter, viser statistikken at det fortsatt anses viktig å holde antallet nede. I 2019–2021 var andelen saker avgjort med full grunngivning henholdsvis 75, 77 og 80 prosent. Dette til tross for lovens sterke vektlegging av hensynet til effektivitet.

Også bruken av henvisningsteknikken har gått ned. Det følger av tvisteloven § 19-6 femte ledd at en overordnet domstol i sin begrunnelse kan «henholde seg helt eller delvis» til underordnede domstolars begrunnelse. Bestemmelsen gjelder for Trygderetten «så langt den passer».³⁰ Tidligere fulgte det direkte av ordlyden i § 21 at «[i] den utstrekning rettens grunngivning faller sammen med den som er gitt i ankemotpartens utredning i henhold til lovens § 13 sjette ledd, er det tilstrekkelig å henvise til denne». Paragrafen ble endret i 2016, men det følger av forarbeidene at det ikke var meningen å foreta noen innholdsmessige endringer i denne delen av reglene om begrunnelse.³¹ Både lovhistorikken og forarbeidene tilsier altså at Trygderetten i vid utstrekning kan nøye seg med å henvise til Navs oversendel-

sesbrev til Trygderetten hvis Trygderetten er enig i det som fremgår av det.

Synspunkter i nyere rettspraksis og juridisk teori synes likevel å trekke i en annen retning. I dommen LB-2018-162708 la lagmannsretten til grunn at Trygderettens kjennelse var ugyldig fordi Trygderetten tilsynelatende hadde bygget på feil faktum. Lagmannsretten fant samtidig grunn til å bemerke at «de feilene som hefter ved kjennelsen, ikke kan rettes opp ved at Trygderetten også viser til den begrunnelsen som klageinstansen ga i sitt oversendelsesbrev til retten», og gikk langt i å antyde at Trygderettens plikt til å gi en selvstendig begrunnelse gikk foran en eventuell adgang til å henholde seg til Navs oversendelsesbrev. Det er uklart hvilken lovforståelse lagmannsretten bygger på, og forholdene til forarbeidene er ikke drøftet.

Slik utvalget forstår det, har lagmannsrettens dom påvirket bruken av henvisningskjennelser i Trygderetten. Angivelig er praksis i dag at Trygderetten kun viser til Navs oversendelsesbrev som et tillegg til sin egen selvstendige begrunnelse som oppfyller kravene i trygderettsloven § 21 andre ledd første punktum eller tredje ledd. I juridisk teori er det lagt til grunn at det krever lovendring for å snu praksis på dette punktet.³²

Avgjørelser som ikke skal skje i kjennelsesform, skal skje ved beslutning.³³ For beslutninger gjelder det ingen særskilte formkrav, heller ikke begrunnelseskrav.³⁴ De kan komme til uttrykk skriftlig eller ved faktiske handlinger. De kan heller ikke angripes særskilt.

17.4.3 Utvalgets vurderinger

Det følger av trygderettsloven § 1 at saksbehandling og kostnadene i Trygderetten skal stå i «et rimelig forhold til sakens betydning». Utvalget legger til grunn at bruk av henvisningskjennelser og kjennelser med forenklet grunngivning i Trygderetten vil være ressursbesparende og et virkemiddel for å oppnå lovens formål. Der vilkårene for å benytte disse formene er oppfylt, mener utvalget at Trygderetten alltid må vurdere det.

Årsaken til at Trygderetten sjelden benytter forenklete begrunnelser er uklare forventninger, blant annet som følge av rettspraksis. 80 prosent

²⁷ Trygderettens årsrapport 1999

²⁸ Ot.prp. nr. 10 (2003–2004), s. 32.

²⁹ Ot.prp. nr. 10 (2003–2004), s. 32.

³⁰ Trygderettsloven § 21 første ledd siste punktum.

³¹ Prop. 139 L (2014–2015), s. 109.

³² Runar Narvland, «Om klage- og ankeprosessen i NAV og i Trygderetten», i Tidsskrift for erstatningsrett, forsikringsrett og trygderett, 4. utg., 2022, s. 232–233.

³³ Trygderettsloven § 23.

³⁴ Med det unntak at melding om beslutning om å heve en sak som borfaller uten realitetsavgjørelse, skal gis gjennom rekommandert brev, jf. trygderettsloven § 31 første ledd.

av alle sakene Trygderetten behandler ender med stadfestelse. Det er derfor slående at kun 20 prosent av kjennelsene avses som forenklete kjennelser. Det gjelder ikke minst i en situasjon hvor Trygderetten har 5 000 saker i restanse, og departementet allerede i 2017 gikk bort fra kravet om 70 prosent fullt grunngitte kjennelser som styringsparameter.

Utvalget mener at det vil kreve tydelig ledelse og styring for å få Trygderetten til å avsi flere kjennelser med forenklet grunngivning. I referansegruppemøte med utvalget har Trygderetten forklart at en dom fra lagmannsretten i 2019 kan ha motvirket bruken av forenklete kjennelser. Det har heller ikke vært satt som et krav fra departementet at Trygderetten bør avsi flere forenklete kjennelser.

Det er i dag tvil om hvorvidt Trygderetten har adgang til å bruke henvisningskjennelser. Dette mener utvalget er uheldig. Uavhengig av hva som er riktig forståelse av dagens regler, mener utvalget at Trygderetten bør ha anledning til å bygge på Navs begrunnelser, og at dette bør fremgå klart av loven.

Det er viktig at brukerne får en god og forståelig begrunnelse for de vedtak som treffes. Dette er avgjørende for tilliten til Nav, og det er bakgrunnen for at utvalget mener at kravene til Navs begrunnelse bør skjerpes. Utvalget ser også at det kan ha en viss betydning for brukerens tillit til systemet dersom den samme argumentasjonen og de samme vurderinger går igjen i alle vedtak og kjennelser.

Etter utvalgets syn må imidlertid hensynet til effektivitet veie tungt når saken blir behandlet i en tredje instans. Dersom Trygderetten er enig med klageinstansens vurdering i vedtaket, og denne vurderingen oppfyller kravene til begrunnelse som gjelder for Trygderetten, bør Trygderetten kunne bygge på den i sin egen begrunnelse. Dette synet har vært lagt til grunn av departementet i en rekke proposisjoner.³⁵ Utvalget mener at det bør komme klart frem av trygderettsloven på samme måte som det gjør i tvisteloven § 19-6 for de alminnelige domstolene. Trygderettens adgang til å vise til klageinstansens vurdering, bør gjelde hele eller deler av saken som er til behandling.

Spørsmålet som melder seg, er om Trygderetten bør kunne nøye seg med en ren henvisning, eller om Trygderetten i stedet bør måtte innta de relevante delene av Navs begrunnelse.

Fordelen ved å sitere er at det sikrer at den samlede begrunnelsen kan gjenfinnes i ett dokument.

Utvalget vil anbefale at Trygderetten må sitere fra det som eventuelt skal tjene som en del av retts begrunnelse. Rene henvisninger er ikke tilstrekkelig.

Mens henvisningskjennelser bare kan brukes der den samlede begrunnelsen oppfyller kravene til kjennelsesgrunner, kan det som i dag kalles for forenklete kjennelser også brukes der bruker tidligere ikke har fått en tilfredsstillende begrunnelse. Forenklete kjennelser utgjør et unntak fra de vanlige kravene til avgjørelsens innhold.

Fordelen med forenklete kjennelser er at det gir Trygderetten anledning til raskt og enkelt å avgjøre mer eller mindre grunnløse saker. Ulempen er at bruker kan få en endelig avgjørelse i Trygderetten uten noen gang å ha fått en tilstrekkelig god begrunnelse. Det kan tilsi at Trygderetten ikke bør ha adgang til å bruke denne begrunnelsesformen. Dersom klageinstansen har gitt en god begrunnelse, kan det hevdes at Trygderetten kan oppnå tilnærmet samme effektivitet gjennom henvisning. Forenklete kjennelser kan ellers skape utfordringer ved senere domstolskontroll.

Til tross for disse innvendingene mener utvalget at Trygderetten bør ha anledning til å treffe avgjørelser med forenklet begrunnelse. Trygderetten har store restanser, og det er nødvendig å effektivisere prosessen. Utvalget mener at systemet ikke er fleksibelt nok hvis Trygderetten tvinges til å skrive fullstendige begrunnelser i alle saker hvor den ikke uten videre kan slutte seg til Navs begrunnelse. Trygderetten har hatt muligheten til å benytte forenklete kjennelser i lang tid, og det virker mot utvalgets mål om en mer effektiv prosess dersom denne adgangen nå fjernes. Muligheten har historisk sett vært viktig for å kunne tilpasse produksjonen til antallet saker, og den er etter utvalgets syn i tråd med lovens formål.

Spørsmålet blir hvilke vilkår som bør gjelde for forenklet begrunnelse. Etter gjeldende rett må det være klart at anken ikke fører frem, og det må antas av avgjørelsen ikke kan få betydning utenfor den foreliggende sak.³⁶

Utvalget mener at det fortsatt bør være et vilkår at det er klart at søksmålet ikke kan føre frem. Dersom Trygderetten mener at Navs vedtak åpenbart er riktig, bør det være tilstrekkelig at Trygderetten gir en helt kort beskrivelse av hva

³⁵ Prop. 139 L (2014–2015), Ot.prp.nr.46 (1998–99), Ot.prp.nr.42 (1996–97) og Ot.prp.nr.38 (1971–72).

³⁶ Trygderettsloven § 21 tredje ledd.

saken gjelder, og hvorfor Trygderetten mener at Navs vedtak var riktig.

Derimot mener utvalget at det ikke bør være et selvstendig vilkår at saken ikke antas å få betydning utenfor gjeldende sak. En sak som er klar, har sjelden betydning utover den foreliggende saken. Trygderetten har uansett alltid mulighet til å begrunne sin avgjørelse etter de vanlige reglene, selv om vilkårene for forenklet begrunnelse er oppfylt. Utvalget anser det derfor unødvendig å oppstille som vilkår at saken ikke er av prinsipiell karakter.

Etter utvalgets syn bør det også være adgang til å bruke denne kjennelsesformen dersom det er klart at et søksmål skal avvises.

Trygderetten i møter med utvalget har etterlyst en mulighet til å gi forenklet begrunnelse også når brukeren gis medhold i at Navs vedtak var uriktig. Dette er det altså ikke anledning til i dag.

I omgjøringssaker vil ikke brukeren ha like stort behov for begrunnelse. Ankemotparten og kan likevel ha et slikt behov. Når Trygderetten omgjør Navs vedtak, sies det oftest samtidig at Nav har begått en feil. I et systemperspektiv er det viktig at det kommuniseres tydelig. Både at det er skjedd en feil, og hva feilen består i. EØS-saken er et eksempel som viser viktigheten av dette.

Å sikre Nav gode nok begrunnelser kan ivaretas ved å formulere et krav om at Trygderetten finner det «klart at anken fører frem». Slik klarhet knytter seg både til faktiske og rettslige spørsmål. Slike forenklete kjennelser vil kunne være egnet der vedtaket i klageinstansen bygger på åpenbare feil enten det gjelder faktum eller juss.

Etter utvalgets syn beror avgjørelsen på en vurdering av eller prioritering i forholdet mellom effektivitet og opplæring. I vurderingen er det viktig å være klar over at Trygderetten har anledning til å gi en fullstendig begrunnelse, selv om vilkårene for forenklet begrunnelse er oppfylt. Konklusjonen vil derfor avhenge av tilliten til at Trygderetten vil utøve et forsvarlig skjønn. Utvalget mener på denne bakgrunn at det bør åpnes opp for å benytte forenklete kjennelser også der Trygderetten omgjør klageinstansens vedtak. Vilkåret er imidlertid at det er klart at anken skal føre frem.

17.5 Tidsfrist for å avsi dom

17.5.1 Innledning

Hoveddelen av saksbehandlingstiden i Trygderetten er liggetid. Trygderettsloven fastsetter at kjen-

nelse skal avsies snarest mulig etter at Trygderetten har mottatt saken, men gir ikke anvisning på noen konkret tidsfrist.³⁷ I domstolene er dette annerledes. Tvisteloven fastslår at hovedforhandling skal berammes innen seks måneder etter at stevning er inngitt, med mindre særlige grunner gjør det nødvendig.³⁸ Det er også gitt frist på to eller fire uker for å avsi dom etter gjennomført hoved-/ankeforhandling.³⁹ I småkravsaker skal dommen som hovedregel foreligge senest tre måneder etter at stevning ble inngitt.⁴⁰ Når utvalget foreslår at Trygderetten skal formaliseres som en særdomstol, er det naturlig å vurdere om det bør fastsettes lignende tidsfrister i trygderettsloven. Selv om Trygderettens status forblir uendret, kan slike frister ha gode grunner for seg.

17.5.2 Utvalgets vurderinger

Slik utvalget ser det, har det vært en utfordring i Trygderetten de siste årene at kvaliteten har blitt prioritert på bekostning av effektiviteten. Utvalget tror at manglende konkrete frister er en av årsakene til dette. Konkrete frister vil etter utvalgets syn tydeliggjøre at det er knyttet visse forventninger til tempoet i saksavviklingen.

Trygderetten har i liten grad klart å øke produksjonen av saker til tross for klare styringssignaler fra departementet. Dette tilsier at styringen i større grad bør skje med forankring i lovbestemte frister.

Mens dagens skjønsmessige krav til tempoet i saksbehandlingen kan tolkes på ulike måter, vil en lovfesting av en seks måneders frist gi klare signaler om hvilken saksbehandlingstid som er forsvarlig. En slik regel vil dermed gi Domstolsadministrasjonen et bedre grunnlag til å styre på tidsfrister. Ved at tidsfristen blir lik som i tingrettene, vil styringen kunne bli lik. Utvalget registrerer også at styring på tidsfrister har hatt god effekt i domstolene.

Utvalget mener at det ikke bør knyttes noen bestemte rettsvirkninger til fristene. En frist vil heller ikke i seg selv bidra til at prosessen blir raskere, og generelt vil frister som er urealistiske, kunne virke mot sin hensikt. Når utvalget likevel mener at det bør gjelde konkrete frister for Trygderetten, er det fordi utvalget mener at erfaringene med slike frister i domstolen alt i alt er gode.

³⁷ Trygderettsloven § 22 (1).

³⁸ Tvisteloven § 9-4 (2) bokstav h.

³⁹ Tvisteloven § 19-4 (5).

⁴⁰ Tvisteloven § 10-5.

Når det gjelder fristens lengde, er utvalget av den oppfatning at seks måneder bør være tilstrekkelig. I lys av utvalgets øvrige forslag til effektivisering av Trygderettens behandling, herunder at partene skal pålegges å levere stevning og tilsvær, fremstår en halvering av dagens saksbehandlings-tid ikke som uforsvarlig. Med god styring antar utvalget at fristene etter hvert blir mulige å nå.

Utvalget foreslår at Trygderetten skal avgjøre sine saker innen seks måneder.

17.6 Anke til lagmannsretten

17.6.1 Innledning

Trygderettens kjennelser overprøves i dag ved søksmål til lagmannsretten.⁴¹ Søksmålsfristen er seks måneder fra det tidspunkt underretning om Trygderettens kjennelse er kommet frem til vedkommende part.⁴² Lagmannsretten behandler saken som første instans i domstolene etter reglene i tvisteloven kapittel 9, ikke etter reglene om ankeforhandling i lovens kapittel 29. Det innebærer blant annet at saken som hovedregel skal gjennomføres ved muntlig hovedforhandling.⁴³ En annen konsekvens av at lagmannsretten behandler saken i første instans, er at saken ikke kan siles etter tvisteloven § 29-13.

Når utvalget foreslår at Trygderetten skal gis status som særdomstol, er det også naturlig å foreslå at lagmannsretten gjøres til ordinær ankeinstans for disse sakene. Etter utvalgets syn bør avgjørelser fra Trygderetten kunne ankes etter tvistelovens regler om anke til lagmannsretten.⁴⁴ Det vil gjøre det mulig å rendyrke lagmannsretten som ankedomstol, og det legger til rette for en hensiktsmessig behandling av trygderettssakene.

17.6.2 Utvalgets vurderinger

I utgangspunktet mener utvalget at tvistelovens regler om anke til lagmannsretten bør gjelde så langt de passer, med relevante særregler fastsatt i trygderettsloven, for eksempel en regulering av lagmannsretten prøvingskompetanse.

Et slikt system vil bety at anker over Trygderettens avgjørelser langt på vei skal behandles som andre sivile ankesaker. En anke over dom skal inngis til den domstol som har truffet avgjørelse i

saken, med de formkrav som ellers gjelder for ankeerklæringer.⁴⁵ Det vil være Trygderetten som foretar en innledende behandling av ankesaken og som skal blant skal se om det er mangler ved ankeerklæringen og gir frist for å avhjelpe feil.⁴⁶ En formriktig ankeerklæring skal forkynnes for ankemotparten, som gis frist for anketilsvær.⁴⁷ Etter at anketilsværet er meddelt den ankende part, sendes saken omgående til lagmannsretten.⁴⁸

Lagmannsretten skal ved mottak av anken foreta en kontroll med at anken kan tas under behandling.⁴⁹ Lagmannsretten kan i saksforberedelsen også oppheve avgjørelsen dersom det foreligger feil som ubetinget skal tillegges virkning etter tvisteloven.

Dersom ankesaken ikke avgjøres etter reglene i § 29-12, skal lagmannsretten vurdere siling etter § 29-13. Etter § 29-13 første ledd kreves i saker om formuesverdier lagmannsrettens samtykke til ankebehandling dersom ankegjensstandens verdi er mindre enn 250 000 kroner. Ved vurderingen av om lagmannsretten skal gi samtykke, skal det blant annet tas hensyn sakens karakter, de behov partene har for overprøving, og om det synes å være svakheter ved den avgjørelse som er anket, eller ved behandlingen av saken. Etter § 29-13 annet ledd kan anke over dom nektes fremmet dersom lagmannsretten finner det klart at anken ikke vil føre frem, og en ankenektelse kan begrenses til enkelte krav eller ankegrunner. Dersom det ikke gis samtykke til ankebehandling eller anken nektes fremmet, er saken dermed avgjort i lagmannsretten. Ved utløpet av ankefristen over lagmannsrettens silingsbeslutning, vil ankesaken bli endelig avgjort og Trygderettens domsslutning vil angi resultatet av domstolsbehandlingen.

At anker over Trygderettens dommer kan bli gjenstand for siling etter tvisteloven § 29-13, er en vesentlig endring i forhold til gjeldende rett. Det vil innebære at brukerne ikke lenger har en krav på å få prøvd saken på vanlig måte for lagmannsretten. Etter utvalget syn er det i tråd med hensynet til forholdsmessighet i saksbehandlingen. Reglene om siling er ment å hindre at lagmannsretten må gjennomføre full behandling av saker saker som gjelder mindre verdier, eller som åpenbart ikke kan føre frem. Når Trygderetten gjøres til en domstol, og brukerne i utgangspunktet har

⁴¹ Trygderettsloven § 26 første ledd.

⁴² Trygderettsloven § 26 sjette ledd.

⁴³ Tvisteloven § 9-14.

⁴⁴ Tvisteloven kapittel 29.

⁴⁵ Tvisteloven § 29-9 andre ledd og tredje ledd.

⁴⁶ Tvisteloven § 29-10 første ledd.

⁴⁷ Tvisteloven § 29-10 andre ledd.

⁴⁸ Tvisteloven § 29-10 tredje ledd.

⁴⁹ Tvisteloven § 29-12 første ledd bokstav a-b.

krav på å forklare seg muntlig, mener utvalget at gode grunner tilsier at disse sakene bør kunne siles på lik linje med andre sivile saker.

Utvalget antar videre at Trygderettens kjennelser bør kunne ankes etter reglene om anke over kjennelser så langt de passer. Det innebærer blant annet at anken skal avgjøres etter skriftlig behandling.⁵⁰ Tilsvarende gjelder for Trygderettens beslutninger, men fordi disse ofte ikke skjer

skriftlig – og fordi de uansett vil kunne danne grunnlag for en anke over dommen begrunnet i saksbehandlingsfeil – vil det sjelden være mulig å angripe beslutningene. Tvisteloven § 29-2 annet og tredje ledd om begrensninger i adgangen til å anke avgjørelser om saksbehandlingen når saken er avgjort, vil ofte være aktuell.

⁵⁰ Tvisteloven § 29-15.

Kapittel 18

Tiltak for å avklare lovforståelse

Boks 18.1 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at brukere får krav på fri sakførsel dersom staten anker Trygderettens avgjørelse

18.1 Innledning

Utvalget er bedt om å vurdere Navs virkemidler for å avklare eventuelle uenigheter omkring lovforståelse. Det har de senere årene blitt fremhevet at for få avgjørelser fra Trygderetten bringes inn for domstolene. Dette er omtalt av blant annet Riksrevisjonen¹ og i NOU 2020: 9 Blindsonen.

Utvalget har i referansegruppemøter fått opplyst at dersom Trygderetten avsier en eller flere kjennelser som strider mot Navs lovforståelse, og Nav ikke ønsker å utfordre denne rettsoppfatningen, vil det normalt bli gjort presiseringer eller endringer i rundskrivet. Dersom avgjørelsen krever lov- eller forskriftsendring, skal saken løftes til departementet.

Instansene i Nav som behandler klage- og ankesaker, har opplyst at de opplever at det tar for lang tid fra usikkerhet om regelverksfortolkning oppstår, til saken er avklart hos overordnet myndighet og rundskrivene eventuelt oppdateres. Mens etaten venter på avklaring, må saker enten settes på vent eller behandles ut fra en midlertidig lovtolkning. Når det går lang tid før overordnet myndighet gjør de nødvendige avklaringene, gir det forsinkelser i saksbehandlingen.

Når direktoratet er uenig i Trygderettens lovtolkning, er det etter utvalgets vurdering naturlig å benytte rettsmidler mot avgjørelsen og bringe den inn for lagmannsretten. Det skjer imidlertid svært sjelden. De siste fem årene har staten bare brakt Trygderettens kjennelse inn for lagmanns-

retten tre ganger. NAV Klageinstans har anslått at et rimelig antall saker burde vært mellom 5 og 10 årlig.

Utvalget har fremmet to forslag som kan bidra til å øke antallet saker som blir brakt inn for lagmannsretten av staten. For det første foreslår utvalget at klageinstansen skal løftes inn som en del av direktoratet. Se kapittel 13. En slik flytting kan bidra til en tettere dialog mellom klageinstansen og direktoratet, noe som i seg selv kan bidra til at argumenter for å bringe saker videre kommer bedre frem i beslutningsorganet.

For det andre forslås det at Trygderetten skal få status som domstol. Det vil føre til at avgjørelsene får status som rettspraksis, som har noe større rettskildemessig vekt enn forvaltningspraksis. Også dette vil kunne bidra til bedre rettsavklaring.

I dette kapitlet skal utvalget vurdere om det i tillegg skal foreslås særskilte tiltak knyttet til rettsavklaring. En sentral begrunnelse for at staten bringer så få kjennelser fra Trygderetten inn for lagmannsrettene, er at saken kan påføre brukeren store belastninger. For det første er dette et kostnadsspørsmål. Brukeren vil normalt ha behov for advokathjelp. Dersom saken tapes i lagmannsretten, risikerer brukeren å måtte dekke egne omkostninger og statens advokatkostnader. Utvalget har undersøkt kostnadene til brukers advokat for lagmannsretten i 2021. De var i gjennomsnitt på om lag 167 000 kroner. Gjennomsnittlige kostnader for statens advokat var samme år 63 000 kroner. For det andre er det i seg selv belastende å ha en sak for domstolen, som gjelder viktige ytelser. Når bruker får innvilget en ytelse i Trygderetten, har vedkommende forventninger om å få ytelsen. Kommer lagmannsretten til at vedtaket er ugyldig, vil bruker likevel kunne ende opp uten rettigheter. I ytterste konsekvens kan en avgjørelse fra lagmannsretten også føre til at bruker må betale tilbake allerede mottatte ytelser.

Utvalget har gjennom referansegruppemøter fått opplyst at staten i enkelte saker er forsiktig med å bringe kjennelser fra Trygderetten inn for lagmannsretten nettopp på grunn av disse mulige

¹ Riksrevisjonen Dokument 3:8 (2020–2021).

konsekvensene for brukeren. Det synes å kunne være noe av forklaringen på det lave antallet saker staten bringer inn for lagmannsretten. Selv om Nav er uenig i Trygderettens kjennelse, tilsier hensynet til parten i den konkrete saken at den ikke bringes til retten. Dermed får Nav heller ikke noen mulighet for rettslig avklaring av de spørsmål Nav måtte være uenig med Trygderetten i.

For utvalget reiser dette spørsmål om det er mulig å begrense brukerens risiko når staten bringer Trygderettens kjennelser inn for domstolene. Formålet må være at dette tilrettelegger for at staten i større grad gjør bruk av adgangen til å få nødvendige rettsavklaringer.

Utvalget foreslår derfor at brukere får krav på fri sakførsel dersom staten anker Trygderettens avgjørelse.

18.2 Særregulering av ansvar for sakskostnader

18.2.1 Innledning

Utgangspunktet i tvisteloven er at den parten som har vunnet en sak, har krav på «full erstatning for sine sakskostnader fra motparten».² Selv om en bruker har vunnet frem i Trygderetten, vil brukeren altså etter hovedregelen måtte dekke statens sakskostnader, dersom staten bringer saken inn for lagmannsretten, og får medhold i at Trygderettens vedtak er ugyldig. Denne regelen gjelder uavhengig av reglene om rettshjelp. Rettshjelpen dekker i utgangspunktet den private parts egne utgifter, og ikke motpartens.

Loven åpner likevel for at den tapende part skal slippe å betale motpartens kostnader hvis tungtveiende grunner gjør det rimelig, jf. tvisteloven § 20-2 tredje ledd. I denne vurderingen skal det legges særlig vekt på:

«a. om det var god grunn til å få saken prøvd fordi den var tvilsom eller først ble bevismessig avklart etter saksanlegget,

b. om den vinnende part kan bebreides at det kom til sak eller har avslått et rimelig forlikstilbud, eller

c. om saken er av velferdsmessig betydning og styrkeforholdet partene imellom tilsier slikt fritak.»

Utgangspunktet er også at parten som taper, må bære egne omkostninger med saken.³ Som et

² Tvisteloven § 20-2 første ledd.

³ Tvisteloven § 20-2 første ledd.

unntak fra dette, gir reglene om fri rettshjelp parter mulighet til å få økonomisk støtte til nødvendig juridisk bistand uavhengig av egen økonomi. Reglene i rettshjelpsloven gir mulighet for helt eller delvis å få dekket utgifter til rettshjelp i saker som er ansett spesielt viktige for folks velferd.

Innenfor dette området kan brukere få behovsprøvd fri rettshjelp i saker etter folketrygdloven for klager til Nav og anker til Trygderetten. Trygdesaker er altså særlig prioritert.

Det er mulig å søke om fri sakførsel for behandling i domstolene. Etter rettshjelploven § 16 tredje ledd innvilges fri sakførsel bare unntaksvis, dersom det økonomiske vilkåret etter annet ledd er oppfylt og saken objektivt sett berører søker i særlig sterk grad.⁴ Etter fjerde ledd kan det innvilges fri sakførsel selv om de økonomiske vilkår i annet ledd ikke er oppfylt, dersom utgiftene til juridisk bistand blir betydelige i forhold til søkerens økonomiske situasjon. Praksis viser at det bare er noen få saker innenfor trygderettsfeltet som innvilges slik fri sakførsel.

Rettshjelpsutvalget foreslår i hovedsak å videreføre gjeldende rett, men utvalget foreslår likevel en viktig, relevant endring, nemlig at det gis fri sakførsel i saker hvor Nav (eller andre statlige aktører) bringer en sak inn for lagmannsretten. Rettshjelpsutvalget skriver i punkt 23.7:

«For å sikre at den enkelte ikke lider rettstap på grunn av manglende evne til å betale for rettslig bistand, foreslår utvalget at parter som har vunnet fram i Trygderetten, gis rett til støtte dersom den offentlige parten anker til lagmannsretten.»

Utvalget har foreslått følgende bestemmelse tatt inn i ny rettshjelpslov § 8 annet ledd:

«(2) I saker som behandles av Trygderetten, gis det støtte til rettshjelp i alle saker. Reglene om støtte til rettshjelp i saker for domstolene gjelder også i saker for Trygderetten. Dersom den private parten har vunnet fram i Trygderetten, og staten som motpart anker, gis det også støtte til rettshjelp i forbindelse med behandling av saken i domstolene.»

18.2.2 Utvalgets vurderinger

Utvalget legger til grunn at staten praktiserer en høy terskel for å bringe Trygderettens kjennelser

⁴ Praksis er her svært restriktiv, se i rundskrivet SRF-1/2017, pkt 7.5.2.

inn for lagmannsretten, blant annet fordi brukeren risikerer å måtte dekke statens omkostninger.

Dersom brukerens risiko for å måtte dekke statens omkostninger begrenser statens vilje til å bringe slike saker inn for domstolen, er det grunn til å påpeke at staten selv kan velge om de ønsker å nedlegge påstand om å få tilkjent saks kostnader.

Det følger også av de alminnelige reglene om saksomkostninger at lagmannsretten kan frita brukeren for slike omkostninger når tungtveiende grunner gjør det rimelig. I denne vurderingen vil sakens velferdsmessige betydning og styrkeforholdet mellom partene være sentralt. Mange saker som har vært behandlet i Trygderetten har stor velferdsmessig betydning, og styrkeforholdet mellom bruker og staten, vil også gjøre at denne bestemmelsen ofte vil være aktuell. Utvalget har derfor blitt stående ved at gjeldende regulering ivaretar behovet tilfredsstillende når det gjelder brukerens risiko for statens omkostninger.

Derimot er det større grunn til å reise spørsmål om det bør gjøres endringer i reglene om rettshjelp i de saker staten bringer inn for lagmannsretten. Som det fremgår ovenfor, er utgifter til egen advokat ofte betydelige. Å innvilge fri sakførsel i disse sakene vil etter utvalgets syn senke terskelen for at saker der Nav er uenig med Trygderetten, bringes inn for domstolene. Det virker også rimelig at brukeren får rettshjelp i søksmål etter at Trygderetten har gitt vedkommende medhold.

At terskelen for søksmål fra staten senkes noe, betyr ikke at det er grunn til å tro at antallet saker vil øke betraktelig. Utvalget kan etter dette slutte seg til de vurderinger som Rettshjelplovutvalget har foretatt, og støtter deres forslag.

18.3 Rettsvirkning av lagmannsrettsdommer

18.3.1 Innledning

Slutningen i dommene fra lagmannsretten går ut på at staten frifinnes eller at Trygderettens kjennelse er ugyldig. I sistnevnte tilfelle vil saken sendes tilbake til Nav for vurdering av omgjøring av tidligere vedtak i saken. I en del saker vil konsekvensen for bruker være at en kjennelse til gunst oppheves i lagmannsretten, og at nytt resultat i saken blir avslag på den omsøkte ytelsen.

For utvalget er det et spørsmål om det er behov for regler som begrenser konsekvensene av dommer i sakene staten bringer videre til lagmannsretten.

Problemstillingen har visse likheter med tvister mellom kommune og stat om gyldigheten av statlige vedtak innenfor en del velferdstjenester. Dette er områder der kommunen i lov er pålagt å yte tjenester, men der klager over vedtak behandles av statlige myndigheter (oftest av statsforvalteren).

Etter de ordinære prinsippene ville en dom på at et vedtak var ugyldig, utløst en kompetanse til å omgjøre vedtaket. For brukeren som hadde fått innvilget velferdstjenester, og som har knyttet forventninger til vedtaket fra statlige myndigheter, kan en slik omgjøring virke lite rimelig. Av denne grunn, er det gitt bestemmelser som forbyr omgjøring av vedtak som er kjent ugyldige av domstolen i slike søksmål.

Et eksempel er opplæringsloven § 15-7:

«Ein kommune eller fylkeskommune må oppfylle eit vedtak frå eit statleg forvaltningsorgan som gir ein part rett til tenester etter lova her, sjølv om kommunen eller fylkeskommunen får vedtaket kjent ugyldig gjennom søksmål etter tvisteloven § 1-4 a. Vedtak kan i tilfelle som nemnt i første punktum berre gjerast om til skade for den private parten etter forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c dersom vedtaket er ugyldig fordi den private parten, eller nokon som handla på vegner av den private parten, forsettleg eller grovt aktaust har gitt uriktige opplysningar eller halde tilbake opplysningar.»

Lignende bestemmelser er gitt i helse- og omsorgstjenesteloven § 12-6:

«En kommune må oppfylle et vedtak fra et statlig forvaltningsorgan som gir en privat part rett til tjenester etter loven her, selv om kommunen får vedtaket kjent ugyldig gjennom søksmål etter tvisteloven § 1-4 a. Vedtak kan i tilfeller som nevnt i første punktum bare omgjøres til skade for den private parten etter forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c dersom det er ugyldig fordi den private parten, eller noen som handlet på den private partens vegne, forsettlig eller grovt uaktsomt har gitt uriktige opplysninger eller holdt tilbake opplysninger.»

Om begrunnelsen for disse reglene heter det i forarbeidene:⁵

⁵ Prop. 64 L (2016–2017) Endringer i forvaltningslova, tvistelova m.m. (overprøvingskompetanse m.m), pkt. 4.6.6.2.

«Visse velferdstenester er så sentrale for brukarane at det, slik departementet ser det, er viktig at det ikkje oppstår uvisse om dei framleis vil kunne motta tenestene, særleg der dei har motteke tenestene over ein lengre periode, noko som ofte vil vere tilfellet der domstolane har kjent vedtaket ugyldig. Det bør difor i utgangspunktet gjelde eit omgjeringsforbod i desse sakene. Departementet har på bakgrunn av høyringa kome til at omgjeringsforbodet bør gjelde for alle vedtak om tenester etter sosialtenestelova, ikkje berre nokre av tenestene. Departementet føreslår såleis at forbodet skal gjelde for alle vedtak etter opplæringslova, pasient- og brukarrettslova, helse- og omsorgstenestelova og sosialtenestelova, i tillegg til einskilde vedtak etter barnehagelova.»

18.3.2 Utvalgets vurderinger

Rettsavklaring vil gi flere riktige resultater, og trolig mer effektivitet i systemet. Slik situasjonen er nå, er det nesten utelukkende saker brukere bringer inn, som behandles av lagmannsrettene. Dette skaper en skjevhet i hvilke saker som kommer for domstolen.

Et alternativ Nav benytter for rettslig avklaring er å løfte spørsmålet til direktoratet, som igjen kan løfte spørsmålet til departementet. NOU 2020: 9 Blindsonen viser at dette ikke har fungert godt nok. Et annet alternativ Nav har benyttet, er begjæring om gjenopptak i Trygderetten. Vilkårene for gjenopptak vil som regel ikke være til stede, og gjenopptak er dermed ikke et egnet rettsmiddel for rettslige avklaringer.

Utvalget mener at det bør vurderes om det skal gis regler som sikrer at brukere, som har fått

innvilget en ytelse av Trygderetten, rett til å beholde ytelsen. Utvalget antar at det kan føre til at Nav (og eventuelt andre organer) bringer flere saker inn for domstolen.

Et slikt forslag kan utformes på ulike måter. På samme måte som der et omgjeringsforbud er innført, kan det vurderes et unntak i saker der det er bruker som er skyld i den feilaktige innvilgelsen, ved å ha oppgitt mangelfulle eller uriktige opplysninger. Det kan argumenteres for at bruker i disse tilfellene ikke bør beskyttes. Utfordringen med dette alternativet er at bruker ikke vil ha interesse i å stille opp i domstolen og argumentere for sin sak. En fraværdsdom etter tvisteloven § 16-10, vil ikke gi de avklaringene Nav trenger. Det tilsier at en generell regel om at dommen ikke gis rettsvirkning for bruker, etter utvalgets syn vanskelig kan fungere.

Utvalget har vurdert om domstolen skal gis kompetanse til å vurdere konkret om dommen skal gis rettskraftvirkning for statens ankemotpart. Ved å åpne for å gjøre unntak fra rettskraftvirkninger for bruker, vil staten kunne overlate til retten å avgjøre om det er rimelig å gi saken betydning for brukeren. En slik hjemmel for å gjøre unntak kan begrenses til situasjoner der brukeren ikke kan bebreides for at vedtaket først ble feil, og saken er av stor velferdsmessig betydning.

Selv om det kan anføres flere argumenter for en slik løsning, er det også vektige argumenter som taler imot. Det vil åpne for at personer får utbetalinger selv om de ikke har krav på en ytelse. En slik løsning vil føre til ubegrunnet forskjellsbehandling, og vil også kunne undergrave allmennhetens tillit til Nav. Utvalget er derfor kommet til at det ikke fremmes et slikt forslag.

Kapittel 19

Tiltak for å unngå gjentakende og parallelle prosesser om samme sak – Navs plikt til å vurdere omgjøring

Boks 19.1 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

- at Navs plikt til å realitetsbehandle en anmodning om å omgjøre et vedtak utenfor klagesak, begrenses til de tilfeller der bruker påviser relevante feil
 - brukeren må forelegge nye opplysninger som har betydning for sakens resultat
 - eventuelt må brukeren sannsynliggjøre at det foreligger alvorlige saksbehandlings-

feil, uriktig rettsanvendelse eller skjønnsutøvelse

- at en anmodning om omgjøring må settes frem skriftlig for det organet som traff vedtaket i siste instans
 - plikten til å behandle anmodningen ligger bare på dette organet

19.1 Innledning

Noen brukere kan ha parallelle prosesser om det som i realiteten er samme sak. En bruker kan anke klageinstansens vedtak inn for Trygderetten, sende ny søknad om samme ytelse og anmode både førsteinstansen og klageinstansen om å omgjøre sine vedtak. Utvalget mener at slike parallelle løp er uheldige, både for brukerne og for forvaltningen.

Nav har opplyst at det brukes en god del ressurser på anmodninger om omgjøring, både i førsteinstansen og i klageinstansen. Slike anmodninger utløser en fullstendig ny vurdering og saksbehandling, selv om loven ikke regulerer dette eksplisitt.

Det er positivt at Nav har adgang til å imøtekomme anmodninger om omgjøring. Det kan bidra til å korrigere uriktige vedtak og bidra til målet om riktig resultat. Antallet saker som korrigeres etter anmodning om omgjøring, er imidlertid lavt. Det signalet utvalget har fått fra Nav, går i retning av at ressursbruken ikke står i forhold til det som er realistisk å oppnå.

Etter utvalgets syn er det grunn til å se nærmere på om det bør gis regler som begrenser Navs adgang eller plikt til å foreta en fullstendig ny behandling knyttet til krav om omgjøring (revurderingsplikt).

19.2 Gjeldende rett

Etter forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c kan Nav omgjøre et vedtak som er ugyldig.¹ Det gjelder selv om vedtaket ikke er påklaget. Oftest er det brukeren selv som anmoder Nav om å omgjøre vedtaket, fordi brukeren mener at vedtaket var feil og derfor ugyldig, men Nav kan også undersøke dette av eget tiltak.

Om et vedtak er ugyldig, avgjøres på bakgrunn av alminnelige forvaltningsrettslige regler om ugyldighet. Ugyldighet forutsetter, noe forenklet, at det foreligger en feil ved vedtaket som kan ha virket inn på vedtakets innhold. Vedtak etter folketrygdloven, som i stor grad er lovbundne, er ugyldige hvis de bygger på uriktig lovforståelse eller feil faktum og dette har hatt betydning for resultatet. I praksis betyr det at et avslagsvedtak er ugyldig hvis vilkårene for ytelsen faktisk var oppfylt, slik at søknaden skulle vært innvilget. På den annen side vil et innvilgelsesvedtak være ugyldig hvis vilkårene ikke var oppfylt, slik at søknaden skulle vært avslått. Det er strengt tatt uten betydning om det var juss eller faktum Nav tok feil av, og et vedtaket kan være ugyldig både til gunst

¹ Utvalget går ikke inn på de andre grunnlagene for omgjøring etter forvaltningsloven. I praksis dreier omgjøringssakene seg i all hovedsak om ugyldighet.

og til skade for bruker. Det gjelder ingen frist for å omgjøre ugyldige vedtak.

Myndighet til å omgjøre ugyldige vedtak, ligger hos vedtaksorganet selv, klageorganet og overordnet organ.² Klageinstansen eller annet overordnet organ kan altså omgjøre førsteinstansens vedtak. Innenfor Nav-systemet ligger myndighet til å omgjøre etter denne bestemmelsen hos førsteinstansene og klageinstansene. Førsteinstansen kan derimot ikke omgjøre klageinstansens vedtak. I alminnelighet er det også antatt at førsteinstansen ikke har myndighet til å omgjøre sitt eget vedtak etter at klageinstansen har truffet sitt vedtak. Førsteinstansens vedtak vil i slike tilfeller bli ansett for ikke å gjelde.³

Når en part klager på et vedtak innenfor en klagefrist, utløser det en plikt for førsteinstansen, og deretter klageinstansen, til å ta stilling til klagen. Dersom klageinstansen mener at klagen skal tas til følge, skal vedtaket endres i tråd med det. Loven pålegger forvaltningen en revurderingsplikt og en omgjøringsplikt.⁴

Utenfor klagesak er dette annerledes. Forvaltningen har etter forvaltningsloven § 35 kompetanse til å omgjøre vedtaket, men bestemmelsen fastsetter ingen omgjøringsplikt. Det kommer til uttrykk gjennom ordet «kan».⁵ Dette utgangspunktet modifiseres av at det i teori og praksis er antatt at forvaltningen kan ha en plikt til å omgjøre ugyldige vedtak når omgjøring er til brukers gunst.⁶ Denne oppfatning bygger ikke på en tolkning av forvaltningsloven, men på ulovfestet lære.⁷ Synspunktet er lagt til grunn i Navs rundskriv til forvaltningsloven § 35.⁸

Et mer uavklart spørsmål er hvordan forvaltningen skal forholde seg til en brukers (gjentatte) anmodninger om at et vedtak må omgjøres. Utgangspunktet er at alle henvendelser et forvaltningsorgan mottar, skal gjennomgås og besvares. Det gjelder også anmodninger om omgjøring.⁹ Om denne plikten skal ses på som en del av vei-

ledningsplikten¹⁰ eller kravet til forsvarlig saksbehandling, kan det være delte meninger om.¹¹

En ubetinget plikt til å foreta en full ny vurdering av saken hver gang forvaltningen mottar en omgjøringsanmodning, er det likevel neppe rettslig grunnlag for. Utvalget legger til grunn at Bernt/Rasmussen gir en treffende beskrivelse av gjeldende rett, når de legger til grunn at det er opp til forvaltningen selv å bestemme om den vil sette i gang en omgjøringsvurdering, men at avgjørelse må skje på grunnlag av en faglig forsvarlig vurdering. Hvis en bruker kommer med velbegrunnede og seriøse argumenter, kan ikke forvaltningen snu seg bort og avvise henvendelsen uten nærmere begrunnelse. Hvor dypt forvaltningen må gå i en undersøkelse av en påstand om ugyldighet, vil det innen vide grenser være opp til Nav selv å bestemme, i alle fall til det foreligger håndfast dokumentasjon av feil som fører til ugyldighet.¹²

19.3 Utvalgets vurderinger

19.3.1 Innledning

Utvalget anser det som uklart hvor omfattende Navs revurderings- og omgjøringsplikt er. For utvalget er det imidlertid ikke avgjørende å ta stilling til innholdet i gjeldende rett på dette punktet for å vurdere hvordan reglene bør være.

Utvalget konstaterer at Nav mottar en god del anmodninger om at Nav skal omgjøre et vedtak som i utgangspunktet var ment å være endelige. Nav bruker relativt store ressurser på å behandle slike saker. Etter en uttalelse fra Sivilombudet i 2022, synes Nav å praktisere en full revurderingsplikt. Dette innebærer at Nav alltid realitetsbehandler brukernes anmodninger om omgjøring.¹³ Spørsmålet er om dette er en hensiktsmessig bruk saksbehandlingsressursene i Nav, eller om det i stedet bør gjelde visse minstekrav til omgjøringsanmodningenes form og innhold for at Nav skal ha en plikt til å vurdere den.

Spørsmålet om forvaltningen har plikt til å vurdere om et vedtak skal omgjøres, må skilles fra spørsmålet om forvaltningen har plikt til faktisk å omgjøre vedtaket. Når utvalget bruker ordet

² Forvaltningsloven § 35 første og annet ledd.

³ Forvaltningslovutvalgets innstilling (1958) [NUT-1958-3], s. 237.

⁴ Forvaltningsloven §§ 33 og 34.

⁵ Se også NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov, s. 416.

⁶ Se Bernt/Rasmussen, Frihagens forvaltningsrett I, 2. utgave, s. 329, Eckhoff/Smith, Forvaltningsrett, 11. utgave, s. 486 og Frihagen, Forvaltningsrett III s. 39.

⁷ Ot.prp. nr. 38 (1964–65) s. 110, Rt. 2006 s. 1382 avsnitt 60 og Bernt/Rasmussen, Frihagens forvaltningsrett I, 2. utgave, s. 328.

⁸ R 36-00 - Navs rundskriv til forvaltningsloven § 35.

⁹ Smln. NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov, s. 620, som legger til grunn at parten må underrettes om en beslutning om ikke å revurdere et vedtak.

¹⁰ Forvaltningsloven § 11 og 11 a. Se Tøssebro, Omgjøring, 2021 s. 73, som knytter dette til § 11 a.

¹¹ Eckhoff/Smith, Forvaltningsrett, 11. utgave, s. 204 knytter dette utgangspunktet til det ulovfestede prinsippet om forsvarlig saksbehandling.

¹² Bernt/Rasmussen, Frihagens forvaltningsrett I, 2. utgave, s. 330.

¹³ Sivilombudets uttalelse i sak 2022/1413.

«revurderingsplikt», siktes det kun til en eventuell plikt til å vurdere omgjøring. Under hvilke omstendigheter forvaltningen, og Nav, har plikt til å omgjøre ugyldige vedtak, reguleres av alminnelige forvaltningsrettslige regler. Forvaltningslovutvalget har foreslått å lovfeste en slik plikt, noe utvalget antar vil være hensiktsmessig.¹⁴ Det faller imidlertid utenfor utvalgets mandat å vurdere dette nærmere her.

19.3.2 Er dagens praksis hensiktsmessig? Utvalgets syn på om Nav bør ha en revurderingsplikt

En full og ubetinget revurderingsplikt kan bidra til materielt riktig resultat. Der vedtaket er ugyldig og frister for å klage er løpt ut, vil en revurderingsplikt kunne sikre at resultatet likevel til slutt blir riktig, selv om ikke brukeren selv har synliggjort feilene i sine anmodninger. En så vidtgående plikt vil imidlertid være ressurskrevende, og etter utvalgets syn må det vurderes om ikke retten til å klage, anke til Trygderetten, og adgangen til å bringe saken inn for domstolene, må antas å gi tilstrekkelige garantier for riktig resultat.

I motsetning til i klage, anke og søksmål gjelder det ingen frist for å anmode om omgjøring. Utvalget mener en full revurderingsplikt fører til et system ved siden av klage- og søksmålsadgangen som undergraver de hensynsfristreglene bygger på. Utvalget mener at dette er et godt argument, som tilsier en begrensning i revurderingsplikten.

I motsetning til klage- og ankesystemet gjelder det ingen grenser for antall ganger det kan anmodes om omgjøring. Praksis i dag åpner for at anmodningene kan rette seg mot både førsteinstansens og klageinstansens vedtak.¹⁵ Klageinstansen kan også anmodes om å omgjøre førsteinstansens vedtak. I tillegg kan Trygderettens kjennelser begjæres gjenopptatt.

Anmodninger om omgjøring og gjenopptak, samt nye søknader, klager og anker, kan alle settes frem på en og samme tid. Dette skaper en uavklart situasjon, både for brukeren, og for Nav, som kan føre til at det treffes flere vedtak som spriker i ulike retninger. Det kan også gi bruker urealistiske forventninger om det endelige resultatet.

Folketrygdloven har andre mekanismer som kan avdempe virkninger av uriktige vedtak. For mange av ytelsene kan brukerne fremme ny søknad etter avslag. Det gjelder for eksempel for sykepenger, dagpenger, arbeidsavklaringspenger og uføretrygd. Dersom søknaden blir innvilget, vil ytelsen bli gitt med virkning fra søknadstidspunktet.¹⁶ Dersom Nav ved behandlingen av det nye kravet kommer til at vilkårene for rett til ytelsen har vært oppfylt fra et tidligere tidspunkt, kan det tidligere avslaget omgjøres til gunst for bruker.¹⁷ Det kan da være aktuelt å sette virkningstidspunktet tilbake som om den første søknaden hadde blitt innvilget.¹⁸

Hvis den nye søknaden blir avslått, kan vedtaket påklages på vanlig måte. Finner klageinstansen at vilkårene er oppfylt, kan den vurdere omgjøring og innvilgelse fra et tidligere søknadstidspunkt. Det samme vil Trygderetten kunne gjøre etter anke.

For noen saker som for eksempel godkjenning av yrkesskade og utbetaling av foreldrepenger, vil lovens vilkår i praksis stenge for ny søknad for samme hendelse. Dersom Nav ikke har plikt til å vurdere anmodninger om omgjøringer i slike saker, kan det føre til rettstap dersom vedtaket var ugyldig. Men, heller ikke i disse tilfellene er brukeren rettsløs. Vedtaket vil kunne bringes inn for domstolen, og brukeren vil også kunne kreve erstatning for feil Nav har begått, hvis det er grunnlag for det.

Hensynet til riktig resultat må avveies mot hensynet til forsvarlig ressursbruk. Nav har ikke statistikk over antallet saker som anmodes omgjort, verken i førsteinstansen eller i NAV Klageinstans. Ut fra registreringer NAV Klageinstans-kvalitetsskjema kan man, med forbehold, anta at klageinstansen mottar omkring 300 omgjøringsanmodninger i året.

I forbindelse med departementets behandling av en undersøkelse gjennomført av Sivilombudet i 2022, har det fremkommet en rekke ulike maler for håndtering av slike anmodninger.¹⁹ Det tilsier at antallet ikke er ubetydelig i førsteinstans. Etter Sivilombudets uttalelse har oppmerksomhet omkring Navs revurderingsplikt også økt.

Arbeidet med en full revurdering kan være betydelig. Ytelsene etter folketrygdloven beror i stor grad på vurderingspregede, rettslige kriterier

¹⁴ Se NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov, utkast til ny forvaltningslov § 62 annet ledd.

¹⁵ Dette er en praksis som er i strid med det som fremgår av Forvaltningskomiteens innstilling (1958) [NUT-1958-3], s. 237.

¹⁶ Folketrygdloven § 22-13.

¹⁷ Forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav a.

¹⁸ Forvaltningsloven § 22-14 fjerde ledd (med renter etter folketrygdloven § 22-17).

¹⁹ Sivilombudets uttalelse i sak 2022/1413.

(rettsanvendelsesskjønn). Reell prøving av anmodninger om omgjøring vil derfor kunne kreve at det gjennomføres et omfattende arbeid, både med å sette seg inn i saken, opplyse sakens faktiske side med eventuelt nye bevis og å foreta de nødvendige rettslige og faktiske vurderingene.

Utvalget mener at anmodninger fra brukerne om at et vedtak må omgjøres, ikke uten videre bør utløse en plikt til å foreta en ny, fullstendig gjennomgang av saken. Samtidig legger utvalget til grunn at Nav i utgangspunktet har en plikt til å omgjøre ugyldige vedtak, og at det tilsier at Nav må ha en revurderingsplikt. Uten en revurderingsplikt er det vanskelig å operasjonalisere en eventuell omgjøringsplikt. Spørsmålet for utvalget blir derfor på hvilke vilkår en plikt til å revurdere et vedtak som i utgangspunktet er endelig, skal inntre.

19.3.3 Vilkårene for at Nav skal ha plikt til å vurdere omgjøring

Det er viktig at terskelen for at revurderingsplikten skal inntre, ikke settes for lavt, slik at Nav må bruke uforholdsmessig store ressurser på revurderinger. På den annen side må terskelen ikke settes så høyt at brukeren i realiteten ikke har mulighet til å få en anmodning om omgjøring tatt til følge.

Utvalget mener at trygderettslovens regulering av vilkårene for gjenopptak av Trygderettens kjennelser gir uttrykk for en god avveining av disse hensynene. Etter Trygderettsloven § 27 annet ledd er det et vilkår for å gjenoppta en sak at

- det er kommet til nye opplysninger om det tidligere faktiske forholdet som er egnet til å føre til et annet resultat, eller
- det foreligger alvorlige saksbehandlingsfeil, uforsvarlig rettsanvendelse eller uforsvarlig skjønnsutøvelse

Hvis en eller flere av disse alternative vilkårene er oppfylt, skal Trygderetten ta saken opp til fornyet behandling, så lenge begjæringen om gjenopptak er satt frem innen seks måneder etter at parten ble kjent med forholdet begjæringen bygger på.²⁰

Dette systemet legger mer ansvar på brukeren, men gir samtidig vedkommende en rett til ny behandling dersom vilkårene er oppfylt. Utvalget antar at et slikt system vil gjøre det mulig for Nav å behandle alle anmodninger om omgjøring med den grundighet de fortjener. På bakgrunn av en relativt raskt gjennomgang av anmodningen, vil Nav kunne se om saken må behandles og avgjøres

etter en ny realitetsbehandling, eller om anmodningen kan besvares uten at Nav foretar en ny vurdering av realiteten i saken. Det siste kan skje uten nevneverdig ressursbruk.

Utvalget anser det også som en fordel at det blir mer symmetri i systemet, ved at Nav og Trygderettens plikt til henholdsvis å revurdere et vedtak og gjenoppta en sak harmoniseres.

Utvalget vil foreslå at vilkårene for Navs revurderingsplikt skal være de samme som gjelder for gjenopptak etter trygderettsloven § 27 annet ledd.

19.3.4 Formkrav for anmodning om omgjøring

Det er ikke noe formkrav for å utløse en revurderingsprosess. Anmodningen kan gis muntlig og uten at bruker tydeliggjør hva som er grunnlaget for kravet. Utvalget mener at det er en naturlig følge av at loven skal regulere Navs revurderingsplikt nærmere, at det må gjelde visse formkrav. Det er nødvendig for at Nav skal kunne vurdere om plikten overhodet inntre. I tillegg kan formkrav virke preventivt mot gjentatte grunnløse krav.

Utvalget foreslår derfor at anmodninger om omgjøring skal fremsettes skriftlig og inneholde en begrunnelse. Formkravene kan imidlertid ikke være så strenge at de blir urimelig byrdefulle for den som ønsker revurdering. Utvalget antar at de formkrav som i dag gjelder for klager, langt på vei kan anvendes på omgjøringstilfellene. Det innebærer at anmodningen må angi hvilket vedtak som ønskes omgjort, at det gis tilstrekkelig opplysninger til at Nav kan vurdere om vilkårene for å ta anmodningen til behandling er til stede, og at det oppgis hvilken endring som ønskes.

19.3.5 For hvem og når skal revurderingsplikten gjelde?

Omgjøringsanmodninger kan i dag rettes mot både førsteinstansens og klageinstansens vedtak. Det kan anmodes om at klageinstansen omgjør førsteinstansens vedtak, og Trygderettens kjennelser kan også begjæres gjenopptatt.

Utvalget mener denne muligheten for parallelle prosesser bør begrenses. En anmodning om omgjøring bør bare kunne utløse en revurderingsplikt når den fremsettes for det organet som traff det siste vedtaket i saken. Det er også dette vedtaket som må begjæres omgjort.

På den andre siden bør ikke førsteinstansen ha adgang til å omgjøre sitt eget vedtak når overordnet organ har truffet nytt vedtak i saken. Etter

²⁰ Trygderettsloven § 27 tredje ledd.

at klageinstansen har truffet nytt vedtak i saken, vil førsteinstansens vedtak ikke lenger eksistere, og det finnes ikke noe vedtak for førsteinstansen å omgjøre.²¹

²¹ Forvaltningslovutvalgets innstilling (1958) [NUT-1958-3], s. 237.

Utvalget mener at en revurderingsplikt bare vil være aktuell etter at vedtaket er endelig. Der- som saken er til klage- eller ankebehandling, kan ikke brukeren kreve at vedtaksorganet omgjør vedtaket før klage- eller ankesaken er avgjort, med mindre klagen eller anken (søksmålet) trek- kes.

Del VII

Tiltak for å redusere antallet klager og søksmål

Kapittel 20

Tiltak for å sikre rett resultat i første vedtak

Boks 20.1 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

- at det etableres et skille mellom avvisning og avslag i søknadssaker, avhengig av hvor i prosessen man er, for å klargjøre forholdet mellom brukers opplysningsplikt og Navs utredningsplikt
 - en søknad må oppfylle visse minstekrav til form og innhold for at Nav skal ha plikt til å realitetsbehandle saken
 - på søknadsstadiet har bruker en opplysnings- og medvirkningsplikt, mens Nav bare har en veiledningsplikt
 - hvis søknaden inneholder synlige feil eller mangler, skal Nav forklare hva som mangler, og sette en frist for retting eller utfylling
 - dersom søknaden ikke oppfyller lovens krav, og søknaden ikke blir rettet etter en angitt frist, skal saken avvises
- en søknad som oppfyller lovens krav, skal behandles, og må enten innvilges eller avslås
 - under behandlingen av saken har Nav hovedansvaret for at saken blir tilstrekkelig opplyst
 - Nav skal fortsatt kunne gi pålegg til bruker eller andre om å komme med relevante opplysninger i saken
 - når Nav har oppfylt sin utredningsplikt, kan saken avgjøres på grunnlag av de opplysninger som foreligger
- at Navs foreleggelsesplikt presiseres og utvides, slik at det blir klarere hvilke opplysninger Nav må forelegge for brukeren før vedtak treffes
 - brukerne må blant annet få se, og gis anledning til å kommentere, uttalelser fra interne og eksterne rådgivende leger
- at plikten til å begrunne avslag i visse sakstyper skjerpes
 - i saker om arbeidsavklaringspenger og uføretrygd skal avslag begrunnes særlig grundig

20.1 Innledning

Utvalget er i mandatet bedt om å kartlegge årsaker til klager, og til å komme med forslag til endringer som kan bidra til å redusere antallet klager.

Som utvalget har påpekt i problembeskrivelsen, kan det skilles mellom klager over vedtak som er riktige, og klager over vedtak som er uriktige. Etter utvalgets syn er det ikke et mål å begrense antallet klager over uriktige vedtak. Slike klager er nødvendige for å sikre riktig resultat, som er ett av hovedformålene med prosessen og klageretten.

Det er et høyt antall klager over uriktige vedtak. Statistikken viser at over 40 prosent av alle saker som blir påklaget, og eventuelt senere påanket, blir omgjort. Noen av omgjøringene skyldes en naturlig utviklingen i saken, og ikke nødven-

digvis at førsteinstans har gjort feil. Det må likevel vurderes om det kan gjøres tiltak som fører til, eller i alle fall i større grad legger til rette for, flere riktige førstgangsvedtak. Slik utvalget ser det, er det et forbedringspotensial i førsteinstansens saksbehandling, som vil gi bedre saksforberedelse og flere riktige vedtak.

Slik utvalget ser det, er det to sentrale mangler ved saksbehandlingen i første instans som bidrar til uriktige vedtak, og som dermed driver frem klager. Dette gjelder foreleggelsesplikten og forholdet mellom utredningsplikten og opplysningsplikten. Begge hører til grunnleggende forvaltningsrettslige prinsipper.

I referansegruppemøter har utvalget fått beskrevet at førsteinstansen ikke forelegger opplysninger de mottar fra rådgivende lege for bruker. Dette har vært beskrevet som en driver for klager. Utvalget har undersøkt dette nærmere, og

funnet at manglende foreleggelse av opplysninger synes å være et generelt problem i Nav. For en del typer ytelser innhenter Nav rutinemessig informasjon om søkerne fra fastleger og ulike offentlige registre. Det hender også at Nav innhenter informasjon fra arbeidsgiver og annet helsepersonell. Det synes ikke å være noen rutiner for å forelegge disse opplysningene for brukere. Brukerne opplever at det treffes vedtak basert på opplysninger som de ikke var kjent med at Nav hadde, og som de derfor ikke hadde mulighet til å uttale seg om. Dermed sikrer ikke prosessen kontradiksjon. Utvalget mener ikke at Nav under enhver omstendighet skal forelegge alle opplysninger for brukeren. Problemet utvalget har identifisert, er imidlertid at manglende foreleggelse synes å være et generelt trekk ved saksbehandlingen. Dette mener utvalget fører til feil i et betydelig antall saker.

Det andre problemområdet, som i og for seg er beslektet med foreleggelsesplikten, er forholdet mellom utredningsplikten og opplysningsplikten. I 2016 kartla SINTEF årsakene til at vedtak påklages og omgjøres i NAV Forvaltning (nå: NAV Arbeid og ytelser og NAV Familie- og pensjonsytelser). De fant at en hovedårsak til at førsteinstansvedtak påklages og omgjøres, er mangelfull utredning før førstegangsvedtakene fattes.¹ Disse undersøkelsene beskriver ikke nærmere hva som mangler. I Riksrevisjonens undersøkelse kom det frem at det over tid hadde vært uenighet mellom vedtaksinstansene og klageinstansen om hvordan brukers opplysningsplikt skal vektes opp mot Navs utredningsplikt. Utvalgets undersøkelser tilsier at det er usikkerhet knyttet til hvilke plikter henholdsvis bruker og Nav har for å få en sak tilstrekkelig opplyst. Særlig er det uklare omkringing Navs adgang til å oppstille dokumentasjonskrav, rekkevidden og kvaliteten i Navs veiledningsplikt, og forholdet mellom søkers opplysningsplikt og Navs utredningsplikt. For utvalget er det både viktig å utrede gjeldende rett, og å drøfte om grensene for sakens opplysning bør trekkes på en annen, og tydeligere, måte enn det som gjelder i dag.

Flertallet av klagen fører ikke frem. De fleste klager på det man må legge til grunn er riktige vedtak. Utvalget mener at det kan gjøres grep for å begrense antallet klager over riktige vedtak. Et viktig tiltak er å øke brukernes tillit til systemet. En sentral faktor for tilliten er kvaliteten i begrunnelsen i vedtaket. Dersom vedtakene har god kvalitet, vil det være lettere for brukere å se at vedta-

ket bygger på korrekt vurdering av faktum og riktig regelforståelse. Det er grunn til å tro at terskelen for å klage da vil bli høyere.

Undersøkelser utvalget har hatt tilgang til, samt utvalgets egne undersøkelser, viser at begrunnelsene i mange av Navs vedtak ikke oppfyller forvaltningslovens krav. Vedtakene er i stor grad basert på standardtekster, og er lite tilpasset den enkelte brukeren. Utvalget vil derfor vurdere tiltak for å forbedre kvaliteten i vedtakene.

20.2 Kontradiksjon

20.2.1 Innledning

Det er et grunnleggende forvaltningsrettslig prinsipp at parter skal få argumentere for sin sak og føre bevis for sitt syn, samt få innsyn i og mulighet til å uttale seg om opplysningene som inngår i saken, før vedtaket treffes. Dette er kjernen i retten til kontradiksjon.

De fleste saker i Nav-systemet initieres av bruker, og utvalget har av den grunn konsentrert seg om disse. Nav initierer også noen saker, som for eksempel kontroll saker og tilbakebetalingssaker. I slike saker skal Nav i utgangspunktet varsle bruker om saken, gi innsyn i sakens dokumenter og mulighet for å uttale seg som opplysningene. I en uttalelse fra høsten 2022 har Sivilombudet vurdert en digital løsning, der Nav treffer vedtak om reduksjon i utbetalingen av uføretrygd ved overskridelse av inntektsgrensen, uten å sende forhåndsvarsel før vedtaket fattes.² Sivilombudet mente Nav manglet hjemmel til å fravike kravet om forhåndsvarsling av parter som følger av forvaltningsloven § 16. Dette viser at liknende problemstillinger som utvalget tar opp, også kan oppstå i saker som initieres av Nav.

I sakene som initieres av bruker, vil Nav ofte kunne bygge på opplysninger fra vedkommende. Bygger Nav utelukkende på disse opplysningene, er det ikke noe grunnlag for å forelegge opplysninger for brukeren.

I mange tilfeller vil opplysningene bruker har gitt, bli supplert av Nav. Det gjelder for eksempel i saker om yrkesskade/menerstatning, arbeidsavklaringspenger og uføretrygd, der Nav regelmessig innhenter medisinske opplysninger fra brukers fastlege eller eksterne spesialister. I mange saker suppleres det faktiske grunnlaget med uttalelser fra rådgivende leger ansatt i Nav.

Når Nav innhenter opplysninger fra tredjeparter eller ansatte i Nav, oppstår spørsmålet om Nav

¹ SINTEF (2016), Omgjøring av vedtak i Nav og Trygderetten. s. 215.

² Sivilombudets uttalelse i sak 2022/5067.

må forelegge opplysningene for bruker. Utvalget har fått opplyst at dette i praksis ikke skjer, med mindre brukeren eksplisitt ber om dokumentinnsyn. Det foreligger ingen rutiner eller maler for å forelegge slike opplysninger for brukerne.

I en sak med mange opplysninger er det risiko for at opplysninger som innhentes av Nav, gir et skjevt eller uriktig bilde av saken. Det kan for eksempel være at rådgivende lege mangler eller overser noe. Det er brukerne som kjenner sine saker best, og hvis de får mulighet til å føre bevis og uttale seg om opplysninger som innhentes, vil det kunne bidra til å avklare misforståelser og sikre et bedre avgjørelsesgrunnlag. Motsatt vil bruker kunne bekrefte de opplysninger som Nav allerede har innhentet fra andre. Tilstrekkelig kontradiksjon vil kunne forhindre klager på uriktige vedtak. At brukerne får se grunnlaget for forvaltningens vurderinger, og gis anledning til å uttale seg om det, er sentralt for tilliten til prosessene. Manglende tillit vil på den andre siden kunne bidra til klager over vedtak som er riktige.

Utvalget vil på denne bakgrunn vurdere om reglene om kontradiksjon på dette området bør endres eller klargjøres, slik at man sikrer kontradiksjon og best mulig grunnlag for Navs avgjørelser.

20.2.2 Gjeldende rett og praksis

Reglene om kontradiksjon kommer til uttrykk i forskjellige bestemmelser i forvaltningsloven.

Etter forvaltningsloven § 16 skal parter i utgangspunktet varsles før vedtak treffes, og gis anledning til å uttale seg innen en nærmere angitt frist. Plikten gjelder likevel ikke når parten ved «søknad eller på annen måte har uttalt seg i saken».³ I langt de fleste sakene Nav behandler, kommer dette unntaket til anvendelse. Det er brukeren som har iverksatt saken ved en søknad. I de sakene Nav selv setter i gang, må Nav derimot gi parten et forhåndsvarsel. Det gjelder for eksempel i saker hvor en løpende ytelse skal stanses eller reguleres, eller der Nav vurderer omgjøring eller krav om tilbakebetaling.

Som en del av forvaltningens utredningsplikt, følger det av forvaltningsloven § 17 annet ledd at parter skal få seg forelagt opplysninger som forvaltningsorganet har mottatt om parten eller den virksomheten parten driver. Det innebærer at dersom Nav mottar opplysninger om en bruker som har søkt om en ytelse, så skal Nav av eget tiltak legge disse frem for brukeren, og brukeren

skal også gis anledning til å uttale seg om opplysningene før Nav avgjør saken. Unntak fra denne foreleggelsesplikten gjelder for opplysninger som parten ikke har krav på innsyn i etter lovens regler om partsinnsyn.⁴ I tillegg er det ikke nødvendig å legge frem opplysninger om en part dersom

- opplysningene bekreftes av framstilling som parten selv har gitt eller kontrollert i anledning av saken eller parten ikke har kjent oppholdssted,
- rask avgjørelse i saken er påkrevd av hensyn til andre parter eller offentlige interesser, eller
- opplysningene ikke har avgjørende betydning for vedtaket eller underretning av andre grunner er unødvendig eller uhensiktsmessig ut fra hensynet til parten selv, for eksempel fordi han vil bli gjort kjent med opplysningene ved melding om vedtaket⁵

Foreleggelsesplikten gjelder opplysninger som forvaltningsorganet har «mottatt». I det ligger at opplysningene må ha kommet fra noen utenfor organet. Det vil for eksempel være tilfellet hvis Nav får en vurdering fra en ekstern medisinsk sakkyndig (spesialisterklæringer) eller fra brukers fastlege. Opplysningene må også anses mottatt hvis de er innhentet fra offentlige registre eller databaser, som for eksempel Skatteetatens databaser eller bostedsopplysninger fra Folkeregisteret.⁶ I alle disse tilfellene må opplysningene i utgangspunktet legges frem for parten. Dette er også lagt til grunn i Navs rundskriv til forvaltningsloven § 17.⁷

Mer tvilsomt er det om opplysninger utarbeidet av noen som jobber i Nav, etter omstendighetene kan sies å være «mottatt» av Nav. Problemstillingen oppstår for eksempel når saksbehandleren får en uttalelse fra en ansatt rådgivende lege i Nav. I teorien har det vært hevdet at foreleggelsesplikten også omfatter observasjoner forvaltningsorganet selv har gjort, og i så fall vil også uttalelser fra en intern rådgivende lege kunne være omfattet.⁸ Spørsmålet fremstår som uavklart for utvalget.

Når det gjelder opplysninger om andre enn parten og partens virksomhet, følger det av for-

⁴ Forvaltningsloven §§ 18 flg.

⁵ Forvaltningsloven §§ 17 andre ledd.

⁶ Se Ot.prp. nr. 3 (1976–77) s. 73, Eckhoff/Smith, Forvaltningsrett, 11. utgave, s. 284 og Graver, Alminnelig forvaltningsrett, 5. utgave, s. 432.

⁷ R 36-00-Navs rundskriv til forvaltningsloven § 17 andre ledd.

⁸ Bernt/Rasmussen, Frihagens forvaltningsrett I, 2. utgave, s. 261.

³ Forvaltningsloven § 16 tredje ledd.

valtningsloven § 17 tredje ledd at parten «bør» gjøres kjent med disse hvis de er av vesentlig betydning, og det må forutsettes at parten har grunnlag og interesse for å uttale seg om dem. Hvis uttalelse fra parten er nødvendig for å sikre et forsvarlig avgjørelsesgrunnlag, må denne «bør»-regelen praktiseres som en pliktig del av forvaltningens utredningsplikt.

Foreleggelsesplikten etter forvaltningsloven § 17 omfatter bare opplysningene parten kan kreve innsyn i etter forvaltningsloven §§ 18 flg. Utgangspunktet er at parten har «rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter».⁹ Retten omfatter alle dokumenter i saken, uavhengig av om opplysningene gjelder parten selv eller andre. Unntak fra innsynsretten følger av §§ 18 a til 19.

Et viktig unntak er § 18 a, for dokumenter som organet har utarbeidet for sin egen interne saksforberedelse. Unntaket vil blant annet kunne omfatte vurderinger foretatt av Navs rådgivende lege. Både skriftlige forespørsler fra en saksbehandler i Nav til en rådgivende lege, og legens skriftlige svar, vil være et organinternt dokument. Utgangspunktet er derfor at bruker ikke har krav på innsyn i dette.

Etter forvaltningsloven § 18 b kan det også gjøres unntak for en visse dokumenter eller deler av et dokument som kommer utenfra. Det gjelder for eksempel deler av et dokument som inneholder råd om og vurderinger av hvordan et organ bør opptre i en sak, og som organet har innhentet til bruk for sin interne saksforberedelse.¹⁰ Bestemmelsen kan etter omstendighetene være aktuell der NAV Arbeid og ytelse innhenter eksterne vurderinger, for eksempel fra en spesialist. Brukere kan nektes innsyn i slike råd hvis det finnes påkrevd av hensyn til en forsvarlig ivaretagelse av det offentlige interesser i saken.

Siden adgangen til å gjøre unntak for interne dokumenter er større enn for (deler av) dokumenter som kommer utenfra, er det nødvendig å avgjøre hva som er ett og samme organ. Det er antatt at grensen beror på den tradisjonelle organiseringen av forvaltningen, slik det som fremtrer utad som en enhet når vedtak treffes, er ett organ. I saksbehandlingsrundskrivet er det antatt at Arbeids- og velferdsetaten fremstår utad som én etat, men at Nav-kontorene, NAV Arbeid og ytelse, NAV Klageinstans og Arbeids- og velferdsdirektoratet må anses som egne organer. Der en rådgivende lege er ansatt i NAV Arbeid og ytelse

og saksbehandleren i dette organet konfererer med denne legen, vil innsyn måtte vurderes etter § 18 a om unntak for dokumenter som er utarbeidet internt i organet.

Selv om et dokumentet, eller deler av et dokument, er unntatt etter reglene i §§ 18 a og 18 b, har parten etter forvaltningsloven § 18 c rett til å gjøre seg kjent med de deler av det som inneholder faktiske opplysninger eller sammendrag eller annen bearbeidelse av faktum. Dette gjelder likevel ikke faktiske opplysninger uten betydning for avgjørelsen, og heller ikke når opplysningene eller bearbeidelsen finnes i et annet dokument som parten har tilgang til. Det følger av forarbeidene at begrepet «faktiske opplysninger» er «meget omfattende».¹¹ Det omfatter for eksempel vurderingspregede karakteristikker som at bruker har et «rusmisbruk». Situasjonen er derfor den at Navs brukere ofte vil ha krav på innsyn i en rekke opplysninger i Navs interne dokumenter. Det er grunn til å anta at store deler av de sakkyndiges vurderinger i Navs saker nettopp vil være sammenstillinger av bevis, bevisvurderinger og vurderinger av årsakssammenheng, og at det må anses som «faktiske opplysninger» brukeren har krav på å se.

I tråd med dette bygger Navs rundskriv til forvaltningsloven § 18 b annet ledd på at brukerne har krav på innsyn i uttalelser fra rådgivende lege, og at det også gjelder henvendelsen til den rådgivende legen.¹² Det legges der til grunn at Nav ikke bør praktisere unntaksreglene i §§ 18 a og 18 b særlig strengt.

Forvaltningsloven § 19 inneholder flere unntak fra innsynsretten, hvorav de fleste er lite relevante for Navs arbeid. Det følger imidlertid av første ledd bokstav d, at en part ikke har rett til å få opplysninger som «av hensyn til hans helse eller hans forhold til personer som står ham nær, må anses utilrådelig at han får kjennskap til». Unntaket kan være aktuelt for å beskytte parten mot opplysninger som vil forringe mulighetene for helbredelse eller forverre en allerede alvorlig helse-situasjon, for eksempel i tilfeller av psykiske lidelser. Dessuten følger det av annet ledd at det kan gjøres unntak for opplysninger om «en annen persons helseforhold» og «andre forhold som av særlige grunner ikke bør meddeles videre». Unntakene gjelder likevel ikke dersom opplysningene er av «vesentlig betydning for en part».

⁹ Forvaltningsloven § 18 første ledd.

¹⁰ Forvaltningsloven § 18 b annet ledd.

¹¹ Ot.prp. nr. 3 (1976–77), s. 79.

¹² R 36-00-Navs rundskriv til forvaltningsloven § 18b.

Boks 20.2 Brukeropplevelse

«Denne anonymiseringen og objektive vurderingen den faller litt igjennom. Jeg ville heller stått foran en dommer i en rettsak enn bare tilfeldighet. Jeg prisgitt hvordan leger skriver, hvordan saksbehandler tolker og igjen hvordan forvaltningen fortolker det. Jeg er så langt bak i rekken så jeg vet ikke hva som blir sagt og tolket.»

Kilde: Agenda Kaupang (2022), Brukeropplevelser fra klage- og ankesystemet i NAV og Trygderetten, s. 25.

20.2.3 Utvalgets vurderinger

Utvalget tar som utgangspunkt at Nav som den klare hovedregel har plikt til å forelegge mottatte opplysninger om brukeren med mindre disse bare bekrefter vedkommendes egne opplysninger i søknaden. Det gjelder blant annet opplysninger som kommer fra brukers fastlege og fra spesialisthelsetjeneste. Andre viktige opplysningskilder for Nav er offentlige registre, offentlige virksomheter og andre tredjepersoner, som for eksempel arbeidsgiver og tidligere arbeidsgiver. Det er unntak fra denne plikten, blant annet der søknad innvilges. Det er likevel tale om en relativt vid foreleggelsesplikt.

Utvalget mener å ha grunnlag for å hevde at det i Nav-systemet generelt har vært liten bevissthet omkring plikten til å forelegge opplysninger for brukeren. Fra et brukersperspektiv betyr dette at Nav treffer en avgjørelse basert på opplysninger som bruker ikke vet at Nav sitter med, og som brukeren heller ikke har fått mulighet til å kommentere eller korrigere. Det er alvorlig, og kan føre til at det treffes uriktige vedtak, fordi det faktiske grunnlaget for vedtaket svikter. Det bidrar også til at brukernes tillit til Nav svekkes.

Etter utvalgets syn er det behov for tiltak for å sikre at foreleggelsesplikten overholdes.

Endring av rundskriv

Noe av grunnen til de feil som blir begått, kan være at Navs rundskriv til forvaltningsloven er upresist. Det fremgår her at legeuttalelser «bør» forelegges parten, noe som signaliserer at dette ikke er noen plikt. Selv om enkelte deler av en uttalelse fra en ekstern lege kan være unntatt fra

partsinnsyn etter forvaltningsloven § 18 a eller § 18 b, vil de fleste uttalelsene også inneholde «faktiske opplysninger», som da normalt skal forelegges parten.¹³ Gjennomgående vil uttalelsene inneholde opplysninger om parten, og så lenge unntakene i forvaltningsloven § 17 andre ledd andre punktum eller § 19 ikke kommer til anvendelse, skal parten få se, og anledning til å uttale seg om, disse opplysningene.

Navs rundskriv må endres, slik at det gir uttrykk for en korrekt forståelse av gjeldende rett.

Særregulering av foreleggelsesplikt

Utvalget er i tvil om en endring av rundskrivet vil være tilstrekkelig til å sikre reell kontradiksjon for bruker i de tilfeller hvor Nav avslår vedtak på grunnlag av opplysninger de selv har innhentet. Det skyldes blant annet at forvaltningslovens regler er kompliserte, og at de rettslige grensene er uklare. Reglene i § 17 er vurderingspregete og kobles til vel så uklare regler om dokumentinnsyn i §§ 18 flg.

Etter utvalgets syn er mange av forvaltningslovens regler, og de sonringer som forvaltningsloven bygger på, mindre relevante i de fleste saker på Navs myndighetsområde. I disse sakene vil de relevante opplysningene i all hovedsak gjelde brukeren selv. Unntakene fra foreleggelsesplikten i § 17 annet ledd, og grensen mot «bør»-regelen i tredje ledd, er begrunnet i hensyn som ikke gjør seg gjeldende i like stor grad i Navs saker.

Reglene om partsinnsyn i forvaltningsloven §§ 18 flg. fremstår også som unødig kompliserte. Utvalget mener det bør fastsettes hvilke opplysninger brukerne som utgangspunkt skal kunne få se. Rettslig sett er det et spørsmål om innsynsreglene egentlig kan være til hinder for at bruker blir gjort kjent med opplysninger om seg selv. I teorien er det lagt til grunn at reglene skal ha liten praktisk betydning.¹⁴ Utvalget mener at det med fordel kan komme klarere frem av loven.

Etter utvalget syn bør det gis en særregel i folketrygdloven om Navs plikt til å forelegge opplysninger for brukerne. Regelen kan tilpasses saksbehandlingen i Nav. En slik særregulering vil bidra til større bevissthet i Nav, ta bort uklarheten som forvaltningslovens regler skaper, og dermed bidra til bedre etterlevelse av det grunnleggende kontradiktoriske prinsipp. Forslaget må sees i

¹³ Forvaltningsloven § 18 c.

¹⁴ Se for eksempel Eckhoff/Smith, Forvaltningsrett, 11. utgave, s. 284 og Woxholth, Forvaltningsloven med kommentarer, 5. utgave, s. 365.

sammenheng med at utvalget mener at det bør lovfestes en plikt til å forelegge rådgivende legers uttalelser for brukere.

Bør Nav ha plikt til å forelegge opplysninger fra interne rådgivende leger?

Det er etter gjeldende rett uklart om forvaltningsloven § 17 andre ledd krever at opplysninger som saksbehandler får fra ansatte rådgivende leger, skal forelegges brukerne. Det skyldes at det kan reises spørsmål ved om slike opplysninger er noe Nav «mottar». For utvalget er det uansett et spørsmål om Nav bør ha en plikt til å fremlegge slike opplysninger, og i så fall under hvilke omstendigheter plikten skal gjelde.

I referansegruppemøter har brukere og ansattrepresentanter pekt på at manglende kjennskap til rådgivende legers uttalelser er problematisk. I vedtak om arbeidsavklaringspenger og uføretrygd vil uttalelser fra rådgivende leger ofte være et helt sentralt bevis. Dette er ytelse og vedtak som er svært viktig for brukerne.

Slik utvalget har fått beskrevet bruken av rådgivende leger, er det saksbehandler som tar initiativ til innhenting av legens vurdering. Saksbehandler gjør som regel dette ved å formulere skriftlige spørsmål. Den rådgivende legen får tilgang på sakens dokumenter, men møter eller snakker ikke med brukeren. Grunnlaget for vurderingen kan påvirke den rådgivende legens uttalelser.

Ved å bli kjent med den rådgivende legens uttalelser, vil bruker kunne oppdage og korrigere feil eller misforståelser. Der det er bevismessig tvil, vil bruker også kunne sende inn ytterligere opplysninger. Utvalget mener at en mulighet for å imøtegå rådgivende legers uttalelser kan bidra til flere riktige resultater og samtidig øke tilliten til prosessen.¹⁵ Rådgivende legers uttalelser gjelder ofte sensitive opplysninger om brukere. Fra et brukerperspektivet er det viktig at brukeren har mulighet til å påvirke egen sak. Transparens og kontradiksjon vil gjøre det lettere å akseptere et eventuelt avslag. Slik utvalget ser det, er dette et viktig tiltak for å forhindre klager, både over uriktige og riktige vedtak, og derved bidra til å øke tilliten brukerne får til Nav.

Utvalget har vurdert hvordan en plikt til å fremlegge slike uttalelser vil påvirke effektiviteten i Nav. Det legges til grunn at Nav vil bruke ressurser på å sende ut uttalelsene og på å motta merknadene fra brukerne. Hvor ressurskrevende

det blir, avhenger blant annet av hvilke løsninger som benyttes. Hvis det lages gode digitale løsninger, behøver ikke foreleggelsesplikten å medføre betydelig merarbeid for Nav.

Utvalget ser at brukerens merknader til legens uttalelser vil kunne utløse behov for en ny vurdering fra den rådgivende legen. En ny uttalelse fra legen vil da kunne utløse enda en runde med foreleggelse. Dette kan bli tid- og ressurskrevende. Nav vil imidlertid hele tiden selv måtte vurdere om ny uttalelse fra lege er nødvendig for å opplyse saken. Utredningsplikten gjelder alltid.

Det er ikke nødvendigvis slik at én saksbehandler følger saken fra den kommer inn, til den er avgjort. I NAV Arbeid og ytelse vil saksbehandlere hente saken ut fra en oppgaveliste, utføre et ledd i saksprosessen og så legge saken tilbake igjen. Når saken er brakt ett steg videre (for eksempel når Nav har mottatt en uttalelse fra fastlegen), vil ofte en ny saksbehandler hente saken og foreta et nytt saksbehandlingssteg.

Skal denne organiseringen være et argument mot en fremleggelsesplikt, må det være fordi organiseringen gir en vesentlig effektivitetsgevinst. Noen slik effektivitetsgevinst er ikke utvalget kjent med. Utvalget har i møter med NAV Arbeid og ytelse etterspurt dette, herunder hvor mange av sakene som behandles direkte på grunnlag av sakens dokumenter innkommet til NAV Arbeid og ytelse, og i hvor mange saker Nav innhenter egen dokumentasjon. Det foreligger ingen oversikt over dette. Det er heller ikke fremlagt annen dokumentasjon som viser at saksbehandling etter dette prinsippet er vesentlig mer effektivt, sammenliknet med en porteføljestyrt saksavvikling. Utvalget antar derfor at måten sakene rent faktisk behandles på i dag, ikke er et argument mot en foreleggelsesplikt. Tvert imot reiser foreleggelsesplikten et spørsmål om hvorvidt dagens organisering i NAV Arbeid og ytelse er hensiktsmessig.

Det er grunn til å tro at en foreleggelsesplikt i noen grad vil medføre økt ressursbruk og forlengelse av saksbehandlingstiden i førsteinstans. Samtidig vil overholdelse av plikten gi et bedre grunnlag til å treffe riktige beslutninger og øke tilliten til prosessen. Dette må antas å føre til reduksjon i antallet klager. Dersom foreleggelsesplikten fører til riktig resultat uten en klagebehandling, reduseres den totale saksbehandlingstiden betydelig. Generelt er det også grunn til å tro at flere vil kunne akseptere vedtak de forstår begrunnelsen for, og når de har fått uttale seg om alle forhold vedtaket bygger på. Færre klager reduserer

¹⁵ Smln. Graver, *Alminnelig forvaltningsrett*, 5. utgave, s. 413.

den totale ressursbruken som i dag går med til klagebehandling.

Å gi noen nærmere kvantifisering av gevinstene er vanskelig. For utvalget er det derfor ikke mulig å si noe sikkert om de økte kostnadene ved foreleggelse vil oppveies av den forventede gevinsten som ligger i at det vil komme færre klager. Utvalget legger likevel til grunn at en foreleggelsesplikt, med aktiv bruk av digitale løsninger, ikke vil medføre vesentlig økt ressursbruk. Utvalget er kjent med at det i svensk rett gjelder en foreleggelsesplikt for tilsvarende opplysninger, uten at dette er opplyst å ha noen særlig betydning for prosesskostnadene.

Som nevnt over, er det etter utvalgets vurdering noe uklart om rådgivende leges uttalelse er å anse som et «internt dokument» etter forvaltningsloven.¹⁶ Utvalget har videre vurdert om hensynet til å verne om interne beslutningsprosesser i Nav kan tilsi at opplysninger fra en rådgivende lege ikke bør legges frem for bruker. Til dette vil utvalget minne om at det i Navs rundskriv er lagt til grunn at brukerne allerede i dag vil ha krav på innsyn i slike dokumenter. Så lenge praksis er at bruker har krav på innsyn i disse dokumentene, er det vanskelig å se at hensynet til Navs interne saksforberedelse kan tilsi at opplysningene ikke skal gis ut uoppfordret. Opplysningene er dessuten av så sentral betydning for saken, at hensynet til bruker, kontradiksjon og riktige resultater tilsier at det bør gjelde en plikt til å forelegge opplysningene for brukeren. Utvalget antar at rundskrivet også hviler på denne tanken.

Utvalget har også vurdert spørsmålet opp mot de hensyn som begrunner unntak fra innsyn i såkalte interne dokumenter. Begrunnelsen kan sammenfattes slik:¹⁷

- forholdet mellom underordnet saksbehandler og overordnet beslutningstaker tilsier at det må være en fortrolig dialog
- dersom interne beslutningsprosesser ikke skjermes, vil det stille høyere krav til kvalitet, noe som vil forsinke saksbehandlingen
- innsyn kan gi brukeren uberettigede forventninger om innvilgelse
- innsyn gir risiko for at organet går over til bruk av muntlig kommunikasjonsform

Slik utvalget har fått beskrevet Navs bruk av interne rådgivende leger, er det sentrale at legen gir skriftlige svar på saksbehandlerens skriftlige

spørsmål. Legeuttalelsen er med andre ord ikke et dokument i produksjon, men en ferdig vurdering fra legens side, tilsvarende råd og uttalelser fra ekstern sakkyndig. Dokumentet inneholder opplysninger (vurderinger), som deretter inngår i beslutningsgrunnlaget. Utvalget kan derfor ikke se at behovet for fortrolig dialog slår til. Hensynet til uttalelsenes kvalitet tilsier også at brukeren bør få se dem.

Det kan ikke utelukkes at slike uttalelser kan gi bruker uberettigede forventninger om enten innvilgelse eller avslag. Samtidig er det nok klart for de fleste brukere at rådgivende leges uttalelse bare er et dokument i saken, og ikke et vedtak. I standardbrev vil det uansett enkelt kunne gis informasjon om at uttalelsen ikke sier noe om Navs vurderinger av sakens utfall. Utvalget er heller ikke redd for at en foreleggelsesplikt vil medføre at Nav går over til å innhente legenes syn muntlig. For det første antar utvalget at det vil være upraktisk både for legen og saksbehandlerne. For det andre vil foreleggelsesplikten gjelde både skriftlige og muntlige opplysninger. Viktige opplysninger som er mottatt muntlig må uansett nedfelles i et notat, som deretter må forelegges for brukeren.

Utvalget vil på denne bakgrunn foreslå at Nav skal ha en lovfestet plikt til å forelegge opplysninger de har fått fra en rådgivende lege for bruker, når opplysningene gjelder brukeren. Plikten bør også omfatte de spørsmålene eller opplysningene som blir gitt til legen, og som legen baserer sin uttalelse på. Unntak bør gjelde i de tilfeller uttalelse fra bruker er unødvendig, typisk fordi søknaden blir innvilget.

20.2.3.1 *Bør Nav ha plikt til å forelegge andre interne opplysninger og rettslige vurderinger?*

Utvalget har vurdert om intern produksjon av faktiske opplysninger, sammendrag eller annen bearbeidelse av faktum skal utløse en foreleggelsesplikt for Nav. Her er man over på spørsmålet om å uoppfordret gi brukerne innsyn i selve beslutningsprosessen til Nav. De hensyn som begrunner forvaltningslovens (og offentliglovas) alminnelige regler, gjør seg gjeldende også i Navsystemet. Utvalget mener derfor at forvaltningslovens alminnelige regler, der beslutningsprosessen er unntatt fra partsinnsyn og foreleggelsesplikt, bør følges.

Det kan også reises spørsmål ved om det bør gjelde en plikt til foreleggelse av Navs rettslige

¹⁶ Forvaltningsloven § 18 a.

¹⁷ Se Ot.prp. nr. 3 (1976–77) s. 75–76 og St.meld. nr. 32 (1997–98) (fra regjeringen Bondevik I), s. 61.

vurderinger. Forvaltningslovutvalget drøftet spørsmålet om innsynsrett i slike vurderinger.¹⁸

«Hvorvidt organet velger å utrede juridiske problemstillinger internt eller eksternt, bør være opp til organet selv å avgjøre. Dersom valget påvirkes av partenes muligheter til å få innsyn, vil det kunne legge uhensiktsmessige føringer for den interne saksbehandlingsprosessen. Videre legger utvalget vekt på at organet i saker om enkeltvedtak uansett må gi en rettslig begrunnelse for avgjørelsen.»

Utvalget stiller seg bak forvaltningslovutvalgets løsning når det gjelder foreleggelse av rettslige vurderinger. Dette er hensyn og vurderinger som også gjør seg gjeldende for Nav. Nav bør ikke ha noen plikt til å uoppfordret forelegge rettslige vurderinger de har innhentet, og som har betydning for en sak.

20.3 Ansvar for sakens opplysning

20.3.1 Innledning

Omgjøringsprosenten når førsteinstansen selv vurderer en klage, er høy. Utvalget har pekt på at dette ofte skyldes at førsteinstansen ikke hadde alle relevante opplysninger da vedtaket ble truffet.

Utvalget legger til grunn at økt kvalitet i det faktiske grunnlaget som ligger til grunn for førsteinstansens vedtak, vil begrense antallet klager. I dag er det særlig tre uklarheter knyttet til rekkevidden av brukers og Navs ansvar for sakens opplysning.

For det første oppstiller Nav i praksis et dokumentasjonskrav, uten tilstrekkelig forankring i folketrygdloven. Ved søknad om dagpenger er det for eksempel nærmest et absolutt krav at bruker fremlegger arbeidsavtalen for det avsluttede arbeidsforholdet. Nav begrunner dette med at arbeidsavtalen inneholder nødvendig informasjon om arbeidsforholdet var fast eller midlertidig, stillingsprosent, ansettelsesdato, oppsigelsestid, prøvetid, arbeidstidsbestemmelse og tariffavtale. Unntak gjelder dersom arbeidsgiver fyller ut et eget skjema og gir de nødvendige opplysningene på Navs nettsider.¹⁹ Nav opplyser at de bare unntaksvis foretar mer helhetlige vurderinger av opplysningene i saken. Praksis fører til at bruker får ansvar for å opplyse saken så langt dokumentasjonskravet rekker.

For det andre er det utfordringer knyttet til oppfyllelsen av den alminnelige veiledningsplikten. Dersom et forvaltningsorgan ser at det er mangler i en søknad, skal søker varsles og veiledes. Veiledningsplikten pålegger Nav et ansvar for å sette bruker i stand til å oppfylle sin egen opplysningsplikt. I Nav-systemet skjer slik veiledning oftest ved at Nav sender ut brev om mangler. Både utvalgets og Navs egne undersøkelser tilsier at Nav sender ut brev om mangler i de aller fleste saker.

I Navs egen undersøkelse av årsakene til høy omgjøringsprosent i dagpengesaker i førsteinstansen etter klage, er det angitt at kvaliteten i brevet bruker får er god (i over 90 prosent av sakene). Undersøkelsen utvalget har bedt NAV Klageinstans om å gjennomføre, konkluderer derimot med at brev om mangler gjennomgående er omfattende og vanskelige å forstå. Undersøkelsen viser også at enkelte av brevene etterspurte dokumentasjon som allerede lå på saken i Navs systemer.

For det tredje er det utfordringer knyttet til oppfyllelsen av den alminnelige utredningsplikten. Denne innebærer at forvaltningsorganet skal sørge for at saken blir tilstrekkelig opplyst, og om nødvendig innhente relevant dokumentasjon. Samtidig følger det av folketrygdloven at bruker har en omfattende opplysningsplikt. Utvalgets undersøkelser tyder på at forholdet mellom utredningsplikten og brukers opplysningsplikt er uklart for Nav. I dette ligger en rekke spørsmål, blant annet om rekkevidden av brukers opplysnings- og medvirkningsplikt og Navs ansvar for sakens faktum, veiledningsplikt og utredningsplikt.

20.3.2 Gjeldende rett

De fleste saker i Nav dreier seg om å ta stilling til om en bruker har krav på en ytelse. Det følger av folketrygdloven § 22-13 første ledd første punktum, at brukeren må sette frem et krav for å kunne få en ytelse etter loven.

Hvordan et krav skal fremsettes, er ikke nærmere regulert i dagens lov. I folketrygdloven 1966 var det i § 14-2 nr. 1 tredje ledd bestemt at kravet måtte settes frem «skriftlig på skjema fastsatt av Rikstrygdverket». Sammen med kravet måtte «de opplysninger, erklæringer og attester som Rikstrygdeverket eller trygdekontoret trenger», følge med. Det gjaldt altså et krav om at søknaden ble levert på et bestemt skjema, og det var hjemmel i folketrygdloven til å kreve at visse opplysninger, erklæringer og attester skulle følge med. I

¹⁸ NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov, s. 346.

¹⁹ Se Navs skjema «Bekreftelse på sluttårsak/ nedsatt arbeidstid» (NAV 04-08.03).

det lå det at trygdemyndighetene langt på vei kunne legge ansvaret for sakens opplysning på brukeren. Bestemmelsen hjemlet også et dokumentasjonskrav.

Bestemmelsen ble ikke ble videreført i folketrygdloven i 1997. Endringen skyldtes at det ikke ble ansett hensiktsmessig at loven stilte krav til søknaden.²⁰ Det ble forutsatt at slike krav skulle framgå av rundskriv. I realiteten innebar endringen at Nav ikke lenger hadde hjemmel til å pålegge søkere å fremme krav på bestemte skjemaer.

I dag bruker Nav ulike søknadsskjemaer med spørsmål tilpasset den enkelte ytelse. De fleste søkerne benytter disse, men Nav må likevel behandle søknader uavhengig av om de er sendt på disse skjemaene eller ikke. Søker kan velge å søke digitalt (innlogget via ID-porten) eller ved å fylle ut digitalt (ikke innlogget) og sende søknaden i posten. Nav.no er utviklet etter forskrift for universell utforming av IKT.²¹ Nav-kontorene har PC-er tilgjengelige for brukerne, og kan veilede i søknadsprosessen. Søknader som ikke er skrevet via de digitale systemene, vil også bli behandlet.

Konsekvensene av at en søknad mangler sentrale opplysninger, er ikke regulert eksplisitt i loven. Folketrygdlovutvalget foreslo i sin tid at det skulle være et vilkår for å få søknaden «behandlet», at den inneholdt de nødvendige opplysninger, men forslaget ble ikke fulgt opp.²² Folketrygdlovutvalgets skille mellom ufullstendige søknader (som ikke skulle behandles og dermed måtte avvises) og fullstendige søknader (som skulle realitetsbehandles) ble ikke vedtatt, og er ikke gjeldende rett i dag. Det er derfor ikke hjemmel til å avvise ufullstendige søknader.

Folketrygdloven § 21-3 pålegger søker å gi opplysninger og legge frem de dokumenter som er nødvendige for å avgjøre søknaden. Hvis det er gitt uriktige eller tilbakeholdt vesentlige opplysninger, eller hvis søkeren uten rimelig grunn unnlater å etterkomme et pålegg om å gi opplysninger – kan søknaden avslås etter folketrygdloven § 21-7. Dersom disse vilkårene ikke er oppfylt, vil en mangelfull søknad utløse en veiledningsplikt og eventuelt en utredningsplikt for Nav.

Navs veiledningsplikt følger av forvaltningsloven § 11 og krever at Nav gir brukerne den veiledningen som er nødvendig for at de kan ivareta sine interesser i saken på best mulig måte. Omfan-

get av veiledningsplikten skal tilpasses Navs situasjon og kapasitet. I en konkret sak må Nav gi bruker beskjed om eventuelle «feil, misforståelser, unøyaktigheter eller andre mangler vedkommende bør rette».²³ Slik veiledning kan ofte gis gjennom standardiserte informasjonsbrev og liknende.

Nav har en utredningsplikt etter forvaltningsloven § 17, som krever at Nav påser at saken er så godt opplyst som mulig. Mens veiledningsplikten innebærer at Nav må hjelpe brukeren med å oppfylle sin egen opplysnings- og medvirkningsplikt, innebærer utredningsplikten at Nav har en selvstendig plikt til å sørge for, herunder fremskaffe, ytterligere opplysninger i saken. Plikten innebærer at Nav må sørge for at vedtak treffes på så godt faktisk grunnlag som mulig. Brudd på denneplikten kan føre til uriktige, og derfor ugyldige, vedtak.

Hvor langt Navs utredningsplikt rekker, vil bero på omfanget av brukers opplysningsplikt. Normalt vil brudd på opplysningsplikten medføre at saken tas til behandling og at den vurderes på grunnlag av de bevis som foreligger. Tilsier opplysningene i saken at vilkårene ikke er oppfylt, treffes et avslagsvedtak. Samtidig er ikke utredningsplikten uten betydning. Nav har, så langt utredningsplikten rekker, plikt til selv å innhente relevante opplysninger. Forholdet mellom søkerens opplysningsplikt og Navs utredningsplikt er berørt i HR-2019-2336-A. Saken gjaldt en bruker som hadde fått avslag på sykepengesøknad, og spørsmålet var om brukeren hadde sannsynliggjort arbeidsuførhet på grunn av sykdom. Brukeren anførte blant annet at manglende dokumentasjon ikke kunne gå ut over han, fordi Nav ikke hadde utredet saken godt nok. Høyesterett la til grunn at «hvis legens undersøkelser eller journalnotater er mangelfulle, hører det normalt til Navs utredningsplikt å be legen om å gi flere opplysninger».²⁴ Uttalelsen trekker i retning av at Navs utredningsplikt går foran brukers opplysningsplikt, i alle fall der brukeren har forsøkt å gi Nav de nødvendige opplysningene. Tilsvarede er lagt til grunn i Navs rundskriv til folketrygdloven § 21-3.²⁵

Det må følge av dette at Nav bare kan avgjøre en søknad dersom de har oppfylt sin egen veilednings- og utredningsplikt. Dermed blir det viktig å trekke grensen for Navs utredningsplikt.

²⁰ NOU 1990: 20 Forenklet folketrygdlov, kapittel 20.

²¹ Forskrift 21. juni 2013 nr. 732 om universell utforming av informasjons- og kommunikasjonsteknologiske (IKT)-løsninger.

²² NOU 1990: 20 Forenklet folketrygdlov, s. 652.

²³ Forvaltningsloven § 11 fjerde ledd.

²⁴ HR-2019-2336-A, avsnitt 35.

²⁵ R21-00 - Navs rundskriv til folketrygdloven i kommentaren til § 21-3.

Utredningsplikten er en plikt til å «påse at saken er så godt opplyst som mulig». Det er sikker rett at utredningspliktenes rekkevidde styres av sakens karakter, forvaltningsorganets ressurser, og ikke minst hvem som er nærmest til å fremskaffe de relevante opplysningene.²⁶ For Navs vedkommende må utredningsplikten også ses i lys av at Nav har omfattende myndighet til å kreve opplysninger fra brukere og andre, for eksempel arbeidsgivere og helsepersonell.²⁷ Det innebærer at Nav har nødvendig hjemmel til å pålegge arbeidsgiver å gi opplysninger om slutt-dato og sluttårsak i en dagpengesak.

Hvis bruker ikke kommer med opplysninger Nav har bedt om, eller opplysninger bruker har plikt til å legge frem av eget tiltak, må Nav kunne behandle saken på grunnlag av de opplysningene som foreligger. Ofte vil det fra Navs side være tilstrekkelig at de veileder brukeren om hva som er relevant å legge frem, og at det gis en frist. Hvis Nav pålegger brukeren å legge frem visse opplysninger og vedkommende uten rimelig grunn etterkommer pålegget, kan søknaden avslås i medhold av folketrygdloven § 21-7.

I mange saker har imidlertid verken bruker eller Nav enkel tilgang på opplysningene. De må innhentes hos andre. Det kan for eksempel være fra brukers journal hos fastlege eller spesialisthelsetjenesten. Normalt vil bruker ha krav på innsyn i slike dokumenter, og dermed ha krav på å få dem. Opplysninger fra helsepersonell vil normalt være underlagt taushetsplikt, men folketrygdloven § 21-4 gir hjemmel til å pålegge helsepersonell å gi opplysninger til Nav uten hinder av taushetsplikt.

Hensynet til brukerens rett til privatliv tilsier at Arbeids- og velferdsetaten som utgangspunkt bør anmode bruker selv om å innhente slike opplysninger.²⁸ Når bruker ikke fremlegger slike opplysninger, etter veiledning fra Nav, oppstår spørsmål om Nav er forpliktet til å innhente disse som en del av utredningsplikten. Navs adgang til å gi pålegg om utlevering av slike opplysninger taler for at det hører til utredningsplikten å fremskaffe disse opplysningene.

Dersom Nav, etter selv å ha forsøkt å innhente opplysninger fra tredjepart, fortsatt ikke har motatt de sentrale opplysningene i saken, må saken kunne avgjøres på grunnlag av de opplysningene som foreligger. Kravet blir da avslått hvis søkeren

ikke har sannsynliggjort det faktiske forholdet kravet bygger på. Når Nav har oppfylt veilednings- og utredningsplikten, kan saken tas til behandling. Med mindre vilkårene i § 21-7 er oppfylt, må Nav vurdere om bevisene i saken tilsier at vilkårene for å innvilge en ytelse er oppfylt.²⁹ Bevisene må holdes opp mot beviskravet. Utgangspunktet er at det er den som søker om en ytelse som må dokumentere at vilkårene for ytelsen er oppfylt. Kravet anses dokumentert hvis det legges frem opplysninger som viser at det faktiske forholdet kravet bygger på, er sannsynlig. Dersom det er tvil, er det i utgangspunktet brukeren som har tvilsrisikoen.

I praksis er det antatt at det er Nav som har bevisbyrden i saker Nav selv har igangsatt, for eksempel i en sak om stans i, eller tilbakebetaling av, en ytelse.³⁰ Det betyr at Nav må godtgjøre de faktiske forholdene som må være til stede for at ytelsen skal kunne stanses eller kreves tilbakebetalt. Også i disse sakene vil Nav kunne pålegge brukeren eller andre å gi nødvendige opplysninger.

20.3.3 Utvalgets vurderinger

Utvalget legger til grunn at et bedre faktisk grunnlag før førsteinstansen treffer sitt vedtak, vil redusere antallet klager betydelig og bidra til å øke brukernes tillit til Nav. Det bør derfor settes inn tiltak for å sikre et bedre beslutningsgrunnlag når førsteinstansen treffer første vedtak. Utvalget vil drøfte om det bør gjøres endringer i reglene om Navs utredningsplikt og brukers opplysnings- og medvirkningsplikt.

På grunn av den uoversiktlige rettssituasjonen, finner utvalget grunn til å oppsummere. I saker som gjelder søknad om en ytelse etter folketrygdloven, er utgangspunktet at bruker har en særlig medvirknings- og opplysningsplikt. Bruker plikter å gi de opplysninger som er nødvendig for å ta stilling til søknaden. Folketrygdloven gir ikke hjemmel til å oppstille absolutte dokumentasjonskrav. Utvalget mener at Nav, på enkelte områder, likevel oppstiller et dokumentasjonskrav i dag.

Nav skal henvende seg til bruker hvis de ser at opplysninger de trenger for å ta stilling til søknaden mangler, og de skal varsle bruker om hva som mangler. Plikten følger av veiledningsplikten i forvaltningsloven § 11. I praksis oppfyller Nav sin veiledningsplikt ved å sende søker et brev om

²⁶ NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov, s. 327–330.

²⁷ Folketrygdloven §§ 21-3 og 21-4.

²⁸ R 21-00 - Navs rundskriv til folketrygdloven kapittel 21 § 21-3.

²⁹ HR-2019-2336-A avsnitt 32 og R 21-00 - Navs rundskriv til folketrygdloven § 21-3.

³⁰ Se for eksempel TRR-2017-1727.

mangler. Utvalgets undersøkelser tilsier at kvaliteten i veiledningen ikke er god nok.

I utgangspunktet må Nav innhente opplysninger selv, for å oppfylle utredningsplikten i forvaltningsloven § 17, dersom søker på oppfordring ikke fremlegger disse. Dersom manglende opplysninger skyldes at bruker ikke har tilgang til opplysningene, har Nav etter utvalgets syn, i utgangspunktet en plikt til å forsøke å innhente disse. Dette kan for eksempel være aktuelt der Nav trenger informasjon om sluttdato for et arbeidsforhold. Slike mangler skyldes ofte at arbeidsgiver ikke gir bruker nødvendig bistand til å oppfylle kravet. Nav må da rette et pålegg til arbeidsgiver før søknaden eventuelt avslås. Utvalget mener at Nav ikke følger en slik praksis i dag.

Der manglende opplysninger fra bruker skyldes manglende vilje, vil det normalt være tilstrekkelig å varsle og veilede vedkommende om hva som skal til for å oppfylle medvirknings- og opplysningsplikten.

Virkningen av at bruker unnlater å oppfylle sin opplysnings- eller medvirkningsplikt er, dersom Nav har oppfylt sin veilednings- og utredningsplikt, at saken kan tas til behandling basert på de opplysninger som ligger i saken. Dersom opplysningene i saken ikke dokumenterer at vilkårene for ytelsen er oppfylt, skal søknaden avslås.

Dersom vilkårene i folketrygdloven § 21-7 er oppfylt, kan Nav avslå søknaden uavhengig av hva opplysningene som ligger i saken tilsier.

Bør Navs utredningsplikt utvides?

Et tiltak for sikre at Navs avgjørelser treffes på bedre grunnlag, kan være å skjerpe utredningsplikten. En skjerpet utredningsplikt vil bidra til at Nav sjeldnere treffer vedtak uten at saken er tilstrekkelig opplyst, og vil hindre unødvendige avslag, som omgjøres i klagerunden.

Nav driver masseforvaltning og det forutsettes derfor at bruker aktivt medvirker til sakens opplysning. Det er et mål at brukerne er delaktige i prosessen. Ofte vil det kreve lite av bruker å bidra med nødvendige opplysninger, og det vil samtidig bidra til effektiv saksbehandling, noe som vil være positivt også for bruker selv.

Utvalget mener at det er viktig å opprettholde dagens praksis. Det innebærer at bruker har hovedansvaret for å fremskaffe opplysninger. Navs utredningsplikt bør tilpasses til det som med rimelighet kan kreves av brukeren. Kravene til brukeren må imidlertid ikke være så strenge at man hever terskelen for å få fremmet og behandlet sine krav om ytelser.

Bør form- og innholds krav til søknader og dokumentasjonskrav lovfestes?

I motsetning til folketrygdloven av 1966, gir ikke dagens lov hjemmel til å kreve at søknader settes frem på en bestemt måte eller i en bestemt form. Loven angir heller ikke hvilke opplysninger søknaden må inneholde, og gir ikke hjemmel til å oppstille særskilte krav om at søknader bare kan innvilges dersom et bestemt dokument fremlegges (dokumentasjonskrav).

Utvalgets undersøkelser viser at Nav ikke oppstiller krav om at søknader settes frem på bestemte måter, men at Nav går langt i retning av å oppstille konkrete dokumentasjonskrav for visse typer ytelser.

Etter utvalgets syn må krav om at søknader settes frem på en bestemt form, eller har et bestemt innhold, ha hjemmel i lov. Utvalget mener Nav har behov for å stille slike krav av hensyn til effektivisering og likebehandling av brukerne.

Hvordan bør formkrav, innholds krav og dokumentasjonskrav reguleres?

Utvalget mener at det bør oppstilles visse innholds krav til søknader i loven. For Nav er det nødvendig at bruker identifiserer seg for å spare Nav for unødig arbeid med å avklare hvem søknaden kommer fra, for å sammenholde og kontrollere søknaden opp mot andre saker i Nav-systemet.

Utvalget mener derfor at det bør fremgå tydelig av lov eller forskrift at søknader skal inneholde fullt navn på søker, fødselsnummer eller D-nummer, og at søknaden skal være skriftlig og undertegnet eller elektronisk signert. For de fleste brukere vil disse kravene ikke være vanskelige å etterkomme. Slike rimelige formulerte krav til søknader, vil bidra til mer effektiv saksproduksjon, noe som også er en fordel for bruker selv.

Avhengig av ytelsens art vil det, etter utvalgets syn, kunne være naturlig å oppstille krav om å forelegge bestemte dokumenter (dokumentasjonskrav). Slik utvalget ser det, vil slike krav kunne bidra til effektivitet og likebehandling, og i mange tilfeller vil det ikke utgjøre noen urimelig byrde for bruker. Hvilke dokumentasjonskrav som bør oppstille, vil variere mellom ulike ytelser. Nye tekniske løsninger kan gjøre det naturlig å flytte ansvaret for å innhente opplysninger til Nav. Det kan her vises til utviklingen der Nav i nyere tid i større grad innhenter opplysninger fra arbeidsgiver via digitale løsninger. Dette var informasjon som tidligere inngikk i brukers opplysningsplikt. Dette er krav som det er naturlig å opp-

stille i forskrift, og det foreslås en forskriftshjemmel.

Utvalget vil understreke at form-, innholds- og dokumentasjonskrav bare bør stilles der brukeren har rimelig mulighet til å oppfylle kravene. Det må unngås at brukere som oppfyller materielle vilkår for en ytelse, taper sin rett på grunn av unødig formalisme eller manglende mulighet til å oppfylle dokumentasjonskrav.

Ved utforming av krav til søknader og dokumentasjonskrav, vil utvalget også advare mot digitale løsninger som forhindrer brukere i å søke før et betydelig antall krav er oppfylt. Dette kan føre til at brukere som har krav på ytelse, ikke klarer å søke og dermed taper sine rettigheter. Det er dermed problematisk å oppstille for mange krav til søknadsprosessen.

Utvalget mener, etter dette, at det bør være konkrete form- og innholdskrav, som må være oppfylt for at en sak skal tas til behandling. Innholdet i disse kravene vil kunne variere etter saks-type og være mer eller mindre omfattende. Utvalget mener derfor at loven bør gi hjemmel til å fastsette slike krav i forskrift.

Rettsvirkninger av mangler ved søknaden

Nav avslår i dag ufullstendige søknader. For brukeren er rettsvirkningen den samme enten Nav har realitetsbehandlet søknaden eller unnlatt å ta den til behandling fordi søknaden er mangelfull. Etter utvalgets syn, er det flere grunner til å skille mellom formelle mangler ved en søknad og de søknadene som avslås etter en vurdering av de materielle vilkårene.

Mange brukere vet at de har rett på en ytelse. For dem kan det virke forvirrende å få et avslag på grunn av mangler ved søknaden. Dersom mangler ved søknaden fikk en annen virkning, ville det være lettere å forklare utfallet. Dette kan bidra til å øke tilliten til systemet. Brukere som får et slikt avslag, vil ofte påklage avslaget og først da legge ved alle nødvendige opplysninger. Dette fører til en unødvendig klagesak, som tar lengre tid å behandle, selv om resultatet blir omgjøring i førsteinstansen.

Dersom en mangelfull søknad avvises istedenfor å avslås, legger det til rette for en ryddigere klageprosess. En klage over en avvisning vil gjelde de formelle kravene til søknaden. Hvis en klage over en avvisning fører frem, betyr det at førsteinstansen må realitetsbehandle saken. At en avvisning er et enkeltvedtak og kan påklages, følger allerede av forvaltningsloven § 2 tredje ledd.

Utvalget mener at et skille mellom avvisnings- og avslagsgrunner kan bidra til å klargjøre grensen mellom søkers opplysningsplikt og Navs utredningsplikt. Det er naturlig å legge ansvaret for å fremsette et fullstendig krav på brukeren. Vilråene for dette vil måtte variere fra ytelse til ytelse, og bør fastsettes i forskrift. Nav vil ha en plikt til å veilede parten om hvordan vilråene for å fremsette et krav skal oppfylles, men har ingen plikt til seg å foreta noen utredning for å oppfylle disse vilråene. Når brukeren har fremsatt et fullstendig krav, og saken tas til behandling, vil Navs utredningsplikt tre inn.

Det er et problem for tilliten til Nav at mange avslagsvedtak som påklages, blir omgjort. Samtidig er det i statistikken ikke mulig å skille ut omgjøring som skyldes feil eller mangler i søknaden fra omgjøring som skyldes andre forhold. Det er imidlertid grunn til å tro at en ikke ubetydelig andel av omgjøringene skyldes at saken først i forbindelse med klagen blir tilstrekkelig opplyst. Dette er saker som kunne vært avvist i et system med formkrav for å behandle søknaden. Ved å skille mellom avvisning og avslag er det mulig å skille omgjøring som skyldes mangelfull søknad og omgjøring som skyldes at vilråene i loven ble vurdert å ikke være oppfylt.

Utvalget har vurdert argumenter mot å innføre et avvisningssystem. For det første er det opplagt at en sontring mellom avvisnings- og avslagsgrunner kan utløse vanskelige vurderinger av om en søknad er tilstrekkelig dokumentert til å bli behandlet. En slik tvil kan i seg selv bli prosess- og ressursdrivende. Det har derfor stor betydning hvordan kravene til søknadene utformes.

For det andre er avvisning lite brukt i norsk rett ved behandling av førstgangsvetdaker. Årsaken til at man ikke har skilt mellom avslag og avvisning, er trolig at man i den alminnelige forvaltningsretten i liten grad skiller mellom saker som initieres av forvaltningen, og saker som partene selv setter i gang. Avvisning er bare aktuelt i søknadstilfeller og der søker er pålagt plikter. Navs myndighetsområde er et av områdene der vedtak normalt treffes på grunnlag av søknader.

Avvisning som beslutningsform er imidlertid ikke fremmed i norsk forvaltningsrett. For eksempel kan en klage avvises dersom formelle vilkår for klagebehandling ikke er oppfylt.³¹ Anker kan også avvises av Trygderetten.³² Det å avvises en søknad vil i praksis ikke skille seg vesentlig fra å avvises en klage eller anke.

³¹ Forvaltningsloven § 34.

³² Trygderettsloven § 21.

At mangelfulle søknader kan lede til avvisning, er løsningen i Sverige. Det følger av socialförsäkringsbalken 110 kap. 10 §:

«Om ansökan är så ofullständig att den inte kan läggas till grund för någon prövning i sak ska den handläggande myndigheten avvisa den.

Om ansökan inte i övrigt uppfyller föreskrifterna i 4 § andra stycket eller det som annars är särskilt föreskrivet, ska myndigheten också avvisa ansökan om inte bristen är av ringa betydelse.»

Utvalget mener at det bør gjelde formelle krav til en søknad for at den skal tas til behandling, og at mangler knyttet til søknaden skal føre til avvisning, og ikke til avslag. Utvalget har forelagt en slik regulering for NAV Arbeid og ytelser, som har stilt seg positiv til dette.

Avvisning vil ikke være til hinder for at det søkes på nytt, men en ny søknad vil måtte behandles med utgangspunkt i det nye søknadstidspunktet. For bruker vil derfor et eventuelt tap ved avvisning være begrenset til tidsperioden frem til ny og fullstendig søknad innleveres. For mange ytelser vil det også være slik etter dagens system. Dersom parten får avslag på materielt grunnlag, og senere får innvilget en søknad fordi vilkårene da er oppfylt, er hovedregelen at ytelsen gis fra det nye søknadstidspunktet.

Klageinstansen bør også kunne avvise en ufullstendig søknad hvis klageinstansen mener at søknaden ikke oppfyller formkravene. Det bør gjelde selv om førsteinstansen uriktig har realitetsbehandlet saken. Etter folketrygdloven § 21-12 første ledd tredje punktum kan klageinstansens vedtak om å avvise en klage ankes inn for Trygderetten. Utvalget foreslår at det samme skal gjelde for klageinstansens vedtak om å avvise en søknad.

I svensk rett er det åpnet for at klager kan avhjelpe mangler ved søknaden sin frem til klageinstansen har truffet vedtak.³³ Er søknaden fullstendig når klageinstansen treffer sitt vedtak, skal klager gis medhold og avvisningsvedtaket omgjøres. Det kan reises spørsmål ved om dette er en god regel. Systemet vil genere klager i tilfeller der søknader er avvist med rette. En slik regel vil også kunne svekke brukers oppfordring til å bidra til sakens opplysning. En avvisning vil ikke være til hinder for ny søknad med nytt virkningstidspunkt. Brukeren skal ha fått varsel og veiledning om eventuelle mangler og hvordan søknaden skal utfylles, før et avvisningsvedtak treffes. Etter

utvalgets syn er det ikke urimelig at bruker må bære risikoen for et eventuelt tap i en mellomliggende periode som følge av mangelfull søknad. Dersom bruker sannsynliggjør at den mangelfulle søknaden skyldes mangelfull veiledning fra Nav, vil vilkårene for å sette virkningstidspunktet tilbake i tid etter folketrygdloven § 22-13 sjuende ledd kunne være oppfylt. Et uriktig vedtak om avvisning kan også vurderes som et uriktig avslag etter folketrygdloven § 22-14 fjerde ledd, slik at stønad kan gis fra det tidspunktet den første søknaden ble satt frem.

Utvalget mener etter dette at mangelfulle søknader bør kunne avvises. En eventuell klage over avvisningsvedtaket kan bare gjelde spørsmålet om vilkårene for å ta saken til behandling var oppfylt. Klageinstansen skal ikke vurdere som første instans om søkeren i etterkant av avvisningen har fremlagt all nødvendig dokumentasjon. I et slikt tilfelle bør søkeren veiledes om å søke på nytt.

Prosessuelle krav før vedtak om avvisning – veiledningsplikten

For Nav avslår en ufullstendig søknad, vil det følge av veiledningsplikten i forvaltningsloven § 11, at Nav normalt skal varsle bruker om mangelen, og gi vedkommende veiledning om hvordan søknaden skal bli komplett. Dette må også gjelde i et avvisningssystem.

Dersom avvisningsspørsmålet skal reguleres nærmere i folketrygdloven, slik utvalget vil foreslå, melder det seg et spørsmål om også Navs veiledningsplikt bør reguleres i loven. Grensene for Navs veiledningsplikt oppfattes som uklare. Dette gjelder både hvilket innhold veiledningsplikten har og hvor langt den rekker. Utvalgets kartlegging viser også at Navs brev om mangler er omfattende og vanskelige å forstå.

Utvalget mener at kravene til Navs veiledning bør klargjøres og i noen grad skjerpes. Det kan gi betydelig besparelser at bruker forstår hva som mangler i en søknad, og lettere får levert en fullstendig søknad. Utvalget antar at dette vil gi en mer effektiv saksbehandling. Utvalget vil derfor foreslå at veiledningsplikten presiseres, slik at Nav må angi nøyaktig hva som mangler for å kunne ta en søknad til behandling, og sette en kort frist for retting eller utfylling.

I svensk rett er varsling om mulig avvisning en prosess der søker først får varsel om at søknaden er mangelfull, og deretter et nytt varsel om at manglende utfylling av søknaden vil føre til avvisning.³⁴ Utvalget har vurdert om Nav bør ha en plikt til å varsle to ganger før en søknad eventuelt

³³ Se punkt 9.3, med videre henvisning.

avvises. I mange tilfeller vil det være besparende å sende ut et slikt varsel og dermed kunne hindre en klage. Utvalget ser imidlertid at et slikt krav vil kunne gå ut over effektiviteten i Nav. Utvalget mener derfor at loven ikke bør kreve at Nav veileder mer enn én gang om hvordan mangelfulle søknader skal korrigeres.

Et annet spørsmål er om Nav bør pålegges andre konkrete plikter i forbindelse med at de mottar og foretar en første gjennomgang av en søknad, og om Nav bør ha en utredningsplikt allerede på dette stadiet i prosessen.

Slik utvalget har formulert forholdet mellom krav til søknad og behandling av fullstendig søknad, er det etter utvalgets syn ikke naturlig å pålegge Nav en utredningsplikt før fullstendig søknad er innlevert.

Det er et problem at mange brukere ikke får nødvendig informasjon fra tredjepart, for eksempel helsepersonell eller arbeidsgiver. I praksis fører dette til at søknader avslås på grunn av manglende dokumentasjon, at avslaget påklages med nødvendig dokumentasjon, og deretter at vedtaket omgjøres. Dette er ressurskrevende for Nav-systemet, og fremstår unødvendig i lys av Navs adgang til å pålegge arbeidsgiver og helsepersonell en plikt til å medvirke. For å unngå at tredjeparters manglende medvirkning fører til avvisning (eller avslag), foreslår utvalget at bruker i søknadsprosessen skal kunne be om at Nav gir slike pålegg. Der bruker ber om bistand fra Nav, vil søknaden ikke kunne avvises før bistanden er gitt, og fristen til å oppfylle pålegget er løpt ut.

Nav og brukers ansvar for sakens opplysning i saker som tas til behandling

Når en sak tas til behandling, vil de alminnelige reglene til utredning, opplysning og medvirkning gjelde. Nav må påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.³⁵ Samtidig kan Nav legge ansvar for sakens opplysning på brukeren.³⁶

For utvalget er det et spørsmål om folketrygdloven bør gi regler om forholdet mellom Navs og brukers ulike plikter under saksforberedelsen. Det gjelder både mellom de ulike pliktene bruker har, og mellom brukers og Navs plikter. Når reguleringen dels er ulovfestet og dels lovfestet i ulike lover, er det lett å miste oversikten. Utvalget mener at det bør gis en samlet regulering av hen-

holdsvis brukers og Navs plikter til å bidra til sakens opplysning i folketrygdloven.

Utvalget har vurdert om dagpenger, på grunn av antallet saker og behovet for rask saksbehandling, tilsier at det er urimelig merarbeid å gi pålegg til arbeidsgiver direkte. Et slikt pålegg er bare aktuelt i saker der søknaden er mangelfull, og veiledning til søker heller ikke har bidratt til å få saken tilstrekkelig opplyst. I slike saker er normalt alternativene at saken behandles og søknaden avslås, eller at Nav utreder saken selv. Avslås søknaden, vil vedtaket ofte påklages. Utvalget kan ikke se at det å utferdige et pålegg skal medføre betydelig merarbeid, sammenliknet med arbeidet med en eventuell klage.

Et større grep utvalget vil foreslå, er å regulere Navs utredningsplikt særskilt, på samme måte som at utvalget foreslår en slik regulering av Navs veiledningsplikt. Det bør følge av loven at Nav ikke kan avslå søknader før de har oppfylt veiledningsplikten og utredningsplikten. Utvalget foreslår også å formulere utredningsplikten slik at Nav har plikt til, i rimelig utstrekning, å innhente nødvendige opplysninger når søknaden er tatt til behandling. Der manglende opplysninger skyldes at bruker mangler evne til å medvirke eller ikke har tilgang til opplysningene, er utgangspunktet at Nav må forsøke å innhente opplysningene. Dersom manglende opplysninger fra bruker skyldes manglende vilje til å medvirke, vil Nav normalt ikke ha plikt til selv å innhente informasjonen. Dette vil langt på vei være en kodifisering av dagens praksis, sett bort fra skillet mellom avvisnings- og avslagstilfellene.

Bør konsekvenser av manglende oppfyllelse av opplysningsplikten reguleres?

I dag følger det av folketrygdloven § 21-7 at en søknad kan avslås dersom bruker mot bedre vitende gir uriktige opplysninger, fortier vesentlige opplysninger, eller uten rimelig grunn unnlater å etterkomme pålegg som er gitt i medhold av loven. Utvalget mener at denne regelen bør videreføres.

Det fremgår derimot ikke av loven hva som er konsekvensen av at en bruker ikke oppfylder sin opplysningsplikt etter § 21-3, dersom Nav på sin side har oppfylt utrednings- og veiledningsplikten. Praksis er at saken avgjøres på grunnlag av de opplysningene Nav har tilgjengelig, og dersom opplysningene i saken ikke godtgjør at bruker har krav på ytelsen, blir søknaden avslått. Dette fremgår ikke av loven. En forklaring på dette kan være at rettsvirkningen har vært sett på som en konsekvens av

³⁴ Se punkt 9.3, med videre henvisning.

³⁵ Forvaltningsloven § 17 første ledd.

³⁶ Folketrygdloven § 21-3.

bevisreglene, og dermed unødvendig å fastsette i loven. Utvalget mener imidlertid at loven bør gi uttrykk for dette. For det første bidrar det til forutsigbarhet og trygghet for Nav når de ønsker å avgjøre en sak etter at de har foretatt alle nødvendige veilednings- og utredningsskritt. For det andre sender det et klart signal til brukeren om at man ikke kan forholde seg passiv mens Nav utreder saken, og at en eventuell passivitet vil kunne få betydning for avgjørelsen.

Utvalget mener at det bør presiseres i loven at manglende medvirkning fra parten kan få betydning for avgjørelsen.

20.4 Kravene til vedtakets begrunnelse

20.4.1 Innledning

Flere tidligere undersøkelser har vist at begrunnelsene i Navs vedtak har varierende kvalitet, og i mange tilfeller er for dårlige. Allerede i rapporten fra SINTEF i 2016 ble det pekt at kvaliteten i begrunnelsen var viktige for å forebygge klage og omgjøring.³⁷ I denne rapporten fremholdes viktigheten av at bruker opplever at begrunnelsen viser at Nav har vurdert de konkrete opplysningene som ligger i saken. Utvalget har bedt Nav om å få oversendt eksempler på begrunnede vedtak. En gjennomgang av disse viser at de mangler beskrivelse av faktum og at de i liten grad er tilpasset brukers sak. Enkelte begrunnelser er lange, uoversiktlige og skrevet med et vanskelig språk, med mye standardtekst.

Utvalget har sett eksempler på saker om arbeidsavklaringspenger der vurderingen av vilkårene i folketrygdloven § 11-5 kun inneholder standardtekst. Det hender at det underrettes om to vedtak fra ulike enheter i ett og samme dokument: ett fra vedtak fra Nav-kontoret og ett fra NAV Arbeid og ytelser. Dokumentet har fire underskrifter og framstår som lite forståelige for bruker.

Uførevedtak utvalget har fått innsyn i, gir i varierende grad beskrivelser av faktum i brukers sak, og har til dels mye standardtekst om sykdom, som ikke er relevant i brukers sak. Dette har blant annet vært vedtak om beregning av uføretrygd etter særreglene for unge uføre, som har vært så å si uten individuell vurdering av brukers sykdom opp mot vilkårene.

Utvalget mener at svake begrunnelser i vedtakene kan svekke tilliten til både det enkelte vedta-

ket, til Nav og til systemet. Dette bidrar til klager og anker.³⁸ Mangelfulle begrunnelser kan også være tegn på at beslutningstaker ikke har satt seg tilstrekkelig inn i saken. Det gir brukeren grunn til å tro at vedtaket er eller kan være feil.

Utvalget vil derfor vurdere om dagens krav til begrunnelse er gode nok, både når det gjelder innhold og form.

20.4.2 Gjeldende rett

Det følger av forvaltningsloven § 24 første ledd at enkeltvedtak skal begrunnes samtidig med at vedtaket treffes. Bruker skal som hovedregel få det begrunnede vedtaket sammen med underrettingen om at vedtaket er truffet.³⁹

Hvilke krav som stilles til begrunnelsen, er fastsatt i forvaltningsloven § 25. Etter første ledd skal det vises til de reglene vedtaket bygger på, med mindre parten er kjent med dem. Det innebærer at dersom vedtaket bygger på en lovbestemmelse, må loven og den anvendte paragrafen nevnes. Det samme gjelder for forskrifter. Bygger vedtaket på ulovfestede regler, må det vises til grunnlaget for den ulovfestede normen.⁴⁰ I den utstrekning det er nødvendig for å sette parten i stand til å forstå vedtaket, skal begrunnelsen også gjengi innholdet av reglene eller problemstillingen vedtaket bygger på. Det er altså ikke uten videre tilstrekkelig å nevne det rettslige grunnlaget for avgjørelsen. Det kan være nødvendig å redegjøre nærmere for reglenes innhold, på en måte som er forståelig for parten.

Begrunnelsen skal også nevne de faktiske forhold som vedtaket bygger på.⁴¹ Er faktum beskrevet av parten selv eller i et dokument som parten er kjent med, er en henvisning til den tidligere framstillingen tilstrekkelig. I tilfelle skal det i underrettingen om vedtaket til parten vedlegges kopi av framstillingen. Siden det bare er de faktiske forholdet vedtaket som bygger på som må nevnes, trenger ikke alle faktiske forhold som har vært fremme i saken, å tas med.

Endelig følger det av § 25 tredje ledd at de hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn, «bør» nevnes. Er det gitt retningslinjer for skjønnsutøvin-

³⁷ SINTEF (2016), *Omgjøring av vedtak i Nav og Trygderetten*, s. 15.

³⁸ Se tilsvarende NOU 2019: 5 *Ny forvaltningslov*, som på s. 352 viser til at undersøkelser har vist at det er nær sammenheng mellom hvor omfattende begrunnelse som ble gitt og hvor ofte vedtak ble påklaget. En god begrunnelse kan derfor forhindre unødvendige klager (på s. 353).

³⁹ Forvaltningsloven § 27 annet ledd.

⁴⁰ Se Ot.prp. nr. 3 (1976–77), s. 88.

⁴¹ Forvaltningsloven § 25 annet ledd.

gen, vil i alminnelighet en henvisning til retningslinjene være tilstrekkelig.

Begrunnelsens overordnede formål er å forklare sakens utfall for partene. Den skal vise hvordan beslutningstakeren har vurdert saken og resonnerer omkring de rettslige og faktiske spørsmålene i saken. På den måten sikrer kravet om begrunnelse også at beslutningstakeren rent faktisk foretar de nødvendige vurderingene. En god begrunnelse kan overbevise partene om at utfallet er riktig, slik at det blir lettere for dem slå seg til ro med det. For parten som ikke får medhold, gjør begrunnelsen det mulig å argumentere mot avgjørelsen i en klage eller et søksmål. I en overprøvingssituasjon er begrunnelsen viktig for at overordnet organ eller en domstol skal kunne kontrollere vedtaket.

De følger av rettspraksis at kravene til begrunnelse vil variere og skjerpes etter sakens karakter og vedtakets art. Jo mer inngripende vedtaket er, desto strengere krav stilles det til begrunnelsen.⁴² I vurderingen legges det vekt på hvordan partens rettsstilling påvirkes, herunder om avgjørelsen gjelder inngrep i en etablert rettighet, og om utfallet vil få stor velferdsmessig betydning for parten. Overført til Navs myndighetsområde, betyr dette at kravene til begrunnelse kan variere etter ytelsesens art og vedtakets karakter. Siden livsoppholdsyttelsene ofte har størst velferdsmessig betydning for brukerne, tilsier det at det gjelder strengest krav til begrunnelse av slike vedtak.

Generelt vil imidlertid vedtak på Navs myndighetsområde være svært viktige for brukerne. Det stilles derfor relativt strenge krav til begrunnelsen i de fleste saker, i alle fall der vedtaket går ut på avslag. De fleste brukere har bare begrenset kjennskap til regelverket, og det vil ofte være avgjørende for dem å få reglene forklart for at de skal kunne forstå vedtaket. Nav må derfor angi hva den rettslige problemstillingen er, og hvordan regelen er tolket i den konkrete saken (tolkningsresultatet).⁴³ I et tilfelle hvor rettskildet er komplisert eller rettskildene spriker, vil det være tilstrekkelig, og antakelig også fordelaktig for brukeren, at Nav kun angir den regelen eller lovforståelsen som er lagt til grunn, og hva som har vært avgjørende for Navs syn.

Mange vedtak Nav treffer bygger på en tolkning av folketrygdloven som følger av rundskriv.

Boks 20.3 Brukeropplevelse

«[...] brev og vedtak fra NAV er skrevet veldig uforståelig med formuleringer og paragrafer som jeg som bruker ikke klarer å følge trådene i. Alle vedtak er flere sider med informasjon som vi ikke klarer å ta inn.»

Kilde: Agenda Kaupang (2022), Brukeropplevelser fra klage- og ankesystemet i NAV og Trykderetten, s. 28

For den enkelte saksbehandler er rundskrivet å anse som en bindende instruks, og den lovforståelsen som følger av rundskrivet, skal anvendes i vedtaket. Forvaltningsloven § 25 krever ikke at Nav opplyser om bruken av rundskriv, herunder hvilket konkret rundskriv som har vært relevant for avgjørelsen. Dersom rundskrivet inneholder retningslinjer for utøvelsen et forvaltningsskjønn, følger det av § 25 tredje ledd at dette er noe som bør nevnes og eventuelt vises til, men noen plikt er det ikke. Retningslinjer for rettsanvendelsen har Nav heller ingen plikt til å opplyse om.⁴⁴ Utvalget konstaterer at førsteinstansen i Nav heller ikke har noen praksis for dette.

Ettersom formålet med begrunnelsen er at bruker skal settes i stand til å forstå vedtaket, kan det ikke utelukkes at det utgjør en saksbehandlingsfeil å innta for mye (overflødig) informasjon og vurderinger uten direkte betydning for avgjørelsen i vedtaket.

20.4.3 Utvalgets vurderinger

Gode begrunnelser kan bidra til å bevisstgjøre saksbehandleren underveis i vedtaksprosessen, og oppfordre til grundighet. Slik kan begrunnelsen bidra til kvalitet i forvaltningen, og dermed flere riktige resultater i sakene.

Begrunnelsen kan avdekke om forvaltningen har lagt til grunn riktig faktum og riktig lovforståelse. Begrunnelsen kan også bidra til å skape en konsekvent og riktig praksis.

Generelt vil gode begrunnelser kunne øke brukernes tillit til prosessen, men også til Nav generelt.

Det som kan tale imot strenge krav til begrunnelse, er at det kan være ineffektivt. Gode begrunnelser kan imidlertid bidra til effektivitet. En god

⁴² Se for eksempel Rt. 1981 s. 745 (Isene), Rt. 2000 s. 1056 (Gausi), Rt. 2000 s. 1066 (Skotta), som alle gjaldt vedtak om forkjøp, og Rt. 2011 s. 111, som gjaldt tilbakekall av drojeløyve.

⁴³ Se NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov, s. 355.

⁴⁴ Smln. Bernt/Rasmussen, Frihagens forvaltningsrett I s. 284 og Sivilombudets uttalelse i sak 2004/39.

begrunnelse kan overbevise bruker om at vedtaket er riktig, og på den måten forhindre klager. Selv om den ikke overbeviser brukeren, kan begrunnelsen sette bruker i stand til å vurdere om vedtaket skal påklages. Dette kan bidra til en spissing av saken, noe som kan føre til mer effektiv behandling i klageinstansen. En god begrunnelse i førsteinstansen kan også lette arbeidet for klageinstansen.

Det krever tid og ressurser å skrive gode, tilpassede begrunnelser. Nav driver med masseforvaltning, og det må forventninger til saksbehandlingen og begrunnelsene ta høyde for. Strengt krav til begrunnelsen vil etter utvalgets syn også kunne være et hinder for effektivisering ved automatisering. Dette er argumenter som utvalget mener det må legges vekt på når kravene til begrunnelse av vedtak fastsettes i lov.

Utvalget er av den oppfatning at forvaltningslovens regler om begrunnelse i hovedsak bygger på en god avveining mellom ulike hensyn. På Navs myndighetsområde vil det likevel være enkelte problemstillinger som kan tilsa at det bør gjelde visse særregler for Nav.

Bør det være et krav at begrunnelsen viser til rundskriv?

I Nav treffes svært mange vedtak på grunnlag av tolkninger som fremgår av rundskriv. Lovene inneholder skjønnsmessige begreper, som er klargjort i rundskriv.

For bruker vil det være av interesse om saken er avgjort i tråd med et rundskriv. Det kan være tillitsvekkende for mange brukere at utfallet i deres sak er i tråd med rundskriv og vanlig praksis. Det gjør det lettere for brukere å slå seg til ro med vedtaket. En slik henvisning kan dermed redusere antallet klager. Et krav om at relevante deler av rundskriv er nevnt i vedtaket, gjør det også enklere å kontrollere om rundskrivet er anvendt korrekt.

Utvalget mener at det ikke vil være særlig arbeidskrevende å gi slike henvisninger. Ved behandling av saken skal saksbehandleren ha oversikt over, og anvende, rundskrivene. Utvalget har i møter med Nav fått opplyst at et krav om å henvisne til rundskriv skal være mulig å innarbeide også ved automatisk saksbehandling.

I møte med Nav har utvalget også fått opplyst at utviklingen de siste årene har gått i retning av å i mindre grad vise til lovtekst og eventuelt rundskriv. Dette har vært begrunnet i klarspråk. Utvalget er enig i at lovtekst og rundskriv kan være vanskelig tilgjengelig for brukere. Samtidig vil vedtak bygge på en tolkning av disse. For at bru-

ker skal kunne kontrollere rettsanvendelsen, er det nødvendig å få innsikt i ordlyden. Det betyr ikke at hele ordlyden i lov, forskrift eller rundskriv må siteres. I mange tilfeller vil det være tilstrekkelig å fremheve de delene av teksten som er direkte relevant for saken.

Utvalget foreslår derfor at vedtak etter folketrygdloven må begrunnes med konkrete henvisninger til relevant lovbestemmelse, og aktuelt rundskriv.

Bør begrunnelsen vise til grunnlaget for Navs bevisvurdering?

Forvaltningsloven krever i utgangspunktet ikke at begrunnelsen angir de bevisene som danner grunnlag for bevisvurderingen. I referansegruppermøter har dette vært trukket frem som et problem. At Nav avslår søknader uten å vise til for eksempel opplysninger fra fastleger, skaper en usikkerhet om hva konklusjonen bygger på, og om bevis er oversett. Dette reiser spørsmålet om det bør stilles som krav at begrunnelsen skal vise til de bevis som er trukket inn for å avgjøre omtvistet faktum.

Et generelt krav om at begrunnelser angir bevisene som er vektlagt i tvilsspørsmål, vil etter utvalgets syn kunne føre for langt. Det vil bli for arbeidskrevende.

Saker om arbeidsavklaringspenger og uføretrygd kan være utfordrende. Det er også i disse sakene det oftest foreligger motstridende opplysninger. Utvalget mener derfor at det bare er i disse sakene det kan bli aktuelt å oppstille et skjerpet krav til begrunnelse. Utvalget mener videre at det bare bør være nødvendig med et slikt krav ved avslag. I 2021 ble 6 499 krav om uføretrygd og 14 155 krav om arbeidsavklaringspenger avslått. Selv om dette er et høyt antall, mener utvalget at sakenes viktighet for brukeren tilsier at det bør gis særlig gode begrunnelser ved avslag.

Utvalget mener derfor at det bør oppstilles et skjerpet krav til angivelse av faktum, og at det i begrunnelsen skal vises til de bevisene som er trukket inn for å avgjøre omtvistet faktum. Det gjelder både de bevisene som støtter vedtakets konklusjon, og de som taler i motsatt retning.

Angivelse av momentene i skjønnsmessige avveininger

Etter gjeldende rett er det ikke noe tydelig krav om å angi momentene som er vektlagt i en skjønnsmessig avveining ved rettsanvendelsesskjønn. Forvaltningslovutvalget har foreslått å innføre et slikt krav, slik at kravene samsvarer med

reglene som gjelder for å angi momenter som har vært avgjørende for en vurdering av et fritt skjønn.⁴⁵ Om begrunnelsen fremgår det:

«Utvalget vil fremheve at det sentrale formål med begrunnelsen er å forklare sakens utfall for parten. For å oppnå det trengs det at begrunnelsen nevner de viktigste hensynene

som forvaltningsorganet har lagt vekt på. Her er det ingen prinsipiell forskjell mellom vurderingspreget rettsanvendelse og utøving av forvaltningsskjønn.»

Dette utvalget deler forvaltningslovutvalgets vurdering, og forslår på dette punkt en tilsvarende bestemmelse som forvaltningslovutvalget har fremmet.

⁴⁵ NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov, s. 356.

Kapittel 21

Rammene for å påklage førsteinstansens vedtak

Boks 21.1 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

- at klagefristen i alle saker på Navs myndighetsområde skal være tre uker, i tråd med forvaltningslovens alminnelige regler
- at brukere som oppfyller inntektskravene etter rettshjelpsloven, kan få dekket kostnader til hjelp med å få vurdert om det er grunnlag for å klage

21.1 Innledning

Oslo Economics peker på at rammevilkårene for å klage har betydning for antallet klager. Det fremheves at det er enkelt å sende inn en klage til Nav, og at det er få formelle krav til klagen. Det informeres om klagemuligheter til bruker både i vedtaksbrev, på nav.no og i mange tilfeller brukers dialog med NAV Kontaktsenter og Nav-kontoret. Klagefristen etter folketrygdloven er seks uker¹ og dermed dobbelt så lang som etter forvaltningslovens normalordning.² Å klage er kostnadsfritt og klager løper ingen risiko for å bli pålagt omkostningene staten har i forbindelse med behandlingen av klagen. Utgangspunktet er også at klager som får medhold, har krav på å få dekket egne omkostninger (for eksempel til juridisk eller sakkyndig bistand).³

For utvalget reiser dette spørsmål ved om det er grunn til å endre rammebetingelsene for å klage, for på den måten å begrense antallet klager.

Retten til å klage utgjør en viktig rettssikkerhetsgaranti. Reglene er utformet for å sikre alle brukere, uavhengig av ressurser, en reell mulighet til å få overprøvd forvaltningens vedtak. Generelle innstramminger i klageretten er også lite målrettet, og kan også innebære at flere uriktige

vedtak blir stående. Som et generelt utgangspunkt er utvalget derfor av den oppfatning at man bør være forsiktig med å stramme inn på rammevilkårene for klageretten.

Mandatet viser eksplisitt til det ikke er forbundet noen kostnader for bruker å klage til NAV Klageinstans. Utvalget har derfor vurdert om det bør innføres gebyr for å påklage vedtak. Det er vanlig i norsk rett at det er kostnadsfritt å klage. Et gebyr kan føre til at brukernes økonomiske ressurser blir avgjørende for om de får prøvd sakene sin gjennom å klage. Særlig innenfor et så sentralt område som Nav forvalter, er gebyr for å klage etter utvalgets syn ikke et aktuelt virkemiddel.

Derimot har utvalget funnet grunn til å vurdere nærmere om det er grunn til å opprettholde særregelen om klagefristen. Klagefristen etter folketrygdloven er i dag dobbelt så lang som den alminnelige klagefristen i forvaltningen. Det gjelder også sammenlignet med fristen som gjelder i sammenlignbare saker, for eksempel innenfor helse- og omsorgssektoren.

Et spørsmålet er om det er grunn til å justere rammene for behovsprøvd fritt rettsråd i klagesaker etter folketrygdloven § 21-12.⁴ I dag kan brukere tilkjennes fritt rettsråd i disse sakene hvis vedtaket faktisk påklages. Bistand til å vurdere om et vedtak skal påklages, dekkes ikke. Etter som det å klage er gratis, har bruker få hindringer for å sende en klage selv om advokaten og bruker ser at det ikke er grunnlag for klagen. Dagens regulering kan stimulere til unødvendige klager.

21.2 Klagefristen

21.2.1 Gjeldende rett

Den alminnelige klagefristen etter forvaltningsloven § 29 er tre uker fra underretningen om vedtaket kom frem til parten. Klagefristen kan «i sær-

¹ Folketrygdloven § 21-12 fjerde ledd.

² Forvaltningsloven § 29.

³ Forvaltningsloven § 36.

⁴ Rettshjelpsloven § 11 andre ledd nr. 6.

lige tilfeller» forlenges av underinstansen eller klageinstansen.⁵

Etter folketrygdloven § 21-12 femte ledd er fristen for å påklage vedtak etter folketrygdloven seks uker.⁶ For andre typer vedtak på Navs myndighetsområde kan det være fastsatt særskilte klagefrister i den aktuelle særloven. Etter barne-trygdloven og arbeidsmarkedsloven er klagefristen som i folketrygdloven seks uker. Etter kontantstøtteleven, barnelova, forskotteringsloven (bidragsforskudd), ektefelleloven (ektefellebidrag) og lønnsgarantiloven gjelder imidlertid forvaltningslovens vanlige treukersfrist. Det gjelder altså ulike klagefrister for forskjellige ytelser Nav treffer vedtak om.

Klagefristen var også seks uker etter folketrygdloven av 1966.⁷ Bakgrunnen for at fristen ble satt til seks uker, er ikke nærmere drøftet i forarbeidene, men regelen var en videreføring av gjeldende rett fra folketrygden 1966.

I utredningen som ligger til grunn for folketrygdloven 1997, ble det foreslått at klagefristen skulle endres og følge normalregelen i forvaltningsloven. Utvalget anså det som lite praktisk at klagebehandlingen skulle reguleres av to regelverk. Utvalget la til grunn at forvaltningslovens regulering garanterte tilstrekkelig rettssikkerhet, særlig under henvisning til at det etter forvaltningsloven var adgang til å gi oppreisning for fristoversittelser, og ikke minst at det alltid ville være adgang til å fremsette nye krav om fremtidige ytelser.⁸ Departementet valgte imidlertid å videreføre fristen på seks uker.⁹ Det er denne som gjelder i dag.

Rettsvirkningen av at en klage er inngitt for sent er at den som utgangspunktet skal avvises.¹⁰ Brukeren vil da som et utgangspunkt ikke få vurdert saken på nytt. Klagen kan allikevel tas under realitetsbehandling innen ett år dersom parten ikke kan lastes for å ha oversittet fristen, eller dersom det av særlige grunner er rimelig å få klagen prøvd.¹¹

21.2.2 Utvalgets vurderinger

Det er særlig tre hensyn som gjør seg gjeldende når utvalget skal ta stilling til hvilken klagefrist som bør gjelde på Navs myndighetsområde.

For det første er det viktig at fristen gir brukeren rom for å områ seg før klagen eventuelt må inngis. For flere av ytelsene er regelverket komplisert, og det vil derfor ofte kunne være behov for å rådføre seg med andre og eventuelt ta kontakt med en advokat. Dette tilsier at tidsfristen ikke må være for kort.

For det andre er det viktig å sikre at prosessen ikke trekker ut i tid. En raskest mulig avklaring er positivt både for parten selv og for Nav. Det er ressurskrevende å ha saker i prosess. Dette tilsier at fristen bør være så kort at brukerne gis en oppfordring til å handle så raskt som mulig.

For det tredje mener utvalget at det har en verdi for både bruker og Nav at reglene er enhetlige og enkle. Det begrenser sannsynligheten for at det skjer feil, noe som igjen er tillitvekkende.

Basert på disse tre overordnede hensynene har Forvaltningslovutvalget foreslått å videreføre dagens alminnelige treukersfrist. Forvaltningslovutvalget viser til at dagens regel er godt innarbeidet, og at den gir uttrykk for en god avveining mellom de ulike hensynene.¹² Samtidig peker Forvaltningslovutvalget på at det unntaksvis kan det være aktuelt å gi særregler, og da særlig der sakene er særlig kompliserte eller har særlig stor betydning for parten.

For dette utvalget blir spørsmålet om det foreligger tilstrekkelig gode grunner til å ha en annen klagefrist på folketrygdlovens område. Dagens regel er i stor grad historisk betinget.

Siden seksukersfristen ble fastsatt, både opprinnelig og i 1997, har det skjedd vesentlige endringer i samfunnet. Muligheten for å klage digitalt eller gjennom andre kommunikasjonsformer gjør det lettere og raskere å klage. Det tilsier etter utvalgets syn at det bør være gode grunner for å opprettholde en lenger frist enn det som gjelder på andre områder.

I referansegruppemøte har brukerorganisasjonene gitt uttrykk for at de mener eksisterende klagefrist bør opprettholdes. I Agenda Kaupangs rapport om brukeropplevelser i klage- og ankesystemet er det også flere som gir uttrykk for at klagefristen bør forlenges. Det vises til at det fremstår som urimelig at klage må sendes inn innen seks uker, når forvaltningen selv bruker måneder på å avgjøre sakene.¹³ Utvalget har forståelse for at mange opplever seks uker som for kort tid, men utvalget er ikke enig i at lang saksbehandlingstid i forvaltningen er et godt argu-

⁵ Forvaltningsloven § 29 fjerde ledd.

⁶ Folketrygdloven § 21-12 femte ledd.

⁷ Folketrygdloven 1966 § 14-7 tredje ledd.

⁸ NOU 1990: 20 – Forenklet folketrygdlov, kapittel 20.

⁹ Ot.prp. nr. 29 (1995–96)

¹⁰ Forvaltningsloven §§ 33 annet ledd og 34 første ledd.

¹¹ Forvaltningsloven § 31.

¹² NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov, s. 384.

¹³ Agenda Kaupang (2022) Brukeropplevelser fra klage- og ankesystemet i NAV og Trykderetten, s. 24.

ment for lang klagefrist. Mens forvaltningen behandler mange hundre tusen saker, har partene bare ansvar for sin ene sak. Utvalget foreslår for øvrig en rekke tiltak som skal påskynde prosessen, og i et slikt perspektiv bør det legges opp til at også brukerne pålegges et visst ansvar for å få ned den samlede tidsbruken i systemet.

Utvalget legger også vekt på at minstekravene til en klage ikke er spesielt strenge, og at brukerne ikke trenger å sende inn alle relevante opplysninger i selve klagen.

Urimelige utslag av en kortere klagefrist avdempes dessuten ved at loven åpner for at fristen i særlige tilfeller kan forlenges, og at det kan gis oppreisning for fristoversittelser.¹⁴ I mange saker vil også brukere kunne søke på nytt, om enn med nytt virkningstidspunkt.

Etter en samlet vurdering mener utvalget at det ikke er tilstrekkelige grunner for å ha en annen klagefrist på dette området enn den alminnelige klagefristen i forvaltningen. Utvalget foreslår derfor å endre folketrygdloven § 21-12 femte ledd og barnetrygdloven § 15 andre ledd. Klagefristen vil da følge den alminnelige regelen i forvaltningsloven, og være på tre uker. Arbeidsmarkedsloven § 17 andre ledd foreslås endret slik at ordlyden «seks uker» erstattes med «tre uker».

21.3 Rettshjelp til å vurdere klage

21.3.1 Innledning

Brukere som velger å la seg representere av advokat eller annen fullmektig, må selv dekke utgiftene til slik bistand.¹⁵ Etter rettshjelpsloven § 11 kan det imidlertid innvilges fritt rettsråd i klagesaker som reguleres av folketrygdloven § 21-12.¹⁶ Fritt rettsråd i klagesak er behovsprøvd.

Kostnader ved bistand i klagesak dekkes bare dersom en klage blir satt fram. Kostnader ved bistand for å få vurdert om det er grunnlag for klage, og om vedtaket i så fall skal påklages, dekkes derimot ikke. Dagens ordning med kostnadsfri klage gir insentiv til å levere en klage selv om bruker og advokat ser at det er svært liten sannsynlighet for at klagen vil føre frem. Slik utvalget ser det, stimulerer altså systemet til unødvendige klager.

Rettshjelpsutvalget identifiserte også denne problemstillingen, og viser i sin utredning til at dette systemet i seg selv er en årsak til klager. Klager formulert av advokater, men som åpenbart ikke vil føre fram, ble også pekt på som et problem blant flere av informantene i SINTEFs gjennomgang av omgjøring etter klager i 2016. Rettshjelpsutvalget viste også til SINTEFs gjennomgang og foreslo at retten til støtte utvides til å omfatte vurdering av klage.¹⁷

21.3.2 Utvalgets vurderinger

Det er uheldig når reglene om rettshjelp gir brukerne oppfordring til å klage også i saker der de har bedt om rettsråd, og hvor advokatene mener at klagen ikke vil føre frem. Dette utvalget er derfor enig med Rettshjelpsutvalget i at ordningen bør justeres slik at det kan gis dekning for arbeid med å vurdere om et vedtak skal påklages, og fremmer forslag til endring i rettshjelpsloven i tråd med dette.

Det kan spørres om en utvidet rettshjelpsordning, som da også dekker kostnader forbundet med å vurdere om et vedtak skal påklages, bør kombineres med en noe innsnevret rett til å få dekket kostnadene ved selve klagen. Dette vil ha økonomiske konsekvenser for staten når brukere som oppfyller inntektskravene får dekket kostnadene for å få saken sin vurdert. For å bøte noe på dette kan det reises spørsmål ved om reglene bør være slik at klager som åpenbart ikke kunne føre frem, ikke gir krav på kostnadsdekning. Dette vil hindre at brukere som får vurdert klagemulighetene sine, oppfordres til å klage selv om klagen ikke har utsikter til å nå frem, bare for å få dekket advokatkostnader. En slik ordning vil også virke prosessdrivende. Utvalget har derfor valgt å ikke foreslå et slikt unntak.

Utvalgets forslag bygger på det samme saklige virkeområde som gjeldende ordning, det vil si klagesaker etter folketrygdloven § 21-12. Loven er tolket slik at rettshjelpsordningen også omfatter vedtak truffet i medhold av andre lover, dersom disse lovene henviser til klagebestemmelsen folketrygdloven § 21-12. Det betyr at rettshjelp også er aktuelt ved klager over vedtak truffet i medhold av barnetrygdloven, AFP-tilskottsloven og lov om supplerende stønad ved kort butid.¹⁸

I Rettshjelpsutvalgets forslag er det foreslått en tilstramming av loven, slik at muligheten for

¹⁴ Forvaltningsloven § 29 fjerde ledd og § 31.

¹⁵ Retten til å la seg bistå av fullmektig, følger av forvaltningsloven § 12.

¹⁶ Rettshjelpsloven § 11 andre ledd nr. 6. Muligheten vil omfatte klage i alle saker etter folketrygdloven, og klager etter andre lover som henviser til folketrygdloven § 21-12.

¹⁷ NOU 2020: 5 Likhet for loven, s. 161.

¹⁸ Se Barnetrygdloven § 16 og lov om supplerende stønad § 22, og AFP-tilskottsloven § 17 andre ledd.

fritt rettsråd er begrenset «til den som vurderer å klage over vedtak etter folketrygdloven». Dermed vil klager på vedtak etter barnetrygdloven, AFP-tilskottsloven og Lov om supplerande stønad ved kort butid ikke falle inn under ordningen. Det fremgår av innstillingen at det var et bevisst valg fritt rettsråd ikke skulle gis etter dette alterantivet for klager over vedtak etter barnetrygdloven.¹⁹ Derimot er ikke forholdet til AFP-tilskuddsloven²⁰ og lov om supplerande stønad ved kort butid drøftet.²¹

¹⁹ NOU 2020: 5 Likhet for loven, s. 161.

²⁰ AFP-tilskottsloven § 17 andre ledd.

I referansegruppemøter har utvalget blitt oppfordret til å adressere denne uklarheten. Slik utvalget ser det bør rettshjelpsordningen saklige virkeområde begrenses uten at det er vurdert opp mot de ulike ytelsene, og da særlig saker etter lov om supplerande stønad ved kort butid. Utvalget antar at disse spørsmålene vil vurderes i forbindelse med oppfølgingen av rettshjelpsutvalgets innstilling. Det fremmes derfor forslag til endring som beholder dagens saklige virkeområde for fritt rettsråd.

²¹ Lov om supplerande stønad § 22 som gir folketrygdloven § 21-12 anvendelse «så langt dei høver».

Kapittel 22

Rammene for søksmål for Trygderetten

Boks 22.1 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

- at gjeldende regler om Trygderettens saklige virkeområde videreføres
 - ved behov bør departementet vurdere om det i forskrift skal gjøres unntak for visse sakstyper
- at det fortsatt skal være gebyrfritt å bringe saker inn for Trygderetten
 - ved behov bør det vurderes om gebyr er hensiktsmessig for enkelte sakstyper
- at ankefristen på seks uker videreføres som søksmålsfrist

22.1 Innledning

De fleste vedtak truffet av NAV Klageinstans kan ankes inn for Trygderetten. Årlig blir mellom 3 500-4 000 vedtak påanket. Sammenliknet med forvaltningssaker for domstolen, er dette et svært høyt antall. Årsaken er særlig de gunstige vilkårene som gjelder for anke til Trygderetten. For bruker er det ofte kostnadsfritt å anke til Trygderetten og det er mulig å få dekket egne sakskostnader.¹ Videre har bruker i praksis ingen risiko for å måtte betale statens kostnader.² Det skal heller ikke betales rettsgebyr for anke til Trygderetten.³ I tillegg er fristen for å anke seks uker.⁴

Disse vilkårene fører til at Trygderetten har en helt annen situasjon enn de alminnelige domstolene. Mens man i de alminnelige domstolene, etter utvalgets syn, burde hatt flere saker om utøving av offentlig myndighet, er det i Trygderetten så mange saker at det tidvis oppstår store restanser.⁵

I mandatet er det pekt på at det ikke gjelder regler om siling av hvilke sakstyper som kan ankes inn for Trygderetten, og heller ingen krav

til ankens verdi. Det er også nevnt at det ikke er forbundet med noen kostnad å anke. Utvalget anser det derfor som en del av mandatet å vurdere om det skal gjøres endringer i rammevilkårene for behandling i Trygderetten med det formål å redusere antall saker.

Utvalget tar her utgangspunkt i forholdsmessighetsprinsippet. Samtidig som rettssikkerhetsgarantiene skjerpes høyere opp i klage- og ankesystemet, må det skje en reduksjon i antallet saker, med det formål at sakenes viktighet øker jo høyere oppe i systemet man er. Dette tilsier etter utvalgets syn at rammevilkårene må skjerpes for hvert trinn oppover i klage- og ankesystemet. Spørsmålet for utvalget er om de rammene for å bringe en sak inn for Trygderetten er forholdsmessige i lys av det nivået sakene da er på, og sakenes viktighet. I vurderingen må det tas hensyn til at sakene for Trygderetten allerede har vært klagebehandlet én gang i Nav. Det tilsier at det må kunne stilles strengere betingelser for å få behandlet saken i Trygderetten enn det som gjelder ved klage til NAV Klageinstans. Det er også naturlig for utvalget å se hen til rammevilkårene for overprøving av klagevedtak på andre ytelsesområder.

22.2 Trygderettens saklige virkeområde

22.2.1 Innledning

Trygderettens saklige virkeområde er definert i trygderettsloven § 2. Trygderetten behandler vedtak om individuelle rettigheter og plikter etter fol-

¹ Rettshjelpsloven § 17 første ledd og trygderettsloven § 29 første ledd.

² Etter trygderettsloven § 29 andre ledd kan den ankende part ilegges sakskostnader, men bestemmelsen benytte kun helt unntaksvist. Trygderetten har visstnok bare i ett tilfelle pålagt den ankende part å betale saksomkostninger, i TRR-2011-1060, jf. Prop. 139 L (2014–2015) s. 88.

³ Trygderettsloven § 30.

⁴ Trygderettsloven § 9.

⁵ NOU 2020: 11 Den tredje statsmakt, s. 67.

ketrygdloven, barnetrygdloven, lovgivningen om krigspensjonering, bestemmelser for supplerende pensjonsordninger som er fastsatt ved lov eller vedtak av Stortinget, samordningsloven og særlige lovbestemmelser som fastsetter at saker kan ankes til Trygderetten. Vedtakene etter folketrygdloven bare kan bringes inn for Trygderetten etter at klageretten er benyttet.⁶ Det samme gjelder vedtak etter for eksempel barnetrygdloven og lov om supplerende stønad.⁷

Etter folketrygdloven § 21-12 fjerde ledd kan departementet gi forskrift som unntar visse typer ytelser fra prøving i Trygderetten. Dette er gjort i forskrift om unntak fra anke til Trygderetten, som unntar noen få vedtakstyper, blant annet vedtak om bidrag til spesielle formål etter folketrygdloven § 5-22, om reduksjon av arbeidsavklaringspenger etter folketrygdloven § 11-9 og om tap av retten til å praktisere for trygdens regning etter § 25-6.

De fleste vedtak som treffes av Nav, kan bringes inn for Trygderetten. En betydelig andel vedtak på Navs myndighetsområde, kan ikke påankes. Det gjelder kontantstøtteloven, barnelova, forskotteringsloven, ekteskapsloven, arbeidsmarkedsloven, lønnsgarantiloven, NAV-loven, forvaltningsloven og deler av tilleggsstønadsforskriften.

På den annen side kan Trygderettens saklige virkeområde også være utvidet i særlov. Det følger for eksempel av lov om supplerende stønad til personar med kort butid i Noreg § 22 at vedtak om supplerende stønad også kan ankes inn for Trygderetten.

22.2.2 Utvalgets vurderinger

Utvalget har vurdert om det bør gjøres endringer i Trygderettens virkeområde for å redusere antall saker og dermed Trygderettens arbeidsbelastning. For utvalget er det viktig at Trygderetten i praksis fungerer som en reell domstol og erstatning for tingrettene. Å gå inn for å unnta hele eller deler av ulike saksområder fra Trygderettens virkeområde vil bety å gå inn for en reduksjon av reell domstolskontroll.

I en vurdering av om Trygderettens saklige virkeområde bør innsnevres, er det relevant å spørre om tingrettens behandlingsmåte gir noen fordeler som veier opp for ulempene ved at Trygderetten ikke er en del av systemet. Særlig sett i lys av kostnadene ved å bringe saker inn for tingretten, bør fordelene da være forholdsvis betydelige. Utvalget har gjennomgått de ulike vedtakstypene som i dag

behandles for Trygderetten, og kan ikke se at noen av disse egner seg spesielt godt for tingrettsbehandling. Tingretten fremstår ikke som et bedre tvisteløsningsalternativ for brukerne enn Trygderetten. Selv om behandlingsformen i tingretten for enkelte sakstyper kan gi bedre bevisgrunnlag, blant annet fordi bruker får anledning til å forklare seg muntlig, vil kostnadene forbundet med en slik sak gjøre at domstolsprøving får liten realitet.

Utvalget anbefaler derfor ikke at det gjøres endringer i Trygderettens saklige virkeområde. Hvis det skulle oppstå et reelt behov for å unnta visse (nye) sakstyper fra Trygderettens virkeområde, antar utvalget at det kan reguleres i forskrift, for eksempel i medhold av folketrygdloven § 21-12 fjerde ledd. For øvrig kan et behov for å begrense antallet saker, eller heve terskelen for å bringe saken til Trygderetten, møtes med et krav om at bruker må betale helt eller delvis for behandlingen av enkelte sakstyper.

22.3 Rettsgebyr

22.3.1 Innledning

Det er ingen gebyrer for å få behandlet saker i Trygderetten.⁸ Dette gjelder uavhengig av om retten blir satt med fagkyndige medlemmer. Til sammenlikning utløser det et rettsgebyr å bringe saker inn for overprøving for en domstol.⁹ Rettsgebyret fastsettes årlig og er for 2023 1 243 kroner. For saker for forlikrådet er gebyret 1,1 ganger rettsgebyret.¹⁰ For behandling av saker i tingretten er inngangsgebyret på fem ganger rettsgebyret, og gebyret øker dersom hovedforhandling varer i mer enn en dag. Hvis en part krever retten satt med meddommere eller det oppnevnes en sakkyndig, må parten i tillegg betale kostnaden for dette.¹¹ Den som taper saken, kan pålegges å betale rettsgebyret som en del av avgjørelsen om sakskostnadene.

Enkelte sakstyper er unntatt fra rettsgebyr, blant annet saker mot Arbeids- og velferdsdirektoratet.¹² Det betyr at bruker ikke må betale rettsgebyr dersom vedkommende bringer en kjennelse fra Trygderetten inn for lagmannsretten, eller lagmannsrettens dom i slike saker blir anket inn for Høyesterett. På sammenliknbare områder som

⁸ Trygderettsloven § 30.

⁹ Se Rettsgebyrloven § 7 om forlikrådet og § 8 for tingrett, lagmannsrett og Høyesterett.

¹⁰ Rettsgebyrloven § 8.

¹¹ Rettsgebyrloven § 2 andre ledd.

¹² Rettsgebyrloven § 10.

⁶ Folketrygdloven § 21-12 sjette ledd.

⁷ Barnetrygdloven § 16 og lov om supplerende stønad § 22.

helse- og omsorgssektoren eller sosialsektoren, må klagevedtak truffet av statsforvalteren bringes inn for de ordinære domstolene, og i disse sakene må det betales rettsgebyr.

Det er ikke opplagt hvorfor det skal betales rettsgebyr for saker innenfor helse- og omsorgssektoren, men ikke for Nav-saker. Da trygderettsloven ble vedtatt, ble det vist til at selv «et beskjedent gebyr kan bety en økonomisk belastning for en pensjonist eller pensjonssøker og kan i tilfelle innebære en faktisk begrensning av den formelle ankerett».¹³ Tilsvarende vil også gjelde for brukere i mange andre saker innenfor helse- og omsorgssektoren.

Spørsmålet om å innføre gebyr for å anke til Trygderetten har blitt vurdert flere ganger. Det ble blant annet drøftet på 1970-tallet uten at departementet fant å kunne gå inn for det. Begrunnelsen var at man ikke ønsket en utsiling av ankesaker av økonomiske grunner.¹⁴

Spørsmålet kom opp på nytt på 1990-tallet etter anbefaling fra Statskonsult og Trygderetten. Trygderetten hadde blant annet vist til en tendens til høy ankefrekvens, og at kvaliteten og holdbarheten i ankene ville bli bedre om dersom det ble innført ankegebyr.¹⁵ Departementet valgte heller ikke den gangen å innføre en gebyrløsning. Det ble vist til at gebyr kunne virke urimelig for den som mener seg feil behandlet, og at innkreving av gebyr vil medføre administrativt merarbeid. Departementet tok likevel forbehold om å komme tilbake til spørsmålet dersom andre tiltak ikke skulle ha tilfredsstillende virkning på anketilbøyeligheten.

Gebyr er også omtalt i forbindelse med lovrevisjonen i 2015.¹⁶ På det tidspunktet var det imidlertid lave restanser, og departementet valgte derfor å ikke foreslå ankegebyr.

22.3.2 Utvalgets vurderinger

Utvalget mener at Trygderetten skal være et lavterskeltilbud for brukerne på dette området. Selv et mindre gebyr vil bety at enkelte brukere ikke vil kunne få prøvd sin sak.

Så lenge ankebehandling for Trygderetten er kostnadsfri, vil brukerne imidlertid ikke ha noen økonomiske insentiver til å vurdere om saken er så viktig at den må ankes inn for Trygderetten. Tryg-

deretten har ved tidligere vurderinger av dette spørsmålet vist til at det i en del saker kan synes som om at bruker sender inn en anke mer eller mindre automatisk. Et gebyr som dekker deler av kostnaden forbundet med saken, vil kunne utløse en vurdering hos bruker og begrense antallet ugrunnede anker. Utvalget ser derfor på gebyr som et egnet virkemiddel for å regulere inngangen av ankesaker.

Utvalget mener at det er relevant å sammenlikne trygderettssakene med saker på andre velferdsytelser og den mulighet som gis for domstolsprøving der. Innenfor helse- og omsorgssektoren er utgangspunktet, at klagevedtak bare kan bringes inn for de alminnelige domstolene. Dette er ytelser som i innhold har lignende betydning for brukerne som mange av ytelsene etter folketrygdloven. For domstolsprøving av disse sakene skal det betales til dels høye rettsgebyrer, og brukerne løper en helt annen risiko for omkostningsansvar.¹⁷ Sett opp mot dette, fremstår ikke et mindre gebyr også på Trygderettens område som urimelig.

Slik utvalget ser det, vil også hensynet til forholdsmessighet i saksbehandlingen være relevant her. Jo høyere opp i klage- og ankesystemet man er, jo viktigere bør saken være. Dette hensynet retter seg både mot verdiene i tvisten og betydningen for brukeren. Resultatet av denne avveiningen, vil være forskjellig for ulike ytelser.

Samtidig bør det ikke oppstilles krav om gebyr som medfører at brukere ikke får en reell mulighet til å få prøvd særlig viktige spørsmål også for en domstol. Av den grunn bør man også trekke inn i avveiningen hvilke brukergrupper ytelsen retter seg mot. Også her vil vurderingen kunne være forskjellig for ulike ytelser.

Utvalget har funnet denne avveiningen vanskelig. Etter utvalgets vurdering er det antakelig ingen god løsning å innføre et generelt gebyr for behandling i Trygderetten. I stedet må vurderingen gjøres konkret mot de ulike ytelsene på Navs myndighetsområde. For sentrale og langvarige livsoppholdsytelser, som arbeidsavklaringspenger og uføretrygd, mener utvalget det fremstår som lite rimelig å innføre gebyr. Dette er ytelser som er særlig viktige for brukerne, og denne brukergruppen vil på grunn av manglende tilknytning til arbeidslivet, ofte ha begrenset med økonomiske ressurser. For ytelser som for eksempel barne- og trygd kan avveiningen av hensynene gi et annet resultat. Som retthjelpslovutvalget påpekte, er barnetrygd vanligvis kurante saker om mindre

¹³ Ot.prp. nr. 5 (1966–67) Om lov om anke til Trygderetten og lov om endringer i lov av 17. juni 1966 om folketrygd og andre pensjonsordninger s. 43.

¹⁴ Ot.prp. nr. 59 (1973–74), s. 5.

¹⁵ Ot.prp. nr. 25 (1992–93), s. 6.

¹⁶ Prop.139L (2014–2015), s. 92.

¹⁷ Se likevel unntak i rettsgebyrloven § 10.

beløp.¹⁸ Brukergruppen er foreldre generelt, og mange av brukerne vil ha tilstrekkelig med ressurser til å betale et mindre gebyr.

Selv om utvalget altså mener at det er forskjell på de ulike ytelsene, og at enkelte ytelser kanskje bør bli gjenstand for en gebyrløsning, har utvalget under tvil kommet til at det ikke vil anbefale å innføre dette. Utvalget har lagt vekt på at det i denne utredningen fremmes en rekke andre forslag som skal effektivisere prosessen. De tiltak som foreslås vil, etter utvalgets syn, være tilstrekkelig for at Trygderetten kan håndtere ankeinngangen.

Utvalget har også vektlagt at gebyr har vært vurdert og forkastet to ganger tidligere. Selv om brukergruppenes økonomi i dag må antas å være bedre enn på 1970-tallet, vil selv et lavt gebyr kunne medføre en barriere for enkelte brukere. Utvalget har sett hen til at Nav har vært utsatt for kritikk og negativ medieoppmerksomhet de senere årene. I en slik situasjon er det særlig betenkelig å innføre økonomiske barrierer for å få tilgang til en så viktig rettssikkerhetsgaranti som Trygderetten. Dersom utvalgets prognoser slår feil, og foreslåtte tiltak ikke gir tilstrekkelig effekt, bør departementet vurdere spørsmålet om gebyr på nytt.

22.4 Søksmålsfrist

22.4.1 Innledning

Fristen for å anke et vedtak inn for Trygderetten er seks uker fra det tidspunkt skriftlig underretning om vedtaket, ankeadgang og ankefrist er kommet fram til brukeren.¹⁹ Fristen har stått uendret siden etableringen av folketrygden og Trygderetten på slutten av 1960-tallet. Regelen er begrunnet med hensynet til å få fremskyndet ankene, og da departementet i sin tid vurderte dette, var spørsmålet om fristen skulle utvides snarere enn å kortes ned.²⁰

Spørsmålet om ankefrist er også omtalt i lovrevisjonen til trygderettsloven i 2015. Det ble i den forbindelse foretatt en gjennomgang av ulike problemstillinger som kan oppstå om når fristen begynner å løpe, og når og hvordan fristen avbrytes. Spørsmålet om fristen skulle utvides eller kortes ned, ble imidlertid ikke vurdert.²¹

Utvalget foreslår at Trygderetten gis formell status som særdomstol, og at brukerne skal fremsette stevning for Trygderetten. I et slikt system er det naturlig å omtale fristspørsmålet som et spørsmål om søksmålsfrist. Med dagens terminologi er det riktigere å omtale dette som et spørsmål om ankefrist. Realitetene er imidlertid de samme, og de hensyn som gjør seg gjeldende, påvirkes ikke av Trygderettens formelle status.

Det følger av Trygderettsloven § 9 andre ledd at Trygderetten og ankemotparten kan forlenge ankefristen dersom «særlige grunner» foreligger. I praksis har dette vilkåret ikke vært praktisert særlig strengt.²²

22.4.2 Utvalgets vurderinger

Ettersom utvalget foreslår at Trygderetten skal bli en formell domstol, oppstår også spørsmålet om reglene om fristforlengelser bør endres.

Hensynet til effektivitet tilsier at reglene utformes slik at de bidrar til bringe prosessene fremover, og at prosessene ikke trekker unødige ut i tid. At saken får sin endelige avklaring innen rimelig tid, er et gode både for brukeren, Nav og samfunnet. Det tilsier at fristen bør være så kort at brukerne får en oppfordring til å handle så raskt som mulig.

Samtidig bør ikke fristen være så kort at parten ikke rekker å områ seg. Fristen må ikke forhindre at brukeren får reell mulighet til å benytte sine prosessuelle rettigheter.

Fristens lengde bør ses i sammenheng med formkravene som stilles til å få en sak behandlet av Trygderetten. Etter utvalgets forslag vil kravene være de samme som gjelder for stevning til domstolen. Disse kravene er strengere enn det som gjelder for fremsettelse av en klage i forvaltningen. I de fleste sakene vil brukere også engasjere advokat. Når en prosesshandling krever bistand fra tredjepart, er også det et hensyn som taler for en noe lengre frist enn det som gjelder i forvaltningssporet.

Utvalget legger til grunn at dagens seksukersfrist er godt innarbeidet og at den på en god måte tar hensyn til brukerens behov for undersøkelser, samt for Navs og Trygderettens behov for rask avklaring. Utvalget foreslår derfor at fristen på seks uker som i dag gjelder for anker, beholdes som en søksmålsfrist.

¹⁸ NOU 2020: 5 Likhet for loven, s. 161.

¹⁹ Trygderettsloven § 9 første ledd.

²⁰ Ot.prp. nr. 5 (1966–67), s. 31

²¹ Prop. 139 L 2014–2015, s. 50

²² Jf. for eksempel TRR-2021-3679.

Del VIII

*Tiltak for å bedre styring og forvaltningsutvikling
i Nav og Trygderetten*

Kapittel 23

Styring, organisering og ledelse i Nav og Trygderetten

Boks 23.1 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

- at departementet og Nav ser styring av saksbehandlingstiden til førstegangsvedtaket og de ulike delene av klage- og ankeprosessen mer i sammenheng, samt øker styringsfokus mot kvalitet i saksbehandlingen
- at det lovfestes et krav til internkontroll i Nav og at Nav utvikler et helhetlig kvalitetssystem for bedre oppfølging av kvalitetsavvik
- at Nav iverksetter tiltak for å øke tilliten fra brukerne ved
 - å sikre bedre samhandling mellom veileder og saksbehandler for arbeids- og helseytelser
 - å bedre brukers muligheter for rask avklaring av spørsmål
- at styring av Trygderetten overføres til Justis- og beredskapsdepartementet/ Domstolsadministrasjonen
- at det etableres et restanseprosjekt for Trygderetten administrativt underlagt Trygderetten

23.1 Styring av Nav

23.1.1 Innledning

Utvalget stiller spørsmål ved om departementet i sin styring av direktoratet har funnet en god balanse mellom kvalitet og effektivitet. Utvalget mener det har vært et høyt fokus på tidsfristene for førstegangsvedtaket, og at dette har hatt to utilsiktede virkninger.

For det første er det grunn til å tro at tids- eller vedtakspress har påvirket kvaliteten i saksbehandlingen negativt. For å oppfylle forventninger til produksjon og tidsfrister, har saksbehandlere truffet vedtak uten å gjennomføre nødvendige saksbehandlingsskritt.

For det andre synes det å ha skjedd tilpasninger, slik at Nav har prioritert de faser av prosessen som de måles på, til uheldig fortrensel for faser som ikke måles på samme måte. Etter utvalgets syn bør mål- og resultatstyringen gjennomføres slik at den gir insentiver til både å holde høy produktivitet, og et ønsket kvalitetsnivå i saksbehandlingen. I dette kapitlet vurderer utvalget aktuelle styringstiltak. Utvalget mener tiltakene vil gi insentiver til både bedre effektivitet og kvalitet i saksbehandlingen i Nav. Dette vil øke tilliten til Nav, og dermed bidra til å redusere antallet klager.

23.1.2 Styringens betydning for lang saksbehandlingstid

I tildelingsbrevet til direktoratet har departementet de senere årene hatt et styringsparameter med krav om gjennomsnittlig tidsfrist frem til første vedtak for de ulike ytelsesområdene. I hovedsak har Nav klart å oppfylle forventningene til gjennomsnittlig saksbehandlingstid. Resultatene fra 2021 viser at gjennomsnittlig saksbehandlingstid, frem til førstegangsvedtak for alle ytelser, var om lag 31 dager.

Det er et spørsmål om disse fristene har fått utilsiktede virkninger for andre deler av klage- og ankeprosessen, ved at saksbehandling frem til første vedtak blir prioritert. Det er ikke satt tilsvarende frister til klage- og ankeprosessen. Direktoratet er likevel bedt om å rapportere på gjennomsnittlig saksbehandlingstid. Videre er det satt krav i mål- og disponeringsbrevene fra direktoratet til etaten vedrørende saksbehandlingstiden i de ulike fasene i prosessen. Riksrevisjonen har funnet at det er lite oppmerksomhet på den totale saksbehandlingstiden i klage- og ankesaksprosessen. Dermed er det også lite oppmerksomhet på hvor lenge en bruker må vente på svar på sin sak.¹

¹ Riksrevisjonen Dokument 3:8 (2020–2021), s. 8.

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i førsteinstansens behandling av klager er 98 dager i 2021. Klagesaksbehandlingen i NAV Klageinstans tok i gjennomsnitt 140 dager, mens klageinstansen i gjennomsnitt brukte 222 dager på å forberede ankesak for Trygderetten. Utvalgets undersøkelser viser videre at saksbehandlingstiden i disse fasene i all hovedsak består av liggetid.² Slik styringsparameterne fra departementet er formulert, får Nav insentiver til å prioritere førstegangsvedtakene, og styringen gir lite oppmerksomhet på den totale saksbehandlingstiden for klager og anker. Selv om det er viktig å gi brukerne som søker om livsoppholdsytelse rask avklaring, kan ikke dette behovet legitimere de svært lange saksbehandlingstidene. Agenda Kaupang skriver i sin rapport at det oppleves som krevende for den som klager å gå så lenge uten en avgjørelse, og en avklaring på hva som skjer videre. For mange oppleves det som at «livet blir satt på vent» i tiden det tar å avklare saken. De skriver videre at for flere av informantene har ventetiden også fått store økonomiske konsekvenser.³

Utvalget anbefaler at departementet og Nav i fremtiden ser styring av førstegangsvedtaket og de ulike delene av klage- og ankeprosessen i sammenheng. Dersom det oppstilles styringsparametere knyttet til bestemte tidsfrister for en del av prosessen, er det viktig at dette følger opp med frister av samme karakter for øvrige faser av prosessen. Videre må det legges større vekt på hvor lenge saken allerede har vært i systemet, det vil si hvor lenge brukeren har ventet på avklaring av sin sak. Det betyr ikke at alle fristene i prosessen må være like lange.

Utvalget registrer at styringssignalene i tildelingsbrevet til Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2023 er endret sammenliknet med brevene fra tidligere år.⁴ Styringsparameterne, med krav til saksbehandlingstid for de ulike ytelsene, er endret til «Effektiviteten i forvaltningen av ytelsene skal bedres». Utvalget mener at dette er riktig vei å gå for å få en samlet oversikt og styring av tidsbruken i Nav fra søknad til klager og anker.

Samtidig vil utvalget påpeke at den nye styringsparameteren (samlet effektivitet) kan være vanskeligere å måle enn de tidligere styringsparameterne (saksbehandlingstid). For å øke effektiv-

teten og få ned tidsbruken i saksbehandlingen av klager og anker, anbefaler utvalget at tidsbruken for klager og anke inngår i målingen av parameteren, på lik linje med tidsbruken knyttet til førstegangsvedtakene. Utvalget vurderer at endringen i styringsparameteren kan gi insentiver til å oppnå kortere saksbehandlingstider i klage- og ankesystemet i Nav enn tilfellet er i dag. Dette er effektivt for Nav, og en viktig del av rettsikkerheten for den enkelte bruker.

23.1.3 Styringens betydning for kvaliteten i førstegangsvedtaket

Utvalget legger til grunn at den høye omgjøringsprosenten i klage- og ankesaker må sees i sammenheng med at det treffes for mange vedtak med feil resultat i førsteinstans. Mange av disse feilene skyldes at Nav ikke har tilstrekkelige opplysninger når vedtaket treffes. Slik utvalget ser det, har departementets styring lagt et betydelig press på Nav i retning av effektivitet og saksbehandlingstid frem til første vedtak.

SINTEF la til grunn i sin analyse fra 2016 at det er vanskelig å oppfylle kravene til saksbehandlingstid dersom Nav skal gjennomføre flere runder med mangelbrev og dokumentasjonsinnhenting.⁵

«På spørsmål om hvordan de opplever hverdagen sin som saksbehandler, og forventningene om at de skal fatte korrekte vedtak innen normert tid, ga flere uttrykk for frustrasjon, på tvers av saksområde. Kjernen er at det kan være utfordrende å balansere hensynet til effektivitet og kvalitet i saksbehandlingen. Mye handler om hvor langt man skal utrede en sak og vente på at all dokumentasjon foreligger.»

Oslo Economics finner at et høyt «vedtakspress», det vil si forventninger til hvor mange vedtak hver saksbehandler skal levere innen en gitt tidsramme, trolig er en medvirkende årsak til at det i en del saker ikke utredes grundig nok.⁶ Dette er et inntrykk utvalget har fått forsterket gjennom samtaler med referansegruppen og undersøkelser utvalget selv har gjennomført.

Tidsfristene for søknadsbehandling er viktig for at brukeren skal unngå å stå uten livsoppholdytelse, eller andre viktige ytelser, men behovet

² Oslo Economics (2022), Saksflyt i klage- og ankesaker i NAV og Trygderetten, s. 35. Analysen omfatter arbeidsavklaringspenger og uføretrygd.

³ Agenda Kaupang (2022), Brukeropplevelser fra klage og ankesystemet i NAV og Trygderetten, s. 22-23.

⁴ Tildelingsbrev til Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2023.

⁵ SINTEF (2016), Omgjøring av vedtak i Nav og Trygderetten, s. 88.

⁶ Oslo Economics (2022), Drivere for klager og anker i Nav og Trygderetten, s. 75.

for rask saksbehandling må aldri benyttes som begrunnelse for å senke kvaliteten på saksbehandlingen til et nivå som ikke oppfyller lovens krav. Utvalget mener at Nav på flere punkter og områder har hatt en saksbehandlingspraksis som er på grensen av, eller i strid med, lov.

Utvalget mener at departementet i styringsammenheng bør ha større oppmerksomhet på kvalitet i saksbehandlingen, herunder finne en bedre balanse mellom effektivitet og kvalitet i sakbehandlingen. Bedring av kvaliteten i førstegangsvedtakene bør derfor løftes inn som et sentralt mål i styringsdialogen med direktoratet.

Utvalget mener at det å stille tydeligere krav til innholdet i søknad, og tydeliggjøre brukerens ansvar for å gi opplysninger, vil medføre mindre tidsbruk for Nav i behandling av saken. Dette vil bidra til å redusere saksbehandlingstiden. I saker der det er behov for å forelegge opplysninger for bruker (eksempelvis uttalelser fra rådgivende lege), innhente nødvendige opplysninger og skrive gode, tilpassede og forståelige begrunnelser, er det grunn til å tro at tidsbruken vil øke noe. Med gode digitale løsninger, som ivaretar disse prosessene, legger imidlertid utvalget til grunn at bedre kvalitet i førstegangsvedtaket ikke fører til en vesentlig økt samlet tids- og ressursbruk.

Bedre kvalitet i førstegangsvedtaket vil gi bruker økt tillit til resultatet, færre klager og dermed redusere ressursbruken som i dag går med til å behandle klager og anker. Som et mål på kvalitet har departementet i sin styring av direktoratet satt krav til at en andel av sakene skal være korrekte, der kravene settes av direktoratet. Dette blir målt gjennom kvalitetsmålinger som, etter hva utvalget har fått opplyst, foretas av de ulike enhetene (for eksempel NAV Arbeid og ytelser) i etaten. Arbeids- og velferdsdirektoratet rapporterer om relativt god måloppnåelse knyttet til dette. Utfordringen er å sikre kontroll med dette kravet. Utvalget registrerer at det ikke er presisert at kvalitet også skal omfatte kvalitet i selve prosessen. Klageinstansen skriver i sin kvalitetsrapport til Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2021 at vedtaksenhetene, rent stønadsfaglig, som regel har god faglig kontroll.⁷ De skriver imidlertid at det er registrert større utfordringer når det gjelder saksbehandlingsreglene og god forvaltningsskikk. Utvalget antar at det kan forklare hvorfor kvalitetsmålingene viser en høy andel riktige vedtak, samtidig som omgjøringsprosenten i vedtaksinstansen er svært høy for enkelte ytelser. Utvalget

mener at kriteriene i kvalitetsmålingene bør omfatte saksbehandlingsreglene, og at kontrollene bør gjennomføres av noen i organisasjonen som ikke er «lært opp» i den praksis som skal undersøkes. Nye øyne et annet sted i organisasjonen vil bedre kunne fange opp avvik.

I tildelingsbrevet til direktoratet for 2023 er styringsparameteren som skal angi kvalitet, endret til «Kvaliteten i ytelsesforvaltningen øker». Utvalget mener at det er en fornuftig endring for bedre å kunne fange opp kvalitetsavvik. Her inngår kvalitetsmålingene som en del av en rekke andre kilder i rapporteringen, herunder også omgjøringsprosenten på vedtak. I likhet med ny styringsparameter for effektivitet, blir den nye parameteren sannsynligvis vanskeligere å måle. Det kan være en utfordring å finne egnede indikatorer som gjenspeiler kvaliteten i tjenestene på en god måte. Det bør derfor vektlegges å finne metoder og verktøy som bidrar til å gi informasjon om kvaliteten i tjenestene overfor brukerne, og som fanger opp viktigheten av at vedtaket blir riktig første gang. Et helhetlig kvalitetssystem vil være viktig for å kunne sikre det.

23.1.4 Kartlegging og oppfølging av kvalitetsavvik

Gjennom utvalgets arbeid har det fremkommet informasjon som gir grunn til å reise spørsmål ved om Nav har gode nok systemer til å fange opp og korrigere kvalitetsavvik.

Utvalget har fått tilgang til en undersøkelse som NAV Arbeid og ytelser gjennomførte i 2018 for å finne årsakene til den høye omgjøringsprosenten på dagpengeområdet. Undersøkelsen viste at kvaliteten på de brevene Nav sender ut om hva som mangler i søknaden var god. I NAV Arbeid og ytelsers egen undersøkelse, fremkom det at i hele 94 prosent av sakene som ble undersøkt ga brevene klart uttrykk for hva som manglet. Utvalget fikk gjennomført en egen undersøkelse, med bistand fra faglederene på området i NAV Klageinstans. Her ble det beskrevet som en gjennomgående svakhet at brevene var standardiserte og lite forståelige for brukerne. Mange av brevene var av en slik kvalitet at de i liten grad satte bruker i stand til å gi de opplysningene Nav etterlyste.

I Navs interne undersøkelser var også spørsmålene formulert slik at undersøkelsen ikke var egnet til å avdekke om Nav overholdt plikten til å selv innhente manglende opplysninger, for eksempel fra brukers tidligere arbeidsgiver. I undersøkelsen som utvalget fikk gjennomført, fremgår det

⁷ Nav Klageinstans - Kvalitetsrapport 2021 til Arbeids- og velferdsdirektoratet, s. 8.

at Nav svært sjelden selv sørget for å innhente slike nødvendige opplysninger.

Disse funnene viser at kvaliteten Navs egne undersøkelser ikke er god nok.

Utvalget stiller også spørsmål ved om Nav i tilstrekkelig grad klarer å avdekke og følge opp avvik. En hovedårsak til den høye omgjøringsprosenten i førsteinstansen er, ifølge SINTEFs analyse fra 2016, manglende utredning av saken før vedtak ble fattet.⁸ Utvalget finner seks år senere at førsteinstansene treffer avslagsvedtak uten at utredningsplikten og plikten til å forelegge saksopplysninger for bruker til uttalelse er oppfylt, og at kvaliteten i begrunnelsene varierer.

I referat fra et etatsstyringsmøte med departementet 6. september 2016, rett i etterkant av at SINTEF-rapporten ble publisert, står det:⁹

«Direktoratet påpeker at kvaliteten i vedtakene blir bedre og det jobbes kontinuerlig med forbedringer gjennom kvalitetskontroller på ytelsesområdet, samt læring gjennom systematisering av årsaker til omgjøringer».

Det er etter utvalgets vurdering påfallende at omgjøringsprosenten for en del ytelser fortsatt er svært høy seks år senere, og at utvalget finner mange av de samme manglene i utredningen forut for første vedtak i saken. Utvalget stiller seg spørrende til at Nav ikke har klart å løse de kvalitetsutfordringene som har vært påpekt over flere år.

Det fremgår av årsrapporten for 2021 at direktoratet er oppmerksom på kvalitetsutfordringer i ytelsesforvaltningen. Følgende er også satt opp som ett av 19 risikoer i risikokartet til direktoratet:¹⁰

«Risiko for at vi ikke identifiserer og tidsnok løfter juridisk problemstillinger der det er risiko for at etaten har feil tolkning av regelverket og/eller kritikkverdig forvaltningspraksis.»

Dette er forhold som ble løftet i NOU 2020: 9 Blindsonen. Som oppfølging av dette har Nav organisert arbeidet i ulike forbedringsområder. Et av forbedringspunktene er:¹¹

«Arbeidet med å styrke forvaltningskulturen skjer gjennom flere langsiktige tiltak, knyttet til blant annet organisering, kapasitet på sårbare områder, kompetanse- og nettverksbygging. Omorganiseringen av de juridiske funksjonene i NAV er et viktig bidrag til å styrke NAVs forvaltningskultur. Videre har vi gjennom vårt nasjonale prosjekt «Økt kompetanse» iverksatt arbeid med å utvikle kompetansetiltak for saksbehandlere, veiledere og ledere i NAV på strategiske viktige områder – herunder forvaltningskompetanse i førstelinjen.»

I årsrapporten skriver direktoratet videre at NAV Klageinstans har registrert utfordringer når det gjelder saksbehandlingsreglene og god forvaltningsskikk.¹² Klageinstansen mener det er grunn til å bedre den forvaltningsrettslige kompetansen i Nav, og bedre kvaliteten i vedtaksbrevene. Riksrevisjonen konstaterer også at det er etablert mekanismer som skal sikre god kvalitet i førsteinstansenes klagesaksbehandling, men at Arbeids- og velferdsdirektoratet ikke har hatt tilstrekkelig oppmerksomhet på å utbedre svakheter som har vært påpekt over lengre tid.¹³

Nav har over tid vært kjent med svakheter i den forvaltningsrettslige kompetansen. Utvalget ser at det har vært jobbet med problemet. Samtidig finner utvalget fortsatt mange av de samme svakhetene i dag.

For å styrke kvalitetsarbeidet ytterligere, og bedre oppfølgingen av kvalitetsavvik, vil utvalget foreslå to viktige endringer: Å lovfeste et krav til internkontroll og å utvikle et helhetlig kvalitetsystem. I tillegg må det sikres god og systematisk opplæring i organisasjonen. Utvalget mener at dette vil bidra til en systematisk og helhetlig forbedringsinnsats, som er forankret i hele organisasjonen, med en tydelig ansvarliggjøring hos øverste leder. I en så stor organisasjon som Nav, kan det være vanskelig å utforme et kvalitetssystem som oppleves like relevant for alle styringslinjene. Utvalget mener en helhet i kvalitetsutviklingen, godt forankret hos Arbeids- og velferdsdirektøren, er helt nødvendig for å sikre gode tjenester til brukerne, og dermed økt tillit til at vedtakene er riktige.

23.1.4.1 Et helhetlig kvalitetssystem

Utvalget har gått gjennom direktoratets årsrapportering av igangsatte tiltak for å øke kvaliteten i

⁸ SINTEF (2016) Omgjøring av vedtak i Nav og Trygderetten, s. 215

⁹ Referat fra etatsstyringsmøtet mellom ASD og Arbeids- og velferdsdirektoratet 1. tertial 2016.

¹⁰ Årsrapport NAV, 2021, s. 72.

¹¹ Årsrapport NAV, 2021, s. 77.

¹² Årsrapport NAV, 2021, s. 47.

¹³ Riksrevisjonen Dokument 3:8 (2020–2021), s. 10.

ytelsesforvaltningen. Utvalget har i flere omganger bedt direktoratet om konkretisering og utdypinger på kvalitetsarbeidet i etaten. Etter en gjennomgang av mottatt materiale, registrerer utvalget at det pågår mange og parallelle aktiviteter for å øke kvaliteten i ytelsesforvaltningen. Innsatsen fremstår likevel som lite helhetlig og systematisk. Utvalget anbefaler derfor å utarbeide et helhetlig kvalitets-system, som skal sikre fokus på kvalitet i tjenestene til brukerne, samt prosessene bak disse. Det er særlig viktig at utviklingen av et helhetlig kvalitets-system omfatter hele organisasjonen, og ikke bare retter seg mot den enkelte styringslinje. Dette er viktig med tanke på å bedre kvaliteten i vedtakene. Utvalget mener at et slikt system som systematisk fanger opp kvalitetsavvik i organisasjonen, og som bidrar til å skape en felles forståelse for hva god kvalitet i vedtakene innebærer, er avgjørende. Dette vil først være mulig når Nav har en felles tilnærming til arbeidet med kvalitet. Dette er av særlig stor betydning, gitt at ytelser og tjenester er organisert i to ulike styringslinjer rettet mot den samme brukeren.

Forskning på aktuelle modeller for kvalitetsforbedring viser at det er noen forutsetninger som er nødvendig for å sikre en vellykket gjennomføring av kvalitetsforbedring.¹⁴ I hovedsak omhandler dette:

- forankring av arbeidet i ledelsen, hos medarbeiderne og i organisasjonen
- at ledelsen følger med på kvaliteten på egne tjenester gjennom å måle om endringene som skjer er reelle forbedringer
- at de ansatte får opplæring i systematisk forbedringsarbeid og i hvordan de kan involvere brukerne i dette arbeidet

Et helhetlig kvalitetssystem som er bygd opp i tråd med disse forutsetningene, vil i styringssammenheng også gi viktig informasjon om status for kvaliteten i organisasjonen, kvalitetsutvikling og ikke minst effekten av iverksatte tiltak i forbedringsarbeidet. Utvalget mener at kvaliteten i ytelsesforvaltningen bør måles på en mer valid og treffsikker måte enn dagens kvalitetskontroller, som gir god måloppnåelse på tross av en rekke svakheter i saksbehandlingen. For å kunne ha et funksjonelt helhetlig kvalitetssystem, er det også viktig at funn i kvalitetsmålinger og avsjekk følges opp med forbedringstiltak på en systematisk måte. Dette er særlig viktig i en organisasjon som Nav, der det er mange ulike enheter, med til dels overlappende funksjoner. Når en enhet avdekker

¹⁴ fhi.no. Modell for kvalitetsforbedring.

kvalitetsutfordringer et annet sted i organisasjonen, må dette fanges og følges opp, noe utvalget ser er en svakhet ved dagens kvalitetsarbeid i Nav.

Lovfestet internkontroll

Internkontroll er et sentralt virkemiddel for å sikre etterlevelse av lover og regelverk i virksomheten. Ifølge definisjonen til Direktoratet for forvaltning og økonomistyring er internkontroll et lederansvar og en nødvendig forutsetning for god styring. Mens styring handler om å fastsette hva en skal oppnå, og gi retning for virksomheten (gjøre de riktige tingene), er internkontroll en prosess som skal gi rimelig sikkerhet for målrettet og effektiv drift, pålitelig rapportering og etterlevelse av lover og regler. Internkontrollen understøtter styringen. I et internkontrollsystem ligger det også en klargjøring av hvem som har ansvar for hva, og hvordan oppgavene gjennomføres effektivt for å nå mål og overholde krav (gjøre tingene vi har bestemt oss for riktig første gang).¹⁵

System for internkontroll i Nav er forankret i Reglement for økonomistyring i staten¹⁶ og i instruksen til Arbeids- og velferdsdirektoratet.¹⁷

«Direktoratet skal ha et helhetlig system for internkontroll og risikostyring integrert i sin virksomhetsstyring. Internkontrollen skal være basert på risiko og vesentlighet og tilpasset virksomhetens egenart. Systemer, prosesser og rutiner skal utformes og gjennomføres slik at det gir en rimelig grad av sikkerhet for god oppfølging av fastsatte mål og resultatkrav, effektiv ressursbruk, etterlevelse av lover og regelverk og korrekt rapportering».

Internkontroll er gjerne beskrevet i seks faser:¹⁸

- planlegging
- risikovurdering
- utforming av risikoreduserende tiltak
- implementering av risikoreduserende tiltak
- oppfølging
- rapportering

Utvalget har grunn til å stille spørsmål både ved om Nav i tilstrekkelig grad klarer å identifisere

¹⁵ dfo.no. Internkontroll i staten.

¹⁶ Reglement for økonomistyring i staten. Bestemmelser om økonomistyring i staten. Det kongelige Finansdepartement. Fastsatt 12. desember 2003.

¹⁷ Instruks om virksomhets- og økonomistyring for Arbeids- og velferdsdirektoratet. Fastsatt av Arbeids- og inkluderingsdepartementet 1. januar 2022.

¹⁸ dfo.no. Internkontroll i virksomhetsstyringen.

avvik og risiko for avvik, og om Nav i tilstrekkelig grad klarer å følge opp de avvikene som avdekkes. Dette tilsier at dagens internkontrollsystem ikke har fungert tilfredsstillende. I møter med utvalget har ledelsen i Nav erkjent at den juridiske internkontrollen ikke har vært god nok.

Etter utvalgets oppfatning, er det derfor nødvendig å få på plass et bedre internkontrollsystem. Et velfungerende internkontrollsystem er avhengig av at ledelsen opplever dette som viktig og ser nytten av det. Det er også avgjørende at ansatte i Nav har kultur for å gi beskjed om mangler, og at dette gis positiv oppmerksomhet. Videre må det være noen som har et klart ansvar for å følge opp internkontrollsystemet. Selv om lovfesting i seg selv ikke vil sikre et godt fungerende internkontrollsystem, mener utvalget at dette vil bidra til å synliggjøre viktigheten av internkontrollen i Nav.

Dagens instruks er først og fremst et forhold mellom regjeringen og direktoratet. Ved å innta dette i lov, vil det være et tydelig signal om at Stortinget forventer en slik internkontroll, og en lovfesting vil kunne gjøre at departementet blir holdt ansvarlig for mangler. Dette vil, etter utvalgets vurdering, løfte viktigheten av å ha en slik internkontroll.

Utvalgets forslag bygger på en liknende bestemmelse i kommuneloven. Det foreslås at det i loven fastslås at ansvar for internkontrollen skal ligge hos arbeids- og velferdsdirektøren. Dette er ment å bidra til at arbeidet gis nødvendig prioritet.

I lovforslaget tydeliggjøres også at virksomheten skal følge opp avvik og risiko for avvik. Det ligger også et krav om at arbeidet dokumenteres, slik at selve internkontrollarbeidet også kan gjenres til gjenstand for kontroll.

Opplæring

Utvalget har funnet at det er manglende forvaltningsrettslig kompetanse i Nav. Det gjelder både hos veiledere og saksbehandlere i førsteinstansene, men også sentralt i Nav. Et vesentlig element i å sikre god kvalitet, er systematisk opplæring i organisasjonen.

Utvalget anbefaler at det satses mer på systematiske opplæringstiltak, og stiller spørsmål ved om dagens e-læringskurs er tilstrekkelig for å sikre god kompetanse, særlig på juridisk metode, trygdemedisin og forvaltningsrett/saksbehandlingsregler. Utvalget har forståelse for at Nav er en stor og kompleks organisasjon, med ulike behov for opplæring, men mener at en mer helhetlig tilnærming til opplæring i så sentrale elemen-

ter som dette, burde være mer systematisert, og trolig også intensivert. Det har over tid vært avdekket mangler i Navs sakbehandling. Det tilsier at det må gjøres tiltak som viser at problemet tas på alvor. Et nærliggende tiltak er da nettopp å gi bedre opplæring.

Utvalget anbefaler at ansvaret for å sikre slik kompetanse, og dermed også for å kurse ansatte i disse temaene, bør være tydelig plassert, og at kapasiteten til dette bør styrkes og prioriteres.

23.1.5 Betydningen av digitalisering/automatisering for kvaliteten i førstegangsvedtaket

Det er både effektivt og riktig at Nav automatiserer saksbehandlingen helt eller delvis der dette er teknisk mulig, og regelverket gir grunnlag for det. Det sikrer både likebehandling og mer effektiv saksbehandling. Det er selvsagt også viktig at automatiske vedtak holder seg innenfor rammen av materielle og prosessuelle regler. Det er svært viktig at vedtakene gis en god begrunnelse.

Utvalget har fått opplyst at begrunnelsen i en del automatiserte vedtak er vanskelig tilgjengelige, og ikke har med tilstrekkelig informasjon til at bruker forstår resultatet av Navs saksbehandling.¹⁹ Brukere ender opp med å klage på automatiserte innvilgelsesvedtak, noe som gitt disse vedtakenes natur, bør være unødvendig. Disse manglene har vært pekt på av NAV Klageinstans. Utvalget mener at det er en forutsetning for at gevinsten med automatisering skal komme brukerne til gode, at vedtakene er godt begrunnet og enkelt tilgjengelige.

Mer alvorlig er det dersom nye og automatiske vedtaksløsninger bygges med mangler tilsvarende de utvalget har avdekket. Utvalget har blant annet vist til at Nav bryter foreleggelsesplikten relativt konsekvent.²⁰

Sivilombudet har nylig uttalt seg i en sak der Nav har unnlatt å sende et forhåndsvarsel før det ble fattet vedtak om reduksjon i utbetalingen av uføretrygd ved overskridelse av inntektsgrensen.²¹ I sitt svar erkjenner Arbeids- og velferdsdirektoratet at Nav mangler rettslig grunnlag for å unnlate forhåndsvarsling, men av hensyn til en effektiv ressursutnyttelse ønsker direktoratet å fortsette å bruke den helautomatiserte løsningen. Sivilombudet peker på at selv om det kan være en

¹⁹ NAV Klageinstans kvalitetsrapport er til Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2020 og 2021.

²⁰ Se pkt. 20.2.

²¹ Sivilombudets uttalelse i sak 2022/50.

god løsning også for brukerne, kan ikke slike løsninger sette forvaltningsloven § 16 eller andre lovbestemmelser som skal sikre en forsvarlig saksbehandling, til side. Etter Sivilombudets oppfatning er det grunn til å tro at forhåndsvarsling og mulighet for innsigelser i forkant vil medføre færre klager som må behandles manuelt i etterkant. Dette er utvalget enig i.

Etter utvalgets syn gir det grunn til bekymring når det er gjennomført så store digitaliseringsprosjekter uten at så vidt grunnleggende forvaltningsrettslige regler er tatt hensyn til. Basert på møter utvalget har hatt med representanter fra Nav, er det også grunn til bekymring knyttet til om det sitter tilstrekkelig juridisk kompetanse i prosjektene, og om det skjer nødvendig kvalitets-sikring. Utvalget mener det er avgjørende at det i slike prosjekter ligger som en grunnleggende premis for arbeidet, at automatisering aldri må gjennomføres i strid med lov. Dette er ganske selv-sagt, men utvalget har sett eksempler på at det kan være svakheter i vurderingene som ligger til grunn. Dersom det blir oppdaget feil i den lovfør-ståelsen som er bygget inn i systemene, for eksempel gjennom klagebehandlingen eller i kjennelser fra Trygderetten, må feilene rettes opp, slik at lovstridige vedtak unngås.

23.1.6 Ressurssituasjonen i ytelsesforvaltningen i Nav

Som nevnt stiller utvalget spørsmål ved om departementet i sin styring av direktoratet har hatt en god nok balanse mellom kvalitet og effektivitet, gitt tilgjengelige ressurser.

Navs driftsbudsjett har ligget på et stabilt nivå i perioden 2014-2021 (eksklusive koronamidler). I perioden har etaten vært gjennom blant annet effektiviseringskutt, tilbakeføring av gevinster fra IKT prosjekter og ABE-kutt.²² Effektiviseringskutt og gevinstkutt som følge av digitaliseringsprosjekter, utgjorde 743,1 mill. kroner i perioden 2015-2022. Av dette utgjorde ABE-kutt nær-mere 570 mill. kroner. Samtidig er driftsbevilgningen styrket med midler til øremerkede formål, som for eksempel tettere oppfølging av unge, IA-arbeidet og arbeidsmarkedstiltak. De senere årene er dermed en stadig større andel av bevilgningen blitt øremerket til konkrete tiltak, og Nav

skal i dag løse flere oppgaver innenfor en uendret ressursramme.

Nav har over tid hatt en dreining fra manuell saksbehandling til mer digitale løsninger. Dette har bidratt til å frigjøre ressurser i ytelseslinjen, blant annet til å styrke den arbeidsrettede oppfølgingen i Nav-kontoret. Ytelseslinjen har hatt en reduksjon i årsverk på om lag 11 prosent som følge av høyere grad av spesialisering og gevinstrealisering fra moderniseringsprogrammet. Arbeids- og tjenestelinjen har i samme periode hatt en økning på om lag 7 prosent. Det omfatter blant annet bevilgning til tiltaksoppfølging, forebygging ungdomsledighet, oppfølging langtidsløse, inkluderings- og opplæringskoordinatorer og individuell jobbstøtte. Det har vært en ønsket dreining å overføre effektiviseringsgevinster som følge av automatisering, til veiledning ved Nav-kontorene.

Arbeids- og velferdsdirektoratets egen omverdensanalyse viser at politikerne står overfor tøffe prioriteringer fremover for å sikre økonomisk bærekraft av velferdsstaten, og et av virkemidlene er å redusere utgiftene ved å effektivisere offentlig sektor. Allikevel vil utvalget peke på viktigheten av at det foretas grundige vurderinger før det tas ut effektivitetsgevinster fra gjennomførte IKT-moderniseringsprosjekter. Med gevinstrealisering menes å hente ut gevinster, det vil si kutte i bevilgningen, i kjølvannet av større investeringer i for eksempel utdatert IKT-infrastruktur. Statlige virksomheter er pålagt å tilbakeføre 50 prosent av årlige nettogevinster generert av særskilte investeringstiltak. I 2023 er Arbeids- og velferdsetatens driftsbevilgning redusert med nærmere 20 mill. kroner som følge av gevinstuttak fra IKT-moderniseringsprogrammet P3.²³ Utvalget mener det er stor usikkerhet knyttet til faktiske gevinster, og at en større andel av gevinstene bør gå til forvaltning og videreutvikling av systemene. Det er grunn til å minne om at dersom slike automatiseringsprosjekter ikke gir ønsket effekt, er det eventuelt brukerne som blir skadelidende av kutt.

Den langsiktige trenden de siste årene har vært at ressursbruken reduseres i ytelsesforvaltningen, med unntak av årene 2020-2021 knyttet til håndtering av koronapandemien. Den senere tids utvikling, med blant annet forsinkelser i utviklingen av nytt fagsystem på sykepengesaker, viser at det vil være en utfordrende ressurssituasjon i ytelsesforvaltningen i Nav fremover, og at de beregnede

²² Avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen (ABE-reformen) ble innført av Regjeringen Solberg som en fast del av budsjettarbeidet fra 2015 og innebar et kutt på 0,5 pst. av alle driftsutgifter som ble bevilget over statsbudsjettet.

²³ Prop. 1 S Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2022-2023).

anslagene for effektiviseringsgevinster kan være for høye. Digitale løsninger har gitt brukereffekter i form av enklere samhandling med Nav og raskere saksbehandling, men utvalget er spørrende til om ressursituasjonen i ytelsesforvaltningen er for presset. Øremerkede satsinger til brukerrettet arbeid ved Nav-kontorene er viktig, men utvalget vil understreke betydningen av at ytelsesforvaltningen har tilstrekkelige ressurser for å sikre rask saksbehandling med god kvalitet.

23.2 Tiltak for økt tillit til vedtakene i Nav

23.2.1 Innledning

Tillit er helt sentralt for å unngå for mange klager på vedtak som er riktige. Etter utvalget syn er det derfor viktig å styrke tilliten til Nav. Utvalget har pekt på fem punkter som er helt sentralt for befolkningens tillit til en organisasjon:

- At organet treffer riktig vedtak
- Forståelige og forutsigbare vedtak
- Mulighet til å påvirke egen sak
- Forståelige og transparente prosesser (brukerne må kunne finne ut hvem som skal veilede dem, hvem som skal treffe vedtaket, forholdet mellom de ulike aktørene, og hvordan prosessen skal drives fremover)
- Uholdte beslutningsprosesser basert på saklige hensyn

Utvalget har foreslått en rekke tiltak for å gi brukerne økt tillit til vedtaket og prosessen, og dermed færre klager. Dette er tiltak for bedre utredning av saken, bedre begrunnelser av vedtakene og mer foreleggelse av saksopplysninger for brukere. Utvalget mener disse tiltakene vil bidra til at Nav ivaretar punktene over på en bedre måte enn tilfellet er i dag. I tillegg er det særlig to forhold av mer organisatorisk karakter som utvalget mener bør endres, for at Nav skal bygge opp under brukers tillit til vedtakene:

- Bedre samhandling mellom Nav-kontoret og NAV Arbeid og ytelser.
- Bedre muligheten for at brukerne skal kunne komme i kontakt med saksbehandler for å få eller gi informasjon om saken.

23.2.2 Samhandlingen mellom Nav-kontoret og NAV Arbeid og ytelser

I saker om arbeidsavklaringspenger treffer Nav-kontoret vedtak etter folketrygdloven § 11-5 (arbeidsevnen), mens NAV Arbeid og ytelser tref-

fer vedtak om de øvrige vilkårene. I uføresaker vil Nav-kontoret skrive en vurdering av arbeidsevnen, som benyttes når NAV Arbeid og ytelser tar stilling til kravet og skal fatte vedtak.²⁴ Problemstillinger knyttet til delingen og avgrensningene av de to organenes oppgaver og ansvar, blir ofte omtalt som «grensesnittet» i Nav, som også viser til de to styringslinjene, arbeids- og tjenestelinjen og ytelseslinjen, som går helt opp til direktoratets øverste ledelse. Gjennom utvalgets arbeid har ansvarsdelingen mellom Nav-kontoret og NAV Arbeid og ytelser ved behandlingen av krav om arbeidsavklaringspenger og uføretrygd vist seg å være særlig problematisk med tanke på brukernes behov for forståelige og forutsigbare vedtak, samt en forståelig og transparent prosess.

Ettersom de to enhetene har delte oppgaver og ansvar, er det en forutsetning for at Nav skal fungere godt for brukerne at samhandlingen mellom NAV Arbeid og ytelser og Nav-kontoret er god. Det er flere grunner til dette.

Veilederne ved Nav-kontoret har en muntlig dialog med brukeren. Veilederen skal i mange saker også utarbeide en arbeidsevnevurdering som er helt sentral for vedtaket i sakene. Det er ikke vanskelig å se for seg at veileder, både i dialogen med bruker og gjennom arbeidsevnevurderingen, gir brukeren forventninger om at vilkårene for ytelsen er oppfylt. Dersom det endelige vedtaket ikke stemmer overens med de forventninger som er skapt i dialogen med veilederne på Nav-kontoret, vil det være nærliggende for bruker å klage. I rapporten fra Oslo Economics siteres en av respondentene fra undersøkelsen på denne måten:

«Bruker forstår ikke hvorfor de får avslag på krav om uføretrygd når både fastlege via legeerklæring, og NAV-kontor via arbeidsevnevurdering, mener at de har rett på uføretrygd. Burde vært et bedre samarbeid mellom fastlege, NAV-kontor og NAV Arbeid og ytelser slik at brukere ikke blir kasteballer.»²⁵

Å unngå at veileder skaper slike forventninger, forutsetter at veileder er trygg og har tilstrekkelig forståelse for de vurderingene NAV Arbeid og ytelser foretar. Det er vanskelig å se for seg at dette kan oppnås uten dialog på tvers av disse linjene.

En annen utfordrende situasjon oppstår i saker der bruker får avslag på søknad om uføretrygd. Praksis er at bruker kan be om et møte med veile-

²⁴ Vedlegg 1 til NAV-loven - Fullmaktsoversikt.

²⁵ Oslo Economics (2022), *Drivere for klager og anker i NAV Klageinstans og Trygderetten*, s. 61

der ved Nav-kontoret for å gå gjennom avslaget. Formålet med denne gjennomgangen er å hjelpe bruker med å identifisere årsaken til at NAV Arbeid og ytelse har besluttet å avslå søknaden. Mange avslag er begrunnet med at NAV Arbeid og ytelse vurderer at bruker ikke har gjennomgått tilstrekkelig behandling. I disse tilfellene vil veileder ofte anbefale at bruker også gjennomgår avslaget med fastlegen, og i enkelte tilfeller blir også veileder med bruker til fastlegen for å forklare begrunnelsen for avslaget. Uten en god dialog med NAV Arbeid og ytelse, er det lett å se for seg at veileder i slike møter kan få problemer med å gi en overbevisende forklaring på utfallet av saken, og at brukeren kan sitte igjen med følelsen av at det ikke er ett Nav.

Samtidig som det er stort behov for god samhandling i dette «grensesnittet», har utvalget i referansegruppemøtene med ansattorganisasjonene fått opplyst at hovedregelen er at veilederne ved Nav-kontorene ikke kan ta kontakt med saksbehandlere i ytelsesforvaltningen for å avklare spørsmål i en konkret sak, eller stille generelle juridiske spørsmål for avklaring. Det er også opplyst at telefoniløsningen «kompetanseko», som tidligere tilrettla for slik dialog, nå er avviklet.

Etter utvalgets syn fungerer ikke samhandlingen mellom Nav-kontor og NAV Arbeid og ytelse godt nok. Utvalget er gjort kjent med at de tillitsvalgte fra Akademikerne i Nav har fremmet et forslag til et forsøksprosjekt, der det etableres en tettere samhandling mellom medarbeidere ved Nav-kontorene og NAV Arbeid og ytelse, i første omgang i saker om arbeidsavklaringspenger. De skriver i prosjektskissen at «De arbeids- og helse-relatert ytelsene krever en helt annen grad av samordning, samarbeid og koordinering enn i dag for å gi bedre resultat og brukeropplevelse».²⁶ Det vises blant annet til:

- Sakene kommer inn til NAV Arbeid og ytelse i én nasjonal geografisk kø, der de blir behandlet etter dato for søknad eller forlengelse. Når arbeidsoppgaven er ferdig vil neste oppfølgingspunkt plukkes etter ledig kapasitet. Dette er en fordel med tanke på for eksempel sykdom og annet fravær, men er en ulempe med tanke på at flere saksbehandlere må lese se opp på sakskomplekset, en mindre helhetlig forståelse, og det kan bli mer krevende å samarbeide med brukers veileder ved Nav-kontoret.

- For Nav-kontoret kan manglende samhandling og kunnskapsdeling gi sårbarhet for kvaliteten i informasjons- og veiledningsplikten. Manglende myndighet kan føre til forbehold og uklar kommunikasjon med brukerne.

Slik utvalget ser det, er dagens organisering lite forståelig for brukerne. Det er også nærliggende at den oppfølging av avslagsvedtak som veileder skal gjøre, ikke fremstår som tillitsvekkende for bruker. For bruker blir det da nærliggende å klage. At manglende samhandling fører til klager, støttes også av undersøkelsen fra Oslo Economics. En betydelig andel av respondentene i undersøkelsen tror at et forbedret samarbeid mellom Nav-kontor og NAV Arbeid og ytelse, vil kunne bidra til å redusere klagevolumet knyttet til arbeidsavklaringspenger og uføretrygd.²⁷

Utvalget sitter igjen med et inntrykk av at NAV Arbeid og ytelse sitter på viktig faglig og juridisk kompetanse, og Nav-kontoret kjenner brukeren, men problemet er at kunnskapen ikke forenes og brukes samlet. Arbeidsfordelingen mellom enhetene, og organiseringen, kan dermed være til hinder for god og effektiv utredning av sakene, og samtidig bidra til dårligere brukeropplevelser.

Etter utvalgest syn bør det derfor settes inn tiltak for å bedre samhandlingen. I den nevnte prosjektskissen fra Akademikerne er det lansert to aktuelle modeller for forsøksprosjektet som omhandler arbeidsavklaringspenger:

Modell 1: Opprette team der saksbehandlere i NAV Arbeid og ytelse som jobber med arbeidsavklaringspenger blir flyttet over til Arbeid- og tjenestelinjen. Dette innebærer at vedtaksmyndighet på kapittel 11 i folketryktdloven overføres til Nav-kontor og at det rekrutteres saksbehandlere (fortrinnsvis internt) til Nav-kontor som ivaretar saksbehandlingsoppgavene. Ved at disse saksbehandlere inngår i «teamet» som jobber med oppfølging av personer som mottar arbeidsavklaringspenger, vil man få tettere samhandling knyttet til hele brukerreisen og større kunnskapsdeling på grunn av fysisk nærhet. Det vil kunne gi større mulighet for felles kunnskap og kulturbygging.

Modell 2: Opprette team der to enheter ved NAV Arbeid og ytelse som behandler arbeidsavklaringspenger samhandler med veiledere på Nav-kontor. Saksbehandlere i NAV Arbeid og ytelse vil med denne modellen få en portefølje av brukere og dermed ikke jobbe i én nasjonal kø. Modellen krever at oppgavene knyttet til sakene

²⁶ Brev med vedlegg fra Akademikerne i NAV sendt 9. desember 2022.

²⁷ Oslo Economics (2022), *Drivere for klager og anker i NAV Klageinstans og Trygderetten*, s. 62.

for Nav-kontoret rutes direkte til identifisert saksbehandler i NAV Arbeid og ytelser. Alternativt kan oppgaver fremdeles sendes til enheten i NAV Arbeid og ytelser, og saksbehandlerne der plukke saker selv. Men det krever at det sendes en melding til veileder ved Nav-kontoret, slik at det åpnes for direkte kontakt mellom veileder og saksbehandler. Det viktigste målet med denne modellen er å etablere kanaler for direkte samhandling mellom veileder ved Nav kontor og saksbehandler ved NAV Arbeid og ytelser, slik at kunnskap kan deles på tvers av linjene og brukers rettigheter bli ivaretatt.

Akademikerne i Nav har identifisert seks områder for resultater knyttet til prøveprosjektet, som bør ligge til grunn for en evaluering av prosjektet:

1. Kvalitet i oppfølging og vedtak
2. Raskere og smidigere saksbehandling på ytelse
3. Kunnskap og kompetansedeling
4. Større forutsigbarhet for bruker og Nav medarbeidere
5. Rett tiltak/ytelse til rett tid
6. Færre klagesaker

Utvalget støtter forslaget om å gjennomføre et slikt forsøk, og mener det er viktig å gjennomføre en god evaluering. Utvalget tar ikke stilling til om modell 1 eller 2 er den beste for å oppnå de ønskede resultatene, men både fra et forvaltnings- og brukerperspektiv, mener utvalget det er nødvendig å tenke nytt i samhandlingen mellom de to enhetene i Nav.

Utvalget mener det også kan være grunn til å vurdere mer omfattende organisatoriske endringer. Arbeids- og velferdsetaten er delt inn i flere resultatområder, som mottar egne mål- og disponeringsbrev i styringslinjen de tilhører. Selv om de overordnede målene er felles for alle styringslinjene, er det en fare for at hver enkelt styringslinje blir for opptatt av sine egne mål og resultater. Slik utvalget ser det, er dette også et problem i forholdet mellom arbeids- og tjenestelinjen (Nav-kontorene) på den ene siden, og ytelseslinjen (NAV Arbeid og ytelser) på den andre siden.

I møte med ledelsen i NAV Arbeid og ytelser fikk utvalget opplyst at bakgrunnen for nedleggelsen av telefoniløsningen «kompetansekø», var at denne ble brukt av Nav-kontorene til å avklare for eksempel regelverksforståelse og systemløsninger, og ikke bare til brukerrelaterte spørsmål. Ytelseslinjen ga uttrykk for at Arbeid- og tjenestelinjen selv bør ivareta behovet for denne type kompetanse ved Nav-kontorene. Utvalget har

ikke grunn til å betvile at telefoniløsningen «kompetansekø» ble brukt ut over det som var intensjonen. Samtidig signaliserer dette et behov, som de ansatte beskriver ikke er dekket på andre måter. Samtidig medførte også nedleggelsen av telefoniløsningen, at den måten den la til rette for at veilederne kunne ha en dialog med vedtaksorganet om brukerrelaterte spørsmål, ble borte. Slik utvalget ser det, er nedleggelsen av telefoniløsningen et eksempel på at de to styringslinjene i Nav ikke fremstår samlet, og med et felles ansvar for at brukernes rettigheter ivaretas, men først og fremst ivaretar behovene i egen styringslinje.

Etter utvalgets syn bør det vurderes om de to enhetene på hver sin side av «grensnittet» for arbeids- og helseytelsene, skal tilhøre en felles styringslinje med en felles leder som er en del av ledergruppen i direktoratet. En samlet styringslinje, med felles ledelse, vil etter utvalgets mening i større grad kunne bidra til å sikre felles mål, styring og ledelsesfokus, med utgangspunkt i at brukerne skal motta mer helhetlige tjenester ut fra sitt behov. En felles styringslinje vil også kunne bidra til bedre kommunikasjon og samhandling mellom veilederne ved Nav-kontoret og saksbehandlerne i NAV Arbeid og ytelser, og støtte opp under arbeidsdelingen mellom de to enhetene i Nav. Utvalget mener dette vil være av særlig stor betydning for brukerne, som i sine liv ikke skiller mellom behovet de har for oppfølging og ytelsen de skal leve av.

23.2.3 Brukers mulighet for dialog med Nav

En annen viktig faktor for å sikre tillit, er at bruker gis innsyn i, og mulighet til å påvirke, prosessene. Utvalget finner grunn til å reise spørsmål ved om dette ivaretas i tilstrekkelig grad. I SINTEF sin rapport fra 2016 fremkommer det:

«Det viktigste grepet for å redusere andelen omgjøring etter unødvendige klager ser ut til å være bedre kommunikasjon med brukerne, først og fremst ved hjelp av bedre mangelbrev, men også for eksempel at flere saksbehandlere velger å ta en telefon til bruker eller til Nav-kontoret ved behov for avklaringer.»²⁸

Utvalget foreslår en rekke tiltak som skal gi grunnlag for bedre utredning av saken, bedre begrunnelse av vedtakene, og mer foreleggelse av saksopplysninger for bruker. Dette er tiltak som vil bidra til

²⁸ SINTEF (2016), Omgjøring av vedtak i Nav og Trygderetten, s. 216.

bedre dialog mellom saksbehandler og bruker, og som vil medføre at bruker i større grad vil forstå vedtakene som treffes, og dermed ha mindre behov for å komme i kontakt med Nav for å avklare spørsmål i saken. Utvalget tror også at en endret ansvarsdeling, og tettere samhandling mellom Nav-kontoret og NAV Arbeid og ytelse, i større grad vil imøtekomme brukers informasjonsbehov enn i dag. Bedre samhandling vil også gjøre veileder bedre i stand til å formidle begrunnelsen i vedtaket overfor bruker.

Det kan likevel reises spørsmål ved om dagens organisering i tilstrekkelig grad ivaretar brukernes mulighet til å få kontakt med, og snakket med, noen som kjenner saken.

I Agenda Kaupangs rapport om brukeropplevelser fra klage- og ankesystemet i Nav og Trygderetten fremgår det at behov og ønsker knyttet til dialog og informasjon har vært gjennomgående i alle intervjuene. Agenda Kaupang formulerer dette slik i sin oppsummering av intervjuene fra de som har erfart klage og ankesystemet:

«Manglene på kommunikasjon og dialog fremstår som et vesentlig behov og et stort utfordringsområde for brukerne. Det er et krevende system å forstå, og tilgangen til riktig, presis informasjon til rett tid synes å være en utfordring. Frustrasjonen over ikke å få svar på de spørsmålene de har er stor, og det er krevende for mange brukere at dialogen i hovedsak er skriftlig. Når dialogen blir såpass «enveis» som brukerne opplever, kan man stille spørsmål ved om det er avklaringer som kunne vært gjort på et tidligere tidspunkt og dermed bidratt til å unngå at det blir flere runder med både klage- og anke. På den ene siden forstår man at klage- og ankesystemet har behov for en organisering og ansvarsdeling som sikrer at det jobbes effektivt, samtidig er det ikke effektivt dersom man ikke klarer å fange opp avklaringer og informasjon underveis som kunne bidratt til at saker løste seg raskere. Effektivitet i klage- og ankeprosessen er positivt for brukerne, men det er også andre brukerbehov som kunne fått større plass når man organiserer disse prosessene».²⁹

Nav har som strategi at bruker i hovedsak skal kommunisere med Nav gjennom nav.no, NAV Kontaktsenter eller Nav-kontorene.

Nav-kontorene kan bistå bruker i en eventuell søknad- og klageprosess, i hovedsak om de helse-relaterte ytelsene og dagpenger. Med noen unntak, er det ikke Nav-kontorene som treffer vedtak. De fleste vedtak treffes av NAV Arbeid og ytelse eller NAV Familie og pensjonsytelser.

NAV Kontaktsenter er Navs førstelinje på telefon, chatbot/chat, skriv til oss og sosiale medier. Her kan brukerne stille spørsmål om de ulike tjenestene og ytelsene som Nav tilbyr, og de kan for eksempel bistå brukere i en eventuell søknads- og klageprosess. NAV Kontaktsenter treffer imidlertid ikke vedtak, og har ikke kapasitet til å gå veldig grundig inn i saken.

Dagens system bygger på at kontaktsenteret, dersom brukers veiledningsbehov tilsier det, skal gi beskjed til saksbehandler gjennom et internt kommunikasjonssystem. Deretter skal en saksbehandler ved vedtaksorganet ta kontakt med bruker innen utgangen av to virkedager. Systemet legger imidlertid ikke til rette for at bruker får snakke med sin saksbehandler.

Alternativt kan bruker skrive inn til Nav via nav.no. Dette vil fungere som en skriftlig korrespondanse.

For mange brukere er det tilstrekkelig å snakke med ansatte ved NAV Kontaktsenter, Nav-kontoret eller å kommunisere via nav.no, for å få dekket sitt informasjonsbehov, men det gjelder ikke alle. Utfordringen er at enkelte brukere har behov for mer informasjon enn det de kan få via veileder på NAV-kontoret, via kontaktsenteret eller ved skriftlig dialog.

Organiseringen av saksbehandlingen medfører også at det er vanskelig for bruker å komme i kontakt med sin saksbehandler. Behandlingen av de fleste ytelsene er organisert slik at alle sakene legges i én felles kø. Saksbehandlere henter ut sakene etter dato for søknad eller forlengelse når det er ledig kapasitet. En sak vil derfor ikke bli tildelt en saksbehandler før det er kapasitet til å behandle saken, og dersom saken krever flere saksbehandlingsskritt, vil saken normalt legges tilbake i køen, og saksbehandlingen vil bli videreført av en ny saksbehandler.

Når en henvendelse fra en bruker videreføres fra Nav Kontaktsenter til førsteinstansene, vil det derfor normalt være en annen saksbehandler enn den som skal fatte, eller har fattet, vedtaket som eventuelt ringer tilbake til bruker.

I boka «God forvaltningsskikk» av Bernt/Bernt blir det problematisert om Navs strategi om kommunikasjon med bruker oppfyller kravene i forvaltningsloven.³⁰ Etter forvaltningsloven § 11 d første ledd første punktum skal en part som har

²⁹ Agenda Kaupang (2022), Brukeropplevelser fra klage og ankesystemet i NAV og Trygderetten, s. 32–33.

saklig grunn for det, ha mulighet til å snakke muntlig med en i det forvaltningsorgan som behandler saken, i den utstrekning forsvarlig utførelse av tjenesten tillater det.

Nav.no gir ikke mulighet til muntlig kommunikasjon. Kontaktsenteret tar i mot muntlige henvendelser men er ikke den enheten som behandler saken. Sivilombudet har fremhevet i en uttalelse, at dersom forvaltningsloven § 11 d skal ha noen realitet, må den tolkes slik at den gir rett til å snakke med noen som har fortusning for å drøfte saken.³¹

Et annet problem er at forvaltningsloven § 11 andre ledd pålegger forvaltningsorganet å vurdere brukernes behov for veiledning. Når organiseringen er slik at Nav har delt oppgaven med å snakke med bruker og det å behandle saken mellom NAV Kontaktsenter og førsteinstansene, vil det være vanskelig for saksbehandler å fange opp og vurdere den enkelte brukers veiledningsbehov.

Utvalget tar ikke stilling til om gjeldende organisering er i strid med loven. Det blir uansett et spørsmål om veiledningsplikten, og retten til å få snakket med en saksbehandler ved vedtaksorganet, er oppfylt i den enkelte sak. Etter utvalgets syn er det likevel risiko for at det kan oppstå brudd på disse pliktene slik Nav er organisert. Med et stort volum av saker i ytelsesforvaltningen, vil det være tidkrevende om saksbehandlerne i Nav skal være i dialog med alle brukerne. Det er derfor lett å ha forståelse for et ønske om å skjerme saksbehandlerne. Fra et brukerperspektiv ville det imidlertid være betenkelig om Nav organiserer seg på en måte, som gjør at brukere med behov for veiledning gir opp å få den bistanden de har krav på, for å spare ressurser.

Det er også grunn til å påpeke at en saksbehandler som kjenner saken, ofte vil kunne besvare brukeren kvalitativt bedre enn kontaktsenteret. Direkte kontakt med aktuelle saksbehandler kan også bidra til å rydde misforståelser av veien.³² En slik kontakt kan dermed bidra til at vedtak blir riktig første gang, og slik bidra til å forebygge klager. Kontakten kan også bidra til å skape forståelse for vedtak hos bruker, noe som igjen kan føre til at bruker ikke klager over et riktig vedtak.

Utvalget mener at det ikke er opplagt at det å skjerme saksbehandleren fra kontakt med bruker er effektivt. Utvalget har spurt direktoratet om det foreligger undersøkelser som viser at Navs stra-

tegi om brukerkontakt og organiseringen i «én kø» har gitt effektivitetsgevinst, men har fått opplyst at det ikke foreligger noen slik dokumentasjon. Utvalget er kritisk til at virkningen av slike store organisatoriske grep, med stor betydning for brukernes mulighet for veiledning, ikke synes å være evaluert. Utvalget vil anbefale at Nav gjennomfører en konkret undersøkelse av effektene av denne praksisen.

Utvalget mener at gjeldende organisering bidrar til å svekke brukernes tillit til Nav. Brukernes tilgang til informasjon og mulighet til å være del av egen prosess, er viktig for tilliten. Rapportene fra SINTEF og fra Agenda Kaupang understøtter også at dette er vesentlig for antallet klager.

I Sivilombudets oppsummering i saken fra 2010 fremgår det:³³

«Eg oppmodar difor Arbeids- og velferdsdirektoratet til ein kritisk gjennomgang av dagens praksis. Slik eg ser det må eit minimumskrav vere at tenestemennene i ringjennettverket enkelt vert sett i stand til å finne fram til og setje over til den konkrete sakshandsamaren i saka dersom parten kan vise til eit sakleg behov for slik samtale.»

Siden den gang har Nav gått over til en saksproduksjon med én kø på mange ytelsesområder. Dette har gjort det enda vanskeligere å komme i kontakt med sin saksbehandler.

I Navs nye virksomhetsstrategi «NAV 2030» er en av tre ambisjoner at «Alle får pengene de har krav på – enkelt og forutsigbart».³⁴ Under denne ambisjonen i strategien fremheves følgende mål:

- Relevante endringer i livssituasjoner blir fanget opp, slik at brukerne får pengene de har krav på automatisk. Det er enkelt å søke når det er nødvendig.
- Alle får forståelig informasjon og veiledning om rettigheter og plikter.
- Saksbehandlingen er pålitelig, brukeren har innsikt i egen sak og resultatet er lett å forstå.
- Vi forvalter opplysninger og regelverk pålitelig, slik at samfunnet har tillit til NAV.

Utvalget stiller seg bak dette. Ambisjonen om at bruker skal få forståelig veiledning og innsikt i egen sak, tilsier etter utvalgets syn at det blir foretatt en grundig evaluering av forholdet mellom NAV Kontaktsenter og vedtaksorganene, og de valg som er gjort knyttet til bruk av én kø. Det bør

³⁰ Sivilombudets uttalelse i sak 2010/946. og Bernt/Bernt, God forvaltningsskikk, s. 109-116.

³¹ Sivilombudets uttalelse i sak 2010/946.

³² Bernt/Bernt, God forvaltningsskikk, s. 113.

³³ Sivilombudets uttalelse i sak 2010/946.

³⁴ Nav.no «NAV 2030» – virksomhetsstrategi.

legges til rette for at brukere som har saklig grunn til det, faktisk får snakke med noen som kjenner saken. Dette vil bidra til økt tillit og dermed færre klager på riktige vedtak.

23.3 Tiltak for bedre styring, ledelse og organisering av Trygderetten

23.3.1 Innledning

Trygderetten styres i dag som et tradisjonelt forvaltningsorgan, med de begrensninger som følger av Trygderettens uavhengige stilling.

Utvalget har foretatt en gjennomgang av departementets styring siden årtusenskiftet, og vurdert denne i lys av både ressursituasjon, inngang av saker, produksjon og restanser.

Trygderettens hovedutfordring er, etter utvalgets vurdering, for lang saksbehandlingstid og for mange restanser. Dette er også påpekt av Riksrevisjonen.³⁵ Trygderetten har hatt utfordringer når det gjelder balansen mellom kvalitet og effektivitet. I motsetning til Nav, som har latt seg styre på effektivitet, men på bekostning av kvalitet, har Trygderetten i liten grad latt seg styre på effektivitet. Inngangen av saker til Trygderetten har historisk sett svingt, men saksbehandlingstiden og antallet restanser har i nyere tid aldri vært høyere enn nå. Saksbehandlingen i Trygderetten er i dag så lang, at utvalget vurderer at tilliten kan svekkes ytterligere, om det ikke settes inn omfattende tiltak for å bedre situasjonen.

Styring gjennom mål, krav, tildelingsbrev og bevilgninger ser ikke ut til å ha vært tilstrekkelig for å øke produksjonen i Trygderetten, og få ned antallet restanser, de senere år. Utvalgets gjennomgang av styringen viser at departementet har forsøkt med ulike tiltak. Styringen har, naturlig nok, variert i tråd med saksinngang og restanser. I perioder med lavere inngang, har fokuset vært på kvalitetshevende tiltak, mens i perioder med høyere inngang, har fokuset vært på tiltak for å øke effektiviteten, og de senere år på å øke kapasiteten. Departementet har også styrt Trygderetten etter ulike parametere på effektivitet, og Trygderetten er styrket vesentlig budsjettmessig de siste årene.

Departementets styring har ikke gitt ønsket og tilstrekkelig effekt. Utvalget har sett til Domstolsadministrasjonens styring av domstolene, og merket seg at de ordinære domstolene styres tydeligere på krav til saksbehandlingstid. Departementet hadde tidligere klarere krav til saksbe-

handlingstid, men har de senere årene gått over til å styre på produksjon av saker. Utvalget har merket seg at verken krav til saksbehandlingstid, eller krav til produksjon, har gitt særlig effekt på saksbehandlingen i Trygderetten.

Rettsmedlemmene i Trygderetten er uavhengige og kan ikke instrueres. Dette tilsier at styring gjennom tildelingsbrev og bevilgninger ikke er like effektivt som i for eksempel Nav. Av den grunn har utvalget foreslått flere lovendringer, som skal styrke hensynet til effektivitet, og som også vil lette styringen av Trygderetten.

Utvalget foreslår å lovfeste at dom skal avsies innen seks måneder etter at stevning er innkommet, og antar at dette vil kunne gi grunnlag for tydeligere styring på saksbehandlingstid enn i dag. Det vises her til Domstolsadministrasjonens styring av domstolene. Utvalget foreslår også å lovfeste et krav om at dommerne vurderer forholdsmessigheten ved valg av begrunnelsesform og omfang. Det er også foreslått at hver sak i utgangspunktet skal behandles av én dommer, og en presisering av at fagkyndighet skal være nødvendig for opplysning av den konkrete saken.

Utvalget registrerer at Arbeids- og inkluderingsdepartementet har formulert flere styringsparametere og rapporteringskrav for Trygderetten, enn Domstoladministrasjonen har for domstolene.

Utvalget foreslår at styringen av Trygderetten blir overført til Justis- og beredskapsdepartementet, som har ansvaret for styringen av de ordinære domstolene. Den operative styringen av domstolene, og dermed også Trygderetten, vil dermed legges til Domstoladministrasjonen. Utvalget legger til grunn at samme styringsmodell vil gjelde for Trygderetten, og at målene blir fastsatt av Stortinget. Det kan gis egne føringer for Trygderetten, noe som trolig vil være naturlig gitt at behandlingen er noe annerledes enn for de ordinære domstolene. Utvalget kan ikke vurdere hvordan budsjettildelingen til Trygderetten vil bli under Domstoladministrasjonen, men legger til grunn at Trygderetten tildeles midler i tråd med ansvar og oppgaver, som i dag.

Nedenfor omtales utvalgets vurdering av restansesituasjonen og tiltak for å redusere denne. Etter utvalgets oppfatning vil disse tiltakene gjøre Trygderetten i stand til å behandle forventet inntøst av saker, innenfor de rammene Trygderetten har i dag.

Utvalget har vurdert om endret styring er et selvstendig argument for å gjøre Trygderetten til en særdomstol. Dette vil gi en form på styringen som følger de ordinære domstolene. Styringen av de ordinære domstolene fokuserer noe mer på

³⁵ Riksrevisjonen Dokument 3:8 (2020–2021).

uavhengigheten, og Domstolsadministrasjonen viser større forsiktighet med å legge føringer på selve saksavviklingen. Det kan synes å være en noe større grad av frihet for domstolene enn hva tilfellet er for Trygderetten, selv om man heller ikke her har lagt vesentlige føringer på hvordan sakene skal avgjøres. Både domstolene og Trygderetten styres etter tilsvarende mål. Det er fokus på brukerorientering, kvalitet og effektivitet. Den største forskjellen er at den operative styringen av domstolene er lagt til Domstolsadministrasjonen, og at målene i all hovedsak vedtas av Stortinget årlig. En annen forskjell er at domstolene har krav til saksbehandlingstid fastsatt i tvisteloven, mens Trygderettesloven i dag ikke oppstiller en absolutt frist for å behandle sakene. Domstolene styres samlet, og kravene til saksbehandlingstid er de samme for tingrettene og lagmannsrettene i sivile saker. Utvalget foreslår som nevnt, å lovfeste en seks måneders frist fra stevning i Trygderettsloven. Dette vil etter utvalgets vurdering tydeliggjøre et krav til saksbehandlingstid som er tilsvarende som for domstolene, og vil være et tydelig signal til forventningene om at Trygderetten avveier hensyn mellom effektivitet og kvalitet.

Utvalget ser fordeler med at styringen av Trygderetten legges til Domstoladministrasjonen, og dermed legges opp etter samme mal som for de ordinære domstolene, men har ikke vurdert dette som et avgjørende argument for å foreslå en administrativ flytting av ansvaret til Justis- og beredskapsdepartementet.

Utvalget mener det vil gi administrative gevinster å flytte ansvaret til Justis- og beredskapsdepartementet. Trygderetten bruker en del ressurser på anskaffelser, utvikling av IT-systemer, saks- og arkivsystem og ansettelsesprosesser. I dag gjør Trygderetten disse anskaffelsene selv. Dersom Trygderetten underlegges Domstoladministrasjonen vil det være naturlig at Trygderetten tar i bruk samme saksbehandlingssystemer som i domstolen, herunder Aktørportalen. Det vil da være naturlig at disse inngår i Domstoladministrasjonen generelle anskaffelser.

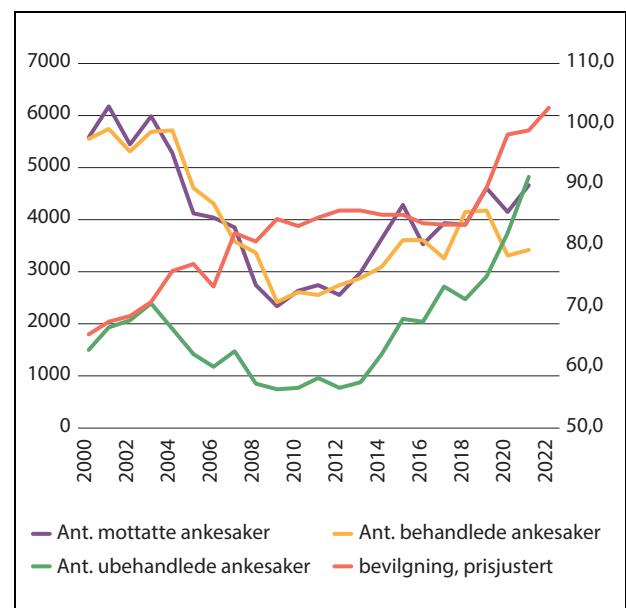
Med de restansene Trygderetten har i dag, vurderer utvalget at det i tillegg må settes inn ekstraordinære, midlertidige tiltak. Deretter må det forventes at Trygderetten selv tilpasser forholdet mellom effektivitet og kvalitet til saksinngangen for å få til en bærekraftig praksis.

23.3.2 Ledelse og organisering

Som redegjort for ovenfor, foreslår ikke utvalget noen særskilte tiltak når det gjelder departementets styring av Trygderetten, utover de grep som følger av at styringen overføres til Justis- og beredskapsdepartementet og Domstoladministrasjonen. Utvalget har vurdert særskilt hvordan Trygderetten har evnet å nå de mål departementet, og til dels også Trygderetten selv, har satt. Utvalget har hatt et særskilt fokus på de siste årene, gitt de utfordringer Trygderetten har hatt i denne perioden.

Utvalget har særlig sett på Trygderettens arbeid etter 2015. Det er særlig i denne perioden at utviklingen i saksbehandlingstid og restanser har vært negativ. Som det fremgår av figur 23.1, har det vært en markant økning i antallet restanser de senere år. Denne utviklingen startet i 2014, og har fortsatt å øke frem til 2021. Trygderettens budsjett ble ikke styrket i den perioden inngangen økte mest (2012 til 2015). Dette kan ha vært en medvirkende årsak til den restansmengden vi ser i dag. Utvalget merker seg imidlertid at saksinngangen og restansesituasjonen før økningene var svært lav.

Utvalget har fått opplyst i referansegruppemøter at Trygderetten i 2018 fravek prinsippet om eldste sak først. Dette året tok Trygderetten unna mange av de enklere sakene, med det mulige resultat, at det i de påfølgende årene var flere tidkrevende saker, som bidro til en ny økning i saksbehandlingstid og restanser.



Figur 23.1 Saksinngang, produksjon, restanser og bevilgning (KPI 2022) for Trygderetten siden år 2000

Trygderetten har blitt styrket betydelig budsjettmessig siden 2015. I 2022 ble det bevilget 102,8 mill. kroner. Dette tilsvarer en styrking på om lag 35,3 mill. kroner siden 2015. Justert for prisvekst, tilsvarer det en realvekst på om lag 17,5 mill. kroner. Styrkingen er omtalt som et tiltak for å gi Trygderetten bedre rammer (flere som kan håndtere saker). Til tross for dette, har Trygderetten hatt en negativ utvikling i antallet administratorårsverk.

Utvalget har diskutert årsaker til at saksbehandlingstiden og restansene i Trygderetten har økt betydelig, til tross for styringssignaler og økte bevilgninger. Utvalget mener det gir grunn til å stille spørsmål ved ledelsen av Trygderettens evne til å få ned saksbehandlingstid og restanser.

23.3.3 Særskilt om nedbygging av restanser i Trygderetten

Det er for mange restanser og for lang saksbehandlingstid i Trygderetten, som det også er vist til i Riksrevisjonens rapport. Trygderetten har over tid ikke evnet å produsere flere saker enn de får inn, slik at restansene har økt relativt kraftig de senere årene.

En kraftig bevilgningsøkning har ikke gitt ønsket effekt. Det er vanskelig å se at alle de tiltakene som har vært forsøkt de senere årene har hatt særlig effekt, verken tiltak i form av endret styring fra departementet, eller tiltak iverksatt av Trygderetten selv.

Utvalget mener Trygderetten ikke har håndtert utfordringene med restansesituasjonen på en god nok måte. Det har over tid vært en kritisk utvikling i den totale tiden det tar å avgjøre sakene. Dette har stor betydning for den enkelte bruker, fordi en ventetid opp til tre år samlet i klage- og ankeprosessen er en stor belastning for den enkelte. Det er også uheldig for tilliten til Trygderetten spesielt, men også til forvaltningen samlet sett.

Utvalget foreslår en rekke tiltak som skal bidra til å redusere både antall saker og behandlingstiden for den enkelte sak. Det er imidlertid utvalgets vurdering at disse endringene ikke kan gjennomføres på en forsvarlig måte, uten at den store restanseporteføljen i Trygderetten blir håndtert særskilt.

Utvalget foreslår derfor et tidsavgrenset restanseprosjekt over tre år for å bygge ned restanser til et «normalnivå», og avlaste organisasjonen og gjøre den i stand til å iverksette de omsittingene og tiltakene som utvalget for øvrig foreslår. Utvalget tilrår at det tilføres midler tilsvarende åtte rettsmedlemmer, og at det nedsettes et eget restanseteam bestående av erfarne og nyansette, som skal redusere restansene fra om lag 5 000 saker i dag til 2 000 saker i løpet av tre år. Det anslås at åtte rettsmedlemmer vil kunne produsere om lag 1 000 saker årlig.

Utvalget foreslår altså at det gjennomføres et treårig restanseprosjekt i Trygderetten, for å få bukt på restansesituasjonen. Gitt tilbakemeldinger til utvalget om at det tar noe tid å ansette i Trygderetten, tilrår det at det allerede i revidert nasjonalbudsjett 2023 bevilges midler, slik at prosjektet igangsettes allerede høsten 2023. Det legges til grunn en oppstart av prosjektet i fjerde kvartal 2023, full effekt i 2024-2025 og at prosjektet avvikles innen utgangen av tredje kvartal 2026.

Utvalget har foreslått omfattende endringer for Trygderetten. Det er av stor betydning at de endringer som blir foreslått, følges opp og gjennomføres med stor kraft, aktiv ledelse og styring. Utvalget vurderer det slik at muligheten for å lykkes med gjennomføring av disse endringene, i stor grad vil avhenge av at organisasjonen får en særskilt håndtering av restansene, og at dette ivaretas organisatorisk for seg selv. Restansene må ned og organisasjonen må videreutvikles i tråd med de forslag utvalget foreslår. Utvalget mener derfor at restanseprosjektet bør organiseres utenfor Trygderettens ordinære saksproduksjon.

Et slikt restanseprosjekt vil være nødvendig for den enkelte bruker, som venter på svar, og for tilliten til Trygderetten. Det er helt avgjørende å gi brukerne en raskere saksbehandling enn i dag. Sakene er ofte av stor viktighet for den enkelte. For organisasjonen vil det være positivt i den forstand at den får arbeidsro over tre år til å omstille seg og operasjonalisere øvrige tiltak som foreslås av utvalget. Dette vil øke produksjonen, uten at situasjonen med mange ubehandlede saker henger over de om skal utføre jobben.

Samtidig ser utvalget at et slikt prosjekt, med ekstraordinære midler, kan ha en potensiell nedside. Trygderettens ledelse, og Trygderetten som

år	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Bevilgning, saldert budsjett	67,5	68,9	69,8	71,8	78,8	87,5	91,2
Antall administratorårsverk	37	31,6	30	29,9	35,5	33,8	31,3

organisasjon, kan tolke den særskilte satsingen for å få ned restanser slik at restansesituasjonen skyldes eksterne forhold, og at de ikke ser sin egen rolle og ansvar for at man har havnet i denne situasjonen. Uten en erkjennelse av situasjonen,

vil det potensielt bli vanskelig å foreta nødvendige omstillinger for å sikre at noe tilsvarende ikke skjer igjen. Samlet tilrår utvalget at det bør igangsettes et restanseprosjekt som skissert ovenfor.

	2023	2024	2025	2026
Mill. kroner, restanseprosjekt	2,5	10	10	7,5
Anslag restanser, 1. januar	4700	4640	3620	2670
Anslag innkomne saker	4240	4030	4100	4100
Anslag behandlede saker ¹	-4050	-4050	-4050	-4050
Anslag produserte saker, restanseteam	-250	-1000	-1000	-750
Anslag restanser, 31. desember	4640	3620	2670	1970

¹ Det legges til grunn anslag for produksjon i 2022 for kommende år

Kapittel 24

Saksbehandlingssystemer, digitalisering og automatisering**Boks 24.1 Brukeropplevelse**

«Skulle ønske at NAV -systemet kunne bli mer smidig - gå inn og lese om meg og mitt - kunne åpne dokumentasjonen - kunne vite at det er noe som mangler»

Kilde: Agenda Kaupang (2022), Brukeropplevelser fra klage- og ankesystemet i NAV og Trygderetten, s. 29

Nav har mange saksbehandlingssystemer, og flere av disse er gamle og utdaterte. Det pågår store moderniseringsprogrammer for gradvis å fase disse ut, og på flere områder har man etter hvert fått på plass løsninger med økende grad av hel- og delvis automatisk saksbehandling.

Utvalget har i møter med ansatte i Nav-kontor, NAV Familie- og pensjonsytelser, NAV Arbeid og ytelser, NAV Klageinstans og Trygderetten fått beskrevet og demonstrert hvordan saksbehandlerne må forholde seg til mange ulike systemer for å behandle krav, klager og anker. Utvalget ser at dette gir risiko for dårlig kvalitet i saksbehandlingsprosessene. Bruker får blant annet lite direkte innsyn i egen sak, og det forlenger også saksbehandlingstiden.

Det faller utenfor utvalgets mandat og kompetanseområde å foreslå tiltak på dette området, men utvalget vil likevel peke på hvor viktig det er at Nav lykkes med å utvikle løsninger som gjør saksbehandlingen i alle deler av prosessen så enkel og brukervennlig som mulig, både for brukerne og saksbehandlerne.

Norsk offentlig forvaltning har de senere årene i stadig økende grad tatt i bruk digitale saksbehandlingsverktøy som legger til rette for at det fattes helt eller delvis automatiserte vedtak for enkeltpersoner. Dette er godt kjent fra skatteområdet, Statens vegvesen og flere andre forvaltningsområder. Også Nav fatter en stadig større andel av vedtak til brukerne hel- eller delautoma-

tisk. Dette er både effektivt, og sikrer lik behandling av enklere saker. Det er tatt inn en særskilt bestemmelse i NAV-loven § 4 a som gir Arbeids- og velferdsetaten hjemmel til å treffe avgjørelser utelukkende basert på automatisert behandling av brukers personopplysninger. Det er visse skranke for dette. Den automatiserte behandlingen av personopplysninger skal ivareta krav til forsvarlig saksbehandling og avgjørelsen kan som utgangspunkt ikke bygge på skjønnsmessige vilkår i lov eller forskrift, med mindre avgjørelsen er utvilsom. Bruker har også rett til manuell overprøving av avgjørelsen.¹

Forvaltningsloven inneholder ingen bestemmelser som uttrykkelig regulerer automatisert saksbehandling. Forvaltningsloven er i utgangspunktet teknologinøytral og har som formål å legge forholdene til rette for en betryggende saksbehandling i forvaltningen. Loven og de ulovfestede forvaltningsrettslige prinsippene kommer derfor til anvendelse også når forvaltningsorganer treffer individuelle avgjørelser basert på automatisert behandling av personopplysninger. Dette innebærer at reglene som gjelder for enkeltvedtak også vil gjelde når enkeltvedtak treffes ved automatisert behandling av personopplysninger.

Store deler av forvaltningsretten bygger på et krav om forsvarlighet i saksbehandlingen. Det er også et viktig bidrag for å sikre allmennhetens tillit til forvaltningen. Viktige utslag av prinsippet er blant annet utrednings- og informasjonsplikten og retten til kontradiksjon.

I tillegg oppstiller den alminnelige forvaltningsretten ulovfestede krav. Det gjelder forbudet mot usaklig forskjellsbehandling og utenforliggende hensyn, og mot å treffe grovt urimelige vedtak. I tillegg kommer blant annet krav til lov-hjemmel.

For å vurdere hvorvidt en automatisert saksbehandling og avgjørelse er forsvarlig, må det ses nærmere på i hvilken grad det underliggende regelverket egner seg for automatisering. Dette

¹ NAV-loven § 4 a andre ledd

beror på en tolkning av regelverket med hensyn til om det er mulig å utlede rettsregler som lar seg programmere slik at en maskin kan treffe avgjørelser hvor resultatet er entydig. Regler som gjør at maskinen ikke kan komme frem til forhåndsdefinerte avgjørelser, kan ikke anses som forsvarlige å automatisere.

Ved helautomatiske avgjørelser går det frem av Navs rundskriv til NAV-lovens § 4 a at følgende skal dokumenteres:

- hvilke datatyper som anvendes
- hvilke kilder som benyttes for disse datatypene
- hvilke behandlingsregler som er utledet av rettsreglene og som er styrende for vedtakene
- hvilke endringer som er gjort av systemet på bakgrunn av vedtak av lover og forskrifter og andre politiske vedtak

Arbeids- og velferdsdirektoratet har i møte med utvalget problematisert at det i Nav er direktoratet som tolker og implementerer reglene i koden maskinen bruker, samt forvalter denne koden etter implementering. Et grunnleggende spørsmål er da om det i realiteten er direktoratet selv som fatter de automatiserte vedtakene i førsteinstans, eller om koden er å anse som en instruks eller retningslinje på lik linje med rundskrivene, men at maskinen som gjennomfører vedtaket tilsvarende førsteinstans ved manuell saksbehandling.

Slik utvalget forstår Arbeids- og velferdsdirektoratet, er dette spørsmålet ikke tilstrekkelig avklart for Navs del. Det skaper derfor uklarhet om klagebehandlingen og plasseringen av klageinstansen. Utvalget viser her til at det foreslår å flytte NAV Klageinstans opp til direktoratsnivå.

Dette vil også løse eventuelle utfordringer med overprøving av automatiske vedtak.

Uavhengig av om vedtaksinstansens behandling er automatisk eller manuell, er det avgjørende at Nav sørger for en reell og manuell overprøving av førstegangsvedtaket ved en klage. Den lovtolkningen som er lagt inn i koden maskinen treffer vedtakene på grunnlag av, må være tilgjengelig for NAV Klageinstans og Trygderetten og brukerne. Utvalget reiser spørsmålet om hvorvidt forskriftsregulering kan være aktuelt. Utvalget vil peke på at uavhengig av om lovtolkningen Arbeids- og velferdsdirektoratet har instruert saksbehandlerne i Nav til gjennom rundskriv eller maskinen til gjennom kodingen, så må feil som oppdages gjennom klagebehandlingen eller kjennelser fra Trygderetten rettes opp, slik at alle vedtak som treffes er lovlige.

Slik utvalget forstår Arbeids- og velferdsdirektoratet er det i dag ingen faste strukturer for tilbakemeldinger for overprøvede automatiske vedtak i Nav. Dersom dette medfører riktighet, mener utvalget at dette må prioriteres. Det vil opplagt kunne være en risiko for uriktige vedtak dersom avvik mellom den automatiserte prosessene og klageinstansens praksis ikke blir fulgt opp.

Utvalget stiller spørsmål ved om lovgiver i tilstrekkelig grad har tatt stilling til om klage- og ankeprosessen slik den er regulert i dag, er fullt ut hensiktsmessig også for digitalisert og automatisert massesaksbehandling. Forvaltningslovutvalget har i liten grad behandlet disse spørsmålene. Utvalget anbefaler at det vurderes behov for endringer av prosessreglene sett i lys av konsekvensene automatiseringen gir.

Del IX
Avslutning

Kapittel 25

Økonomiske og administrative konsekvenser

25.1 Innledning

I tråd med mandatet har utvalget foretatt en helhetlig gjennomgang av klage- og ankesystemet i Arbeids- og velferdsetaten og Trygderetten. Utvalget har gjennom arbeidet kommet frem til en rekke forslag til endringer som samlet vil gi kortere saksbehandlingstid og færre klager og anker. I arbeidet med tiltak har utvalget hatt et særskilt fokus på brukerne av systemet. Utvalget har innhentet innspill fra brukerorganisasjoner, både om problembeskrivelse og endringsforslag. Målet med utvalgets forslag er et klage- og ankesystem som gir riktige resultater, tillit og effektivitet. Utvalget har ved vurderingen av forslagene gjort en avveining av disse tre hensynene.

Det fremgår av mandatet at utvalget skal vurdere mulige forbedringer innenfor dagens modell og organisering, samt se nærmere på og vurdere alternative måter å organisere klage- og ankesystemet på. Utvalget er også bedt om å se på hvordan strukturelle forhold mer generelt påvirker inngangen av saker i klage- og ankesystemet og foreslå endringer som kan gi bedre strukturer.

Utvalget har vurdert sine forslag opp mot samfunnsøkonomisk effektivitet, og foreslår tiltak som i hovedsak kan gjennomføres med uendret ressursbruk. Utvalget har videre vurdert de økonomiske og administrative konsekvenser, og andre vesentlige konsekvenser av forslagene.

Noen av utvalgets forslag innebærer strukturelle endringer, som for eksempel at Trygderetten gis en formalisert status som særdomstol og at NAV Klageinstans flyttes til direktoratsnivå. Utvalget foreslår tiltak for å redusere tidsbruken i klage- og ankesystemet og løfter tiltak som skal bidra til å redusere antallet klager og anker. Utvalget gir også en del anbefalinger for bedre styring og ledelse. Felles for forslagene er at de skal bidra til riktige resultater, tillit og effektivitet.

Utvalgets forslag til tiltak kan i hovedsak gjennomføres med uendret ressursbruk. Utvalgets forslag til forenklinger i deler av klage- og ankesystemet, vil kunne frigjøre ressurser til nødven-

dig bedring av kvalitet tidligere i prosessen. Utvalget mener det er avgjørende at kvaliteten i beslutningsprosessene styrkes, og at tiltak for å forenkle systemet ikke vil være forsvarlig uten en tilstrekkelig styrking av kvaliteten. Utvalget har derfor kommet med flere forslag som skal sikre bedre kvalitet i førsteinstansens vedtak og i behandlingen i klageinstansen.

Ut i fra et økonomisk og administrativt perspektiv kan dette forstås som en ressursallokering fra de mange beslutningsprosessene man har i dag, til en styrking av kvaliteten på de gjenværende. Utvalget antar at bedre kvalitet i førsteinstansens vedtak trolig vil redusere antallet klager, noe som i seg selv vil være ressursbesparende for aktørene i klage- og ankesystemet.

Utvalget har også vurdert alternative tiltak, som at tingretten kommer inn i tillegg til Trygderetten, å innføre normalmodellen, det vil si å bytte ut Trygderetten med tingretten, samt å erstatte NAV Klageinstans med en klagenemnd. Det er ikke foretatt en full samfunnsøkonomisk analyse av tiltakene.

25.2 Utvalgets forslag til tiltak

Utvalgets vurderinger og forslag kan i hovedsak gjennomføres med uendret ressursbruk.

Det foreslås at dagens overordnede struktur i klage- og ankesystemet videreføres. Av større organisatoriske grep, foreslås det at Trygderetten gis en formalisert status som særdomstol, herunder at Justis- og beredskapsdepartementet/Domstoladministrasjonen får det administrative ansvaret. Det foreslås også at NAV Klageinstans flyttes til direktoratsnivå. Disse tiltakene antas å ikke ha større, varige budsjettmessige konsekvenser, selv om det vil kunne være enkelte kostnader knyttet til gjennomføringen av tiltakene. Videre foreslås det å legge ned Ankenemnda for sykepenger, noe som vil kunne frigjøre ressurser. Dette må ses i sammenheng med ressursbruken i NAV Klageinstans, og med det organisatoriske grepet

som foreslås ved å opprette en egen prosessavdeling i direktoratet til å følge opp sakene i Trygderetten.

For å redusere tidsbruken i klage- og ankesystemet, foreslår utvalget at klager sendes direkte til klageinstansen for saksforberedelse og avgjørelse der. Dette, sammen med forslagene nedenfor, vil kunne frigjøre tid. Utvalget antar at disse tiltakene kan å ha ressursbesparende elementer for de ulike aktørene i klage- og ankesystemet. Utvalget foreslår:

- at brukere som oppfyller inntektskravene etter rettshjelpsloven, kan få dekket kostnader til hjelp med å få vurdert om det er grunnlag for å klage
- at klage sendes direkte til klageinstansen
- å fjerne klageinstansens mulighet til å oppheve vedtak og sende saker tilbake til ny behandling i førsteinstansen
- at søksmål sendes direkte til Trygderetten, som gir pålegg om tilsvarende med tidsfrist
- å begrense eller klargjøre Trygderettens adgang til å oppheve vedtak
- å klargjøre reglene om Trygderettens plikt til å begrunne sine kjennelser, og lovfeste dommerens plikt til å vurdere forholdsmessighet ved valg av kjennelsesform
- at Trygderetten i utgangspunktet skal avgjøre den enkelte sak med ett juridisk kyndig medlem
- å klargjøre regelen om når Trygderetten skal settes med fagkyndig medlem
- å regulere Navs oppfølging av vedtak som Trygderetten har opphevet
- å regulere Navs plikt til å realitetsbehandle anmodninger om å omgjøre vedtak (revurderingsplikt)
- å lette muligheten for å søke rettsavklaring ved å gi private parter som har vunnet frem i Trygderetten fri rettshjelp i saker der staten velger å påanke Trygderettens dom

Det siste punktet om fri rettshjelp vil kunne ha budsjettmessige konsekvenser, dersom staten velger å påanke Trygderettens dom. Dette vil imidlertid være et viktig tiltak for å svare ut nåværende regjeringens presisering til mandat, hvor det fremgår at «Regjeringen er opptatt av at en riktig og enhetlig lovførståelse er ivaretatt i klage- og ankesakskjeden og ber utvalget vurdere Arbeids- og velferdsetatens og Trygderettens virkemidler for å avklare eventuelle uenigheter omkring lovførståelse».

Samlet sett kan det være noen økonomiske besparelser knyttet til enkelte av de tiltakene som

foreslås for å redusere tidsbruken i klage- og ankesystemet. Samtidig vil utvalget presisere at redusert tidsbruk ikke er ensbetydende med ressursbesparelse. At saker ligger i kø og venter på behandling er ikke kostadsdrivende i seg selv, men har en kostnad for brukere. Det er ikke foretatt noen nærmere samfunnsøkonomisk analyse av de overnevnte forslagene.

Som tiltak for å redusere antallet klager- og anker foreslår utvalget at det gjennomføres tiltak for å øke kvaliteten i saksbehandlingen førsteinstans. Med kvalitet menes i denne sammenheng tiltak som bidrar til flere riktige vedtak, økt tillit og effektivitet. Kvaliteten antas å øke ved å klargjøre og utvide Navs plikt til å forelegge opplysninger de mottar og innhenter for brukeren. Utvalget foreslår også å klargjøre forholdet mellom brukers opplysningsplikt og Navs veilednings- og utredningsplikt, samt å klargjøre og utvide Navs begrunnelsesplikt. Som nevnt over, vil dette kunne medføre behov for noe mer ressurser i de tidligste fasene i saksgangen. Utvalget foreslår også å begrense klagefristen til tre uker, noe som antas å føre til redusert saksbehandlings-tid.

Som tiltak for bedre styring av og i Nav, foreslår utvalget at departementet foretar en vurdering av om de kravene som settes gjennom styringen gir utilsiktede virkninger. Det gjelder særlig bruk av tidsfrister i førsteinstans, uten tilsvarende frister i øvrige deler av klage- og ankesakskjeden. Utvalget har pekt på at departementet må vurdere om kravene gir en god nok balanse mellom effektivitet og kvalitet. For å bidra til at kvalitetsarbeidet i Nav blir mer helhetlig og lederforankret, foreslår utvalget å lovfeste et krav om helhetlig internkontroll i direktoratet og alle underliggende organer. Utvalget mener at dette vil bidra til å synliggjøre viktigheten av internkontrollen i Nav. For å understøtte kvalitetsarbeidet, har utvalget pekt på at direktoratet bør sikre bedre opplæring og forvaltningsrettslig kompetanse i førsteinstansen.

Utvalget foreslår også at det igangsettes et særskilt restanseprosjekt i Trygderetten for å få kontroll på restansesituasjonen. Utvalgets forslag medfører at det bør bevilges til sammen 30 mill. kroner fra 2023 til 2026. Utvalget foreslår en rekke tiltak som skal bidra til å redusere både antall saker, og behandlingstiden for den enkelte sak, i Trygderetten. Det er imidlertid utvalgets vurdering at disse endringene ikke vil kunne gjennomføres på en forsvarlig måte uten at den store restanseporteføljen blir håndtert gjennom et særskilt restanseprosjekt.

25.3 Alternative tiltak

Utvalget foreslår at dagens overordnede struktur i klage- og ankesystemet videreføres, men at Trygderettens status som særdomstol formaliseres. Utvalget har sett nærmere på flere alternative tiltak for å svare på de utfordringer som er løftet i mandatet. De mest sentrale alternative tiltakene som er vurdert er

- at tingretten kommer inn i tillegg til Trygderetten
- å innføre normalmodellen, det vil si å bytte ut Trygderetten med tingretten
- at NAV Klageinstans erstattes med en klagenemnd

For det første har utvalget vurdert om Trygderettens avgjørelser bør bringes inn for tingretten, og ikke lagmannsretten, som i dag. En tilsvarende løsning har tidligere blitt foreslått av Domstolkommisjonen. Utvalget mener at en slik løsning vil kunne bidra til at saksbehandlingstiden blir lengre, samt at det vil kunne bli mer kostbart å oppnå rettsavklaring. Dette alternativet vurderes derfor ikke å svare ut mandatet.

For det andre har utvalget vurdert om klageinstansens vedtak burde bringes inn for tingretten for gyldighetskontroll, herunder å legge ned Trygderetten. Utvalget har kommet frem til at det ville blitt om lag åtte ganger så dyrt å behandle en sak i tingretten enn i Trygderetten. For brukeren

vil det innebære en risiko for å måtte dekke om lag 200 000 kroner i saksomkostninger. Med en slik kostnadsrisiko, antar utvalget at kun et fåtall klagesaker vil bli brakt inn for tingretten. Fra et brukerperspektiv vil dette oppleves som en markant reduksjon i rettssikkerhetsgarantiene. Dette ville også være i strid med idealet om at befolkningen skal ha en reell mulighet til å få prøvd myndighetenes avgjørelser for en domstol.

For det tredje har utvalget sett på muligheten for å styrke rettssikkerhetsgarantiene ved klagebehandlingen for å kompensere for muligheten til å overprøve klageinstansens vedtak for domstolene. Et alternativ kan i denne sammenheng være å etablere en uavhengig klagenemnd. NAV Klageinstans behandler hvert år rundt 35 000 klager. Det ville blitt vesentlig mer kostbart enn dagens system, dersom en klagenemnd skulle behandlet nesten ti ganger så mange saker som det Trygderetten gjør i dag. Utvalget har også vurdert ulike måter å differensiere eller sile saker til en slik klagenemnd på, men kommet frem til at ordningen enten blir for ressurskrevende, eller at det ville gått på akkord med de rettssikkerhetsgarantier som forventes i en klagebehandling. Utvalget har vurdert om staten kunne dekke en betydelig andel av kostnadene med en tingrettsbehandling, men en slik løsning ville også medført en vesentlig kostnadsøkning. Dette fremstår verken som økonomisk realistisk eller forsvarlig.

Kapittel 26

Utvalgets forslag til lovendringer med merknader

26.1 Generelt om utvalgets lovforslag

Utvalget foreslår mange endringer i klage- og ankesystemet på Nav og Trygderetten sitt myndighetsområde. Det varierer hvordan forslagene bør følges opp for å kunne bli gjennomført.

Noen forslag gjelder organisatoriske forhold og kan gjennomføres ved en organisatorisk endring i etaten. Et eksempel er forslaget om å innlemme NAV Klageinstans i direktoratet, slik at klageinstansen blir overordnet førsteinstans. Andre forslag krever målrettet styring og ledelse for å sikre endring av praksis. Det gjelder for eksempel forslaget om at Nav skal legge til rette for at saksbehandlere blir mer tilgjengelig for de brukerne som har spørsmål om egen sak.

De fleste endringsforslagene utvalget har, forutsetter større eller mindre lovendringer. Forslaget om å gi Trygderetten status som særdomstol og pålegge den en saksforberedelse som likner mer på saksforberedelsen i de alminnelige domstolene, kan nevnes. Andre eksempler er forslaget om å gi Nav adgang til å avvise søknader som ikke oppfyller lovens krav til form og innhold, og forslaget om å gi brukerne rett til å bli forelagt opplysninger som Nav har innhentet fra en intern rådgivende lege, med mulighet for kontradiksjon.

Utvalget har i sitt arbeid registrert at Nav på mange områder legger opp til en praksis som bare så vidt er innenfor lovens grenser. På enkelte områder har praksis også gått ut over lovens grenser. Etter utvalgets syn er det derfor viktig at loven er klar, og at de minimumskrav som stilles til saksbehandlingen i Nav, går frem direkte av loven.

For å unngå at praksis går ut over lovens grenser, må loven også være så klar som mulig. Utvalget foreslår derfor endringer i reglene om begrunnelse av vedtak og reglene om ansvar for sakens opplysning. Klare lovregler vil gjøre det lettere for Nav å balansere mellom hensynet til å

oppnå riktig resultat og tillit på den ene siden, og hensynet til effektivitet på den andre siden.

Utvalgets mandat forutsetter ikke at det fremmes konkrete lovforslag. Utvalget har likevel i sitt arbeid utarbeidet og diskutert utkast til lovtekst, som kan være aktuelle for å gjennomføre utvalgets forslag. Selv om disse ikke skal forstås som noe mer enn en skisse til hvordan en lovfesting kan skje, har utvalget likevel valgt å presentere forslagene. Det varierer hvor langt utvalget går i å kommentere de enkelte forslagene særskilt.

26.2 Forslag til endringer i folketrygdloven

26.2.1 Generelle synspunkter på folketrygdloven

Ytelser på Navs myndighetsområde er plassert i flere forskjellige lover, og flere av disse lovene har egne saksbehandlingsregler, se for eksempel barnetrygdloven og lov om supplerende stønad til personer med kort butid i Noreg. Det ligger utenfor utvalgets mandat å foreta en generell gjennomgang av saksbehandlingsreglene på området. Utkastet her omfatter bare forslag for å gjennomføre utvalgets foreslåtte tiltak, og utvalget har derfor valgt å foreslå at de blir plassert i folketrygdloven.

Utvalget registrerer at reguleringen av saksbehandlingen på Navs myndighetsområde er fragmentarisk. De ulike saksbehandlingsreglene på Navs myndighetsområdet utfylles også av saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven. Saksbehandlingsreglene i folketrygdloven kapittel 21 og 22 er også endret mange ganger. Regelverket har etter hvert blitt uoversiktlig, og reglene er ikke alltid like hensiktsmessig plassert. Utvalget mener departementet derfor bør foreta en mer generell gjennomgang av saksbehandlingsreglene på Navs myndighetsområde.

26.2.2 Utvalgets konkrete endringsforslag med merknader

Lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven) endres slik:

Forslag til § 21-Xa:

§ 21-Xa. *Plikter i forbindelse med søknad*

Søknad om en ytelse etter denne loven må være fremsatt skriftlig og gi uttrykk for at det fremsettes et krav. Søknaden må være signert av den som fremsetter kravet, eller en fullmektig. Sammen med kravet må navn og fødselsnummer eller D-nummer til den som krever noe, oppgis.

Søknaden må også inneholde de opplysninger og dokumentasjon som departementet har bestemt i forskrift. Oppfyllelse av slike vilkår har ikke betydning for søknadstidspunktet.

Inneholder søknaden synbare feil eller mangler, skal Arbeids- og velferdsetaten, Helsedirektoratet eller det organ Helsedirektoratet bestemmer, veilede parten, forklare hva som mangler, og sette en kort frist for rettelse eller utfylling.

Dersom det er nødvendig for å oppfylle krav til søknaden, kan den som har fremsatt kravet be Arbeids- og velferdsetaten, Helsedirektoratet eller det organ Helsedirektoratet bestemmer, om bistand til å kreve fremlagt nødvendige opplysninger eller dokumenter innenfor rammen av § 21-4.

Søknaden skal tas til behandling når den oppfylder lovens vilkår.

Dersom retting ikke skjer, kan kravet avvises. Dersom søker har bedt om bistand etter fjerde ledd, kan kravet ikke avvises før pålegg er gitt og fristen er løpt ut uten at opplysningene er fremlagt.

Paragrafen er ny og fastsetter formkrav og innholdsmessige krav til søknader om en ytelse etter folketrygdloven. Bestemmelsen må ses i sammenheng med gjeldende § 21-2 som angir hvor en søknad skal fremsettes. I tillegg regulerer paragrafen virkningen av at en søknad ikke oppfyller lov- eller forskriftsfastsatte krav. Det vises til punkt 20.3.3 om utvalgets vurderinger og bakgrunnen for forslaget.

Formålet med bestemmelsen er å gjøre det mulig for Nav å avvise søknader som ikke egner seg for realitetsbehandling fordi viktig informasjon mangler. Dersom søknaden ikke oppfyller de kravene loven stiller, eller som departementet har fastsatt i forskrift, skal Nav forklare bruker hva som mangler, og sette en kort frist for retting. Hvis fristen utløper uten at søknaden er rettet, kan saken avvises. En avvisning er noe annet enn et avslag. Et avvisningsvedtak kan påklages, men da er det vilkårene for avvisning som skal

vurderes, og ikke vilkårene for den omsøkte ytelsen.

Første ledd fastsetter, som i dag, at den som skal få en ytelse etter folketrygdloven må fremsette et krav. Dette fremkommer også av folketrygdloven § 22-13 første ledd, som i tillegg regulerer det såkalte søknadstidspunktet. Denne siden av utvalgets forslag innebærer en dobbeltregulering. Bestemmelsen fastsetter også at kravet må være skriftlig, signert og at det må inneholde navn på søker, fødselsnummer eller D-nummer. Dette er nødvendig for å kunne identifisere søker. Det er nytt av disse kravene følger av loven. Med signatur menes også godkjent elektronisk signatur.

Annet ledd er nytt. Første punktum bygger på den forutsetning at Nav ikke kan oppstille krav til fremleggelse av opplysninger eller dokumenter i en søknad uten hjemmel i lov eller forskrift. Bestemmelsen gir samtidig departementet kompetanse til å oppstille slike krav i forskrift. Utvalgets forutsetning er at departementet bør gi slik forskrift, og oppstille nærmere angitt krav til søknader for de ulike ytelsene. For noen ytelser, for eksempel de automatiserte, vil det være naturlig at kravene til søknad omfatter de opplysninger som er nødvendig for å behandle søknaden digitalt. For andre ytelser er det mer naturlig at kravene begrenses til den type opplysninger eller dokumentasjon som kreves i alle eller svært mange av sakene.

Det er utvalgets forutsetning at kravene til søknaden ikke må begrense brukernes mulighet til å levere en søknad. I utgangspunktet er søknadstidspunktet avgjørende for tidspunktet en ytelse kan innvilges fra. Det følger derfor av andre punktum at krav til søknader oppstilt i forskrift ikke er avgjørende for søknadstidspunktet. I den grad en søknad oppfyller lovens minstekrav, vil dette danne utgangspunkt for søknadstidspunktet. Utvalgets forslag er ment å sikre at det ikke etableres digitale løsninger som hindrer brukerne fra å levere en søknad før forskriftsbestemte krav er oppfylt.

Tredje ledd pålegger Nav en særskilt veiledningsplikt i søknadsfasen. Plikten kommer i tillegg til den generelle plikten etter forvaltningsloven § 11. Den særskilte veiledningsplikten inntreffer dersom søknaden inneholder synbare feil eller mangler. Til forskjell fra reguleringen i forvaltningsloven § 11 fjerde ledd vil Nav, etter dette forslaget, ha en plikt til å forklare hva som mangler, og sette en frist for retting. Formålet er å forhindre at brukernes misforståelser om hva som må legges frem av opplysninger og dokumenter, fører til at det treffes uriktige avslagsvedtak på

grunn av utilstrekkelige opplysninger. Forslaget antas å bidra til å redusere antallet klager.

Fjerde ledd er nytt. En årsak til den høye omgjøringsprosent i klagesaker er at Nav mangler opplysninger eller dokumenter som må innhentes fra andre enn bruker. I mange tilfeller kan også brukere oppleve at det er vanskelig å få tak i slike opplysninger. Samtidig har Nav vide hjemler til å pålegge tredjemenn å fremlegge de opplysninger som er nødvendige for å kontrollere om vilkårene for en ytelse er oppfylt, jf. folketrygdloven § 21-4. At Nav behandler og avslår søknad uten nødvendige opplysninger, fordi bruker ikke får tak i disse, fører til klager. Utvalget forslår derfor at bruker kan be Nav om bistand til å få fremlagt nødvendige opplysninger innenfor rammen av folketrygdloven § 21-4.

Femte ledd regulerer rettsvirkning av at søknaden oppfyller kravene til form og innhold, og fastsetter at saken tas til behandling. Ansvar for sakens opplysninger i saker som er til behandling, foreslås regulert i § 21-Xb.

Sjette ledd regulerer rettsvirkning av at søknaden ikke oppfyller kravene til form og innhold, selv etter at det er gitt veiledning og fristen for retting er løpt ut. Søknaden kan da avvises. Andre punktum regulerer den situasjonen at bruker har bedt om bistand fra Nav til å få fremlagt opplysninger fra andre. I slike tilfeller kan avvisningsvedtak ikke treffes før Nav har gitt et slikt pålegg og fristen for å oppfylle pålegget er løpt ut, men uten at opplysningene er fremlagt.

Forslag til § 21-Xb:

§ 21-Xb. *Ansvar for sakens opplysning i saker igangsatt av søker*

Når saken tas til behandling etter § 21-Xa femte ledd, plikter Arbeids- og velferdsetaten, Helsedirektoratet eller det organ Helsedirektoratet bestemmer, å opplyse saken og i rimelig utstrekning selv å innhente nødvendige opplysninger, jf. forvaltningsloven § 17 første ledd. Når disse pliktene er oppfylt, avgjøres saken på grunnlag av de opplysningene som foreligger.

Dersom Arbeids- og velferdsetaten, Helsedirektoratet eller det organ Helsedirektoratet bestemmer, finner det nødvendig, kan den som har fremsatt et krav, pålegges å gi opplysninger og fremlegge dokumenter som er nødvendig for å opplyse saken. Det skal settes en rimelig frist for å oppfylle pålegget.

Dersom Arbeids- og velferdsetaten, Helsedirektoratet eller det organ Helsedirektoratet bestemmer, finner det nødvendig, kan en person pålegges å la seg undersøke eller intervjuet av den lege eller annen sakkyndig som etaten bestemmer. Dersom det er for-

enlig med kontrollhensynet, skal det tas hensyn til personens ønsker ved valg av lege eller sakkyndig.

Den som har fremsatt et krav, plikter å legitimere seg ved å fremvise pass eller annen gyldig legitimasjon når Arbeids- og velferdsetaten krever det. Han eller hun plikter også å legitimere seg ved kontakt med helsepersonell eller andre med sikte på erklæringer eller uttalelser mv. til etaten som grunnlag for tilståelse av ytelser.

Krav om ytelser etter denne loven kan avslås dersom den som har fremsatt et krav mot bedre vitende har gitt uriktige opplysninger eller fortiet vesentlige opplysninger av betydning for rettigheter og plikter etter denne lov, eller uten rimelig grunn unnlater å etterkomme pålegg som er gitt i eller med hjemmel i denne lov.

Paragrafen er delvis ny og er ment å regulere forholdet mellom brukers opplysningsplikt og Nav sin veilednings- og utredningsplikt i søknadssaker som er til behandling. I tillegg tar bestemmelsen opp i seg deler av dagens folketrygdlov § 21-3 om medlemmets opplysningsplikt og § 21-7 om konsekvenser av uriktige opplysninger mv. Forslaget bygger på at denne og forslag til § 21-Xc skal erstatte gjeldende § 21-3 og § 21-7. Det vises til punkt 20.3.3 om utvalgets vurderinger og bakgrunnen for forslaget.

Første ledd fastslår at det er Nav som har hovedansvaret for sakens opplysning når søknader tas til behandling etter § 21-Xa. Hvis saken ikke kan avgjøres på bakgrunn av søknaden alene, har Nav ansvar for å opplyse saken. Nav må da i rimelig utstrekning sørge for at nødvendige opplysninger innhentes. Bestemmelsen svarer innholdsmessig til forvaltningsloven § 17.

Første ledd siste punktum regulerer virkningen av at Nav har foretatt tilstrekkelig utredning. Saken kan da tas til behandling på grunnlag av de opplysningene som foreligger. Dette er ikke lovregulert i dag, men det samme følger av ulovfestet rett. Reguleringen er ment å markere tydelig at avslag i denne situasjonen krever at Nav foretar en vurdering av opplysningene holdt opp mot beviskravet. Dette til forskjell fra vedtak som treffes etter forslag til femte ledd. Bestemmelsen forutsetter samtidig at det er et vilkår for å treffe et avslagsvedtak at Nav har oppfylt sin utredningsplikt. Utredningsplikten går, så langt denne rekker, foran søkerens opplysningsplikt.

Annet ledd er nytt og er ment å erstatte folketrygdloven § 21-3 første ledd første punktum. Når søknaden tas til behandling, inntretr Navs utredningsplikt, og Nav skal bruke sin myndighet til å gi pålegg til søkeren eller andre dersom Nav har behov for flere opplysninger enn de som fremgår

av søknaden. Det betyr ikke at søkeren kan forholde seg passiv når søknaden er levert. Dersom søkeren er kjent med relevante opplysninger som Nav ikke har, må det opplyses om det. Dette følger også av siste ledd, som fastsetter at konsekvensen av å fortie vesentlig opplysninger av betydning for saken kan være at Nav avslår søknaden. Brukeren har plikt til uoppfordret å gi opplysninger som vedkommende har og forstår er relevante for saken. Utgangspunktet er likevel at Nav, som ledd i sin saksutredning, skal gi pålegg om å gi opplysninger de ser er relevante.

Selv om rettstilstanden er uklar, antar utvalget at dette er en endring i gjeldende rett. Slik utvalget ser det, har endringen likevel ikke så stor betydning. I dagens system er det på mange områder en praksis for at Nav, når de ser at det mangler opplysninger, veileder parten ved å sende ut et brev om hva som mangler til søker. Etter utvalgets forslag vil dette brevet også måtte inneholde et pålegg om å fremlegge nærmere angitte opplysninger eller dokumenter. I de situasjoner der Nav har tatt saker til behandling *uten* å sende et slikt brev, vil forslaget innebære en innstramming. Etter utvalgets syn bør Nav i alle tilfeller der det er synbare mangler enten pålegge parten å legge frem nødvendig opplysninger eller dokumentasjon eller, så langt utredningsplikten rekker, forsøke å innhente opplysningene selv.

Tredje ledd viderefører dagens § 21-3 tredje ledd.

Fjerde ledd viderefører dagens § 21-3 fjerde ledd.

Femte ledd viderefører dagens § 21-7, med noen språklige endringer. Ordlyden er endret for å markere at det bare er fortieelser som rammes.

Forslag til § 21-Xc:

§ 21-Xc. *Ansvar for sakens opplysning i andre tilfeller enn i søknadssaker*

Den som mottar en ytelse, plikter å underrette etaten om endringer i forhold som kan være avgjørende for om vedkommende fortsatt har rett til ytelsen eller for å kunne kontrollere ytelsens størrelse.

Arbeids- og velferdsetaten, Helsedirektoratet eller det organ Helsedirektoratet bestemmer kan kreve at den som mottar eller har mottatt en ytelse, gir de opplysninger og leverer de dokumenter som er nødvendige for å kontrollere ytelsens størrelse eller vilkårene for rett til ytelsen.

§ 21-Xb tredje og fjerde ledd gjelder tilsvarende.

En innvilget ytelse kan holdes tilbake eller stanses helt eller delvis dersom den trygdede unnlater å

etterkomme påbud som er gitt i eller med hjemmel i denne lov.

Dersom vilkårene i § 21-Xb syvende ledd er til stede, kan en innvilget ytelse holdes tilbake eller stanses helt eller delvis.

Paragrafen er delvis ny og er ment å regulere forholdet mellom brukers opplysningsplikt og Nav sin veilednings- og utredningsplikt i andre saker enn søknadssakene. I innhold er bestemmelsen i hovedsak en videreføring av gjeldende rett. Formålet med endringene er først og fremst å klargjøre skille mellom de av bestemmelsen i dagens § 21-3 som gjelder på søknadstidspunktet og de som gjelder i andre saker (typisk kontroll- og tilbakebetalingssaker). Det vises til punkt 20.3.3 om utvalgets vurderinger og bakgrunnen for forslaget.

Første ledd viderefører § 21-3 første ledd andre punktum.

Annet ledd viderefører § 21-3 annet ledd.

Tredje ledd gir bestemmelsene i forslaget til § 21-Xb tredje og fjerde ledd tilsvarende anvendelse. Det innebærer at Nav også i andre saker enn søknadssaker kan pålegge en part å la seg undersøke og intervju av lege eller annen sakkyndig, og at den som mottar en ytelse plikter å legitimere seg. Innholdet er en videreføring av dagens § 21-3 tredje og fjerde ledd.

Fjerde ledd viderefører folketrygdloven § 21-7, men slik at denne bestemmelsen blir splittet opp. Bestemmelsens betydning for søknadssituasjoner foreslås regulert i § 21-Xb femte ledd, mens andre tilfeller (særlig kontroll og tilbakebetaling) foreslås regulert av § 21-Xc fjerde ledd.

Forslag til § 21-Xd:

§ 21-Xd. *Arbeids- og velferdsetatens foreleggelsesplikt*

Arbeids- og velferdsetaten skal av eget tiltak legge frem for søkeren faktiske opplysninger som mottas, og som er av betydning for avgjørelsen, før vedtak treffes. Det samme gjelder opplysninger gitt til og innhentet fra en intern rådgivende lege eller fra offentlige registre. Som faktiske opplysninger regnes også sammendrag eller annen bearbeidelse av faktum. Søkeren skal få uttale seg innen en rimelig frist.

Arbeids- og velferdsetaten trenger ikke å legge frem opplysninger

- a) som bekreftes av en fremstilling som parten selv har gitt eller kontrollert i forbindelse med saken*
- b) når rask avgjørelse er påkrevd eller det av andre grunner ikke er praktisk mulig*
- c) når det er åpenbart unødvendig*
- d) som søkeren etter forvaltningsloven § 19 ikke har rett til innsyn i.*

Departementet kan i forskrift bestemme at visse opplysninger hentet fra offentlige registre gir så sikre opplysninger at de ikke må forelegges for søker.

Paragrafen er ny og gjelder Navs plikt til å forelegge faktiske opplysninger for søkeren. Bestemmelsen erstatter foreleggelsesplikten som i dag følger av forvaltningsloven § 17 annet til fjerde ledd. Utvalget har avdekket at Nav i liten grad har bevissthet om plikten til å forelegge opplysninger de mottar for brukerne. Noe av grunnen er trolig at regelen i forvaltningsloven er komplisert. Utvalget mener også det er grunn til å utvide plikten til å forelegge opplysninger noe. Det vises ellers til punkt 20.2.3 om utvalgets vurderinger og bakgrunnen for forslaget.

Første ledd angir hovedregelen om at Nav av eget tiltak skal legge frem faktiske opplysninger som er mottatt i anledning saken, så lenge opplysningene er av betydning for avgjørelsen. Hvorvidt opplysningene gjelder brukeren selv eller andre forhold, er etter forslaget ikke avgjørende for foreleggelsesplikten.

Gjeldende rett bygger på at foreleggelsesplikten bare gjelder opplysninger som Nav mottar. Utvalgets forslag viderefører dette. I andre punktum er plikten foreslått utvidet slik at opplysninger som er gitt til og innhentet fra en intern rådgivende lege, også skal forelegges for brukeren. Dette er en viktig del av utvalgets forslag som trolig vil være en utvidelse av foreleggelsesplikten.

Utvalget foreslår samtidig at departementet i forskrift kan gjøre unntak fra foreleggelsesplikten, dersom registeropplysningen er tilstrekkelig sikker.

Kravet om at opplysningene må ha betydning for saken, innebærer at opplysningene kan få innvirkning på resultatet. Opplysninger som ikke har denne egenskapen, behøver ikke å forelegges bruker.

Det skal ikke lenger være et selvstendig vilkår at brukeren har krav på innsyn i opplysningene etter forvaltningsloven §§ 18 følgende. Siden foreleggelsesplikten uansett bare gjelder faktiske opplysninger, inkludert sammendrag eller annen bearbeidelse av faktum, vil det stort sett bare være aktuelt å forelegge opplysninger som parten har krav på etter forvaltningsloven § 18 c. Som i dag vil Nav likevel ikke ha noen plikt til å legge frem opplysninger som kan unntas etter forvaltningsloven § 19. Dette er foreslått inntatt i annet ledd bokstav d.

Annet ledd bokstav a til c svarer i hovedsak til unntakene i forvaltningsloven § 17 annet ledd bokstav a til c. Unntaket i forvaltningsloven § 17 annet ledd bokstav c er antatt å åpne for unntak

fra plikten til å fremlegge opplysninger hentet fra særlig sikre registre, se Ot.prp. nr. 3 (1976–77) s. 73. Dette unntaket vil få økt betydning ettersom saksbehandlingen i Nav i stadig større grad vil bli automatisert. Om en registeropplysning er sikker nok, bør ikke avgjøres av den enkelte saksbehandler. Dette er et spørsmål som bør avgjøres på et høyere nivå, og på en måte som sikrer at for eksempel brukerorganisasjoner blir hørt. Utvalget mener derfor at forslaget til § 21-Xd annet ledd bokstav c ikke skal kunne brukes til å unnlate å fremlegge registeropplysninger. Derimot er det i tredje ledd gitt forskriftshjemmel til å unnta visse registeropplysninger fra foreleggelsesplikten.

Tredje ledd gir departementet forskriftskompetanse til å beslutte at bestemte opplysninger hentet fra offentlige registre ikke trenger å bli forelagt bruker. Bestemmelsen er ment å sikre at vurderingen av om kvaliteten i registeropplysninger berettiger unntak fra foreleggelsesplikten foretas på et prinsipielt og tilstrekkelig høyt nivå.

Forslag til § 21-Xe:

§ 21-Xe. Begrunnelse av vedtak

Enkeltvedtak etter denne loven skal ha skriftlig begrunnelse. Begrunnelsen skal tjene til å forklare sakens utfall for parten. Omfanget skal tilpasses vedtakets betydning.

Begrunnelsen skal bestå av følgende informasjon:

a) De faktiske omstendighetene som har hatt mye å si for sakens utfall, skal nevnes. Er de faktiske forhold beskrevet av parten selv eller i et dokument som er gjort kjent for parten, er en henvisning til den tidligere fremstilling tilstrekkelig. Hvis opplysninger er innhentet fra et annet forvaltningsorgan, skal det opplyses om dette. For vedtak som innebærer avslag på søknad om ytelse etter kapittel 11 og 12 skal begrunnelsen angi de bevisene som er trukket inn og vektlagt i vurderingen av de avgjørende vilkårene.

b) Det skal vises til reglene som vedtaket bygger på, og i nødvendig utstrekning gjøre rede for innholdet i dem. Dersom vedtaket bygger på rundskriv, skal det vises til det aktuelle rundskriv og den relevante del av det.

c) Det skal gjøres rede for de viktigste hensynene som er vektlagt i vurderingen.

Begrunnelsen trenger ikke inneholde opplysninger som kan unntas fra partsinnsyn etter forvaltningsloven.

Departementet kan for bestemte saksområder gi forskrift om at begrunnelse kan unnlates dersom særlige forhold gjør det nødvendig, eller at begrunnelse først skal gis når parten ber om det.

Paragrafen er ny og gjelder Nav sin plikt til å begrunne vedtak etter folketrygdloven. Bestemmelsen kommer i stedet for forvaltningslovens krav til begrunnelse av vedtak. Det vises til punkt 20.4.3 om utvalgets vurderinger og bakgrunn for forslaget.

Forslaget bygger på Forvaltningslovutvalgets utkast til ny forvaltningslov § 48.

Første ledd første punktum fastsetter at vedtak etter bestemmelsen skal være begrunnet. Når begrunnelsen skal gis, reguleres, som i dag, av forvaltningsloven § 24.

Begrunnelsen skal være skriftlig. Første ledd annet punktum angir begrunnelsens formål, som er å forklare sakens utfall for brukeren. Forvaltningsorganet skal, så langt det er praktisk mulig, ta hensyn til brukerens behov og forutsetninger for å forstå vedtaket.

Første ledd tredje punktum fastslår at begrunnelsesplikten er relativ. Det stilles større krav til begrunnelsen der vedtaket er særlig inngripende, og lempeligere krav der vedtaket er trivielt eller det ikke er grunn til å tro at brukeren vil være misfornøyd med det. Dette innebærer at kravene til begrunnelsen normalt vil være strengere for de ytelsene på Navs myndighetsområde som har størst betydning for brukeren.

Annet ledd regulerer minstekravet til begrunnelsens innhold og må tolkes i lys av første ledd.

Annet ledd bokstav a oppstiller kravene til begrunnelsens angivelse av de faktiske forholdene som vedtaket bygger på. Begrunnelsen skal nevne de faktiske omstendighetene som har hatt «mye å si» for sakens utfall. Det er ikke nødvendig å redegjøre for alle detaljer som forvaltningen har kjennskap til, eller faktiske opplysninger som ikke har hatt stor betydning for utfallet. Etter hovedregelen er det heller ikke nødvendig å redegjøre for de enkelte bevismidler og slutningene en trekker fra dem (selve bevisvurderingen).

Angivelsen av sakens faktum kan skje ved henvisning til fremstillinger av de faktiske forhold som enten brukeren selv har beskrevet eller til fremstillinger i andre dokumenter som er gjort kjent for vedkommende. Dette er i tråd med gjeldende rett. Hvis avgjørelsen bygger på opplysninger som forvaltningsorganet har fått tilgang til fra et annet organ, skal begrunnelsen opplyse om dette og organet skal navngis.

Ved avslag på ytelse etter folketrygdloven kapittel 11 og 12 skal det gis noe mer informasjon enn ellers. Begrunnelsen skal nevne bevisene som er trukket inn og vektlagt i vurderingen av de avgjørende vilkårene. Begrunnelsen trenger ikke angi detaljene i bevisvurderingen, men skal syn-

liggjøre bevisene knyttet til de avgjørende vurderingene. Det skal pekes både på bevisene som støtter konklusjonen, og på de som trekker i andre retninger. Formålet er at brukeren skal se at beslutningstaker har sett og vurdert bevisene som ligger i saken.

Annet ledd bokstav b oppstiller krav til beskrivelsen av rettsanvendelsen. Begrunnelsen skal for det første vise til reglene som vedtaket bygger på. Henvisningen skal være så presis som praktisk mulig. For det andre skal begrunnelsen i nødvendig utstrekning gjøre rede for innholdet i reglene. Kravet må forstås i lys av at begrunnelsen skal kunne forklare sakens utfall for brukeren. Med «nødvendig utstrekning» menes at begrunnelsen skal sette parten i stand til å forstå hovedtrekkene i vedtakets rettslige begrunnelse. I tråd med formålet må dette kravet forstås slik at begrunnelsen må tilpasses mottaker. Redegjørelsen skal ta hensyn til at det ikke kan forventes at brukeren uten videre forstår juridisk tekst. Som hovedregel er det ikke nødvendig å gjøre rede for tolkningsprosessen, men det kan være nødvendig hvis et bestemt tolkningsspørsmål er det springende punktet i saken. Dersom vedtaket bygger på rundskriv, skal det vises til rundskrivet og den relevante delen av dette.

Annet ledd bokstav c gjelder beskrivelsen av vurderingspregete vilkår og fritt skjønn. I begrunnelsen skal det gjøres rede for de viktigste momentene som forvaltningsorganet har lagt vekt på ved avgjørelsen. I motsetning til det som gjelder i dag, vil denne plikten også omfatte forvaltningens vurderinger av vilkår i lov eller forskrift (vurderingspreget rettsanvendelse). Det er ikke nødvendig å nevne alle momentene som har hatt betydning. Kravet til omfanget må vurderes i lys av første ledd om at begrunnelsen skal tjene til å forklare sakens utfall for parten, og at omfanget skal tilpasses vedtakets betydning. Det er ikke nødvendig å gjengi eller kommentere alle argumentene som parten har gjort gjeldende i saken. Ofte vil det likevel være hensiktsmessig at begrunnelsen tar opp sentrale punkter i partens argumentasjon og forklarer hvorfor den ikke førte frem.

Tredje ledd gjør unntak fra annet ledd. Begrunnelsen trenger ikke å inneholde opplysninger som kan unntas partsinnsyn etter forvaltningsloven.

Fjerde ledd gir hjemmel til å fastsette forskrift om unntak fra plikten til å gi begrunnelse eller om adgang til å gi etterfølgende begrunnelse. Bestemmelsen er en innholdsmessig videreføring av forvaltningsloven § 24 fjerde ledd, men

slik at myndigheten er lagt til departementet, og ikke Kongen. I tråd med den praksis som har vært i bruken av unntaket i forvaltningsloven § 24 fjerde ledd, er terskelen for å benytte dette unntaket ment å være høy.

Forslag til § 21-Xf:

§ 21-Xf. Klage i trygdesaker

Vedtak etter folketrygdloven kan påklages til det overordnede organet som departementet har bestemt. Vedtak etter kapittel 5 kan påklages til Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten.

Klagen skal fremsettes for klageinstansen, som selv forbereder og treffer nytt vedtak i saken. Departementet kan i forskrift åpne for at klageinstansen kan oppheve vedtak der nytt vedtak i underinstansen fremstår som den klart beste løsning for klager.

Annet ledd gjelder ikke klage over vedtak etter kapittel 5, med mindre Helsedirektoratet bestemmer noe annet.

Et vedtak etter folketrygdloven kan ikke bringes inn for domstolene før mulighetene til å klage er nytt fullt ut.

Paragrafen er delvis ny og er ment å erstatte folketrygdloven § 21-12, som gjelder klage og anke i trygdesaker. Folketrygdloven § 21-12 regulerer i dag klage til klageorganet og anke til Trygderetten. Reguleringen av anke til Trygderetten er i hovedsak en dobbeltregulering, da det samme fremgår av bestemmelser i trygderettsloven. Utvalget foreslår derfor at de fleste elementene i bestemmelsen som regulerer forholdet til Trygderetten, tas ut. Dette vil ikke medføre noen innholdsmessig endring.

Gjeldende § 21-12 femte ledd fastsetter en klage- og ankefrist på seks uker. Utvalget foreslår at klagefristen skal følge hovedregelen i forvaltningsloven, og at den dermed reduseres til tre uker. Det vises til punkt 21.2.2 om utvalgets vurderinger og bakgrunnen for forslaget.

Utvalget foreslår også at Trygderetten skal bli en særdomstol, og at saker bringes inn ved stevning. Utvalget foreslår en søksmålsfrist på seks uker, som er i samsvar med dagens ankefrist. Denne fristen fremgår av trygderettsloven § 9 første ledd, og dagens regulering i folketrygdloven er dermed unødvendig. Utvalget foreslår derfor å oppheve dagens § 21-12 femte ledd. Det vises til punkt 22.4.1 om utvalgets vurderinger og bakgrunnen for forslaget.

Første ledd første punktum fastslår at klager skal behandles i et overordnet organ som departementet har bestemt. Forslaget innebærer en innstramming av Nav sin valgfrihet til å organisere klagebehandling i Nav, og at det ikke er adgang til

å organisere klageinstansen som et sideordnet organ, slik den er i dag. Det vises til punkt 13.2.2 om utvalgets vurderinger og bakgrunnen for forslaget. Klageinstansen trenger likevel ikke å være nærmeste overordnede organ. Bestemmelsen er ikke til hinder for at det etableres en felles klageinstans for alle vedtak i Nav, selv om dette organet ikke er nærmeste overordnede organ til førsteinstansen.

Utvalget foreslår også at kompetansen til å bestemme hvilket organ som skal være klageinstans, skal ligge til departementet.

Første ledd andre punktum viderefører § 21-12 første ledd andre punktum.

Annet ledd første punktum erstatter gjeldende § 21-12 tredje ledd første punktum, og innebærer at klager skal fremsettes for klageinstansen. Videre er det bestemt at klageinstansen skal forberede klagen selv. Førsteininstansen skal verken motta klagen, vurdere avvisning, forberede klagebehandlingen eller vurdere omgjøring av det påklagede vedtaket. Det vises til punkt 15.2.2 for utvalgets vurderinger og bakgrunnen for forslaget. De vanlige reglene om klageinstansens kompetanse vil langt på vei gjelde, jfr. forvaltningsloven § 33 første og femte ledd og § 34. Klageinstansen kan derfor blant annet pålegge førsteinstansen å foreta nærmere undersøkelser som ledd i sin saksforberedelse, jf. forvaltningsloven § 33 femte ledd. En forskjell er at klageinstansen etter utvalgets forslag skal treffe «nytt vedtak i saken». Klageinstansen skal altså ikke kunne oppheve vedtaket og sende saken tilbake til førsteinstansen, med mindre departementet i forskrift har åpnet for det, jf. annet ledd annet punktum. Det vises til punkt 16.1.3 om utvalgets vurderinger og bakgrunnen for forslaget.

Tredje ledd fastsetter at klager på vedtak etter kapittel 5 skal fremsettes for underinstansen, med mindre Helsedirektoratet bestemmer noe annet. Denne delen av bestemmelsen inneholder en språklig justering, men er innholdsmessig en videreføring av § 21-12 tredje ledd andre punktum.

Gjeldende § 21-12 tredje ledd gjelder også anke over vedtak og fastsetter at slik anke skal fremsettes for det organet som har truffet det påankede vedtaket. Utvalget foreslår at saker skal bringes inn ved stevning som sendes direkte til Trygderetten, og foreslår dette regulert i trygderettsloven. Dette vil også gjelde i saker etter kapittel 5. Den delen av gjeldende § 21-12 tredje ledd andre punktum som gjelder anke til Trygderetten, foreslås derfor opphevet.

Fjerde ledd fastslår at vedtak etter folketrygdloven ikke kan bringes inn for domstolene før

mulighetene til å klage er nyttet fullt ut. Ettersom utvalget foreslår at Trygderetten skal bli en særdomstol, vil bestemmelsen innebære at parten må utnytte klagemuligheter før det tas stevning ut for Trygderetten. Dette er i samsvar med gjeldende rett.

Etter gjeldende § 21-12 sjette ledd kan sakene ikke kan bringes inn for de alminnelige domstolene før muligheten for klage og anke er benyttet fullt ut. Dersom Trygderetten blir en særdomstol, vil det følge av det alminnelige instanssystemet i domstolen at forvaltningsvedtak ikke kan bringes direkte inn for lagmannsretten. Denne delen av bestemmelsen er derfor unødvendig og foreslås derfor ikke videreført.

Forslag til § 21-Xg:

§ 21-Xg. *Behandling av saker som Trygderetten har sendt tilbake etter søksmål*

I saker hvor Trygderetten har opphevet et vedtak og sendt saken tilbake til klageinstansen, skal klageinstansen prioritere saken og avgjøre den uten ugrunnet opphold.

Paragrafen er ny og slår fast at klageinstansen skal gi prioritet til saker som kommer tilbake fra Trygderetten etter oppheving der. Bortsett fra at saken skal gis prioritet, skal saken behandles etter de ordinære saksbehandlingsreglene som gjelder for klageinstansen. Det innebærer for det første at klageinstansen ikke skal kunne oppheve sitt vedtak og sende saken tilbake til førsteinstansen. For det annet betyr det at klageinstansen ikke kan la kravet til hurtig behandling gå ut over kravet til forsvarlig behandling. Det vises til punkt 16.3.2 om utvalgets vurderinger og bakgrunnen for forslaget.

Forslag til § 21-Xh:

§ 21-Xh. *Plikt til å revurdere vedtak etter anmodning*

Det forvaltningsorganet som sist fattet vedtak i saken, skal etter anmodning fra en part vurdere om vedtaket er ugyldig, dersom

- a) *det fremlegges nye opplysninger om det tidligere faktiske forholdet som er egnet til å føre til et annet resultat,*
- b) *det sannsynliggjøres alvorlige saksbehandlingsfeil, eller*
- c) *det sannsynliggjøres uforsvarlig rettsanvendelse eller skjønnsutøvelse.*

Anmodningen om at saken revurderes og vedtaket omgjøres, skal

- a) *fremsettes skriftlig for det forvaltningsorganet som har truffet det siste vedtak i saken*

b) *nevne vedtaket som anmodes omgjort, og angi de grunner som kravet bygger på, og som er nødvendig for å vurdere vilkårene i første ledd.*

Paragrafen er ny og gjelder Nav sin plikt til å realitetsbehandle en anmodning om omgjøring (revurderingsplikt). Forslaget er utformet etter mønster av trygderettsloven § 27. Det vises til punkt 19.3 om utvalgets vurderinger og bakgrunnen for forslaget.

26.3 Forslag til endringer i trygderettsloven med merknader

26.3.1 Generelle synspunkter på trygderettsloven

Utvalgets mandat omfatter heller ikke en generell gjennomgang av trygderettsloven, og utvalgets forslag begrenses derfor til å gjelde de konkrete tiltakene utvalget har foreslått endret.

Forslaget om å formalisere Trygderetten som en særdomstol tilsier at terminologien bør endres, blant annet slik at

- ‘anke’ til Trygderetten bør endres til ‘stevning’ til Trygderetten
- partene som i dag betegnes, ‘ankende part’ og ‘ankemotpart’, bør endres til ‘saksøker’ og ‘saksøkte’
- betegnelsen rettens ‘medlemmer’, bør betegnes ‘dommere’
- avgjørelsene av sakens materielle krav, som i dag skjer ved ‘kjennelse’, bør treffes ved ‘dom’
- overprøving av Trygderettens kjennelser, skjer i dag ved ‘søksmål’ til lagmannsretten, bør endres til ‘anke’ til lagmannsretten

Disse uttrykkene brukes mange steder i loven, men utvalget har ikke formulert forslag for å gjøre nødvendige korrigeringer.

Utvalget har i sitt arbeid sett at det kan være grunn til å vurdere andre endringer i trygderettsloven, men overlater til departementet å vurdere om det ved en gjennomføring av utvalgets forslag, også bør foretas en bredere gjennomgang av trygderettsloven.

26.3.2 Utvalgets konkrete endringsforslag

Lov 16. desember 1966 nr. 9 om anke til Trygderetten (trygderettsloven) endres slik:

Forslag til § 1 første ledd:

(1) *Loven skal legge til rette for en betryggende, rask og tillitsskapende domstolsbehandling av*

*trygde- og pensjonstvister av en uavhengig og upar-
tisk Trygderett.*

Formålsparagrafen foreslås endret slik at det går frem at Trygderetten er, og skal behandle sakene som en domstol. Dette foreslås tydeliggjort i første ledd. Ut over dette er bestemmelsen en videreføring av gjeldende bestemmelse.

Forslag til § 6 første ledd:

§ 6. *Regler om fordeling av saker, saksforberedelse og rettens sammensetning*

(1) *Ved fordeling av saker gjelder domstoloven § 19 fjerde ledd så langt den passer.*

Som nytt første ledd foreslås at sakene i Trygderetten skal fordeles på samme måte som i de alminnelige domstolene. Det omfatter både kravet i domstoloven § 19 om at domstol- og avdelingsleder har ansvaret for å få fordelt sakene, og det ulovfestede prinsippet om at dommerne oppnevnes tilfeldig så langt det er mulig og hensiktsmessig. Domstolkommisjonen har foreslått å lovfeste tilfeldighetsprinsippet i domstoloven § 19 femte ledd (NOU 2020: 11 s. 355 og 358–359), og i den grad dette skjer, er det naturlig at Trygderettsloven henviser til denne. Det vises til punkt 17.1.2 om utvalgets vurderinger og bakgrunnen for forslaget.

Nåværende første ledd blir annet ledd.

Forslag til § 7:

§ 7. *Retten sammensetning i den enkelte sak. Administrator*

(1) *Retten settes med en juridisk kyndig dommer i den enkelte sak, hvis ikke annet er bestemt. Vedkommende er rettens administrator.*

(2) *Administrator skal beslutte å utvide retten med en medisinsk kyndig dommer, en attføringskyndig dommer eller begge deler når hensynet til forsvarlig behandling av saken tilsier det.*

(3) *Ved uenighet mellom dommere i saker med to dommere settes retten med tre dommere.*

(4) *I de tilfellene hvor det må antas at rettens avgjørelse kan bli bestemmende for praksis på et saksområde, kan retten settes med fem dommere. Spørsmålet om å sette retten med fem dommere, avgjøres av Trygderettens leder. Alle medlemmene skal være faste.*

Paragrafen regulerer rettens sammensetning i den enkelte sak. Det vises til punkt 17.2.3 om utvalgets vurderinger og bakgrunnen for forslaget.

Første ledd fastsetter hovedregelen om at retten settes med én juridisk kyndig dommer, som også blir rettens administrator.

Annet ledd fastsetter at retten skal utvides med henholdsvis en medisinsk kyndig dommer og/eller en attføringskyndig dommer hvis hensynet til forsvarlig behandling av saken tilsier det. Bestemmelsen åpner for å sette rett med to eller tre dommere. Det er behovet i den konkrete saken som skal være styrende for vurderingen.

Tredje ledd viderefører innholdsmessig annet ledd bokstav b.

Fjerde ledd viderefører tredje ledd.

Forslag til § 9

§ 9. *Søksmålsfrist*

(1) *Fristen for søksmål til Trygderetten er seks uker fra det tidspunkt skriftlig underretning om vedtaket og om adgangen til å reise søksmål og søksmålsfrist er kommet frem til vedkommende.*

(2) *Har en part krevd å få oppgitt begrunnelsen for vedtaket etter forvaltningsloven § 24 annet ledd, avbrytes søksmålsfristen. Ny søksmålsfrist tar til å løpe fra det tidspunkt meddelelse om begrunnelsen er kommet frem til vedkommende.*

(3) *Ved oversittelse av fristen etter første ledd gjelder reglene om oppfriskning i tvisteloven §§ 16-12 til 16-14 så langt de passer.*

Paragrafen regulerer fristen for å ta ut søksmål for Trygderetten. Det vises til punkt 22.4.2 om utvalgets vurderinger og bakgrunnen for forslaget.

Første ledd er endret slik at anke til Trygderetten nå skal betegnes søksmål til Trygderetten. Fristen for bringe saken inn for Trygderetten er fortsatt seks uker. Annet ledd er endret språklig slik at «ankefrist» er erstattet med «søksmålsfrist».

Tredje ledd erstatter dagens tredje og fjerde ledd. Forslaget bygger på at parten ikke lenger skal kunne be Trygderetten eller Nav om å få fristen forlenget. Trygderetten skal heller ikke kunne se bort fra at fristen er oversittet når særlig grunner taler for det. I stedet skal oversittelse av fristen behandles etter tvistelovens regler om oppfriskning. Forslaget er ment å gjøre behandlingen i Trygderetten mer lik behandlingen i domstolene.

Forslag til § 11:

§ 11. *Stevning*

(1) *Sak innenfor Trygderettens saklige virkeområde reises ved stevning til Trygderetten.*

(2) *Stevningen kan settes frem skriftlig eller muntlig. Ved muntlig stevning skal Trygderetten sørge for å sette den opp skriftlig og underskrive den sammen med saksøker.*

(3) *Stevning må være underskrevet og nevne a) at det er en stevning til Trygderetten,*

- b) navn, fødselsdag og fødselsår samt adresse til saksøker,
- c) det vedtak som kreves overprøvd,
- d) den endring i vedtaket som kreves, og så vidt mulig de nærmere omstendigheter som anføres,
- e) erklæringer og andre bevis som påberopes,
- f) om saksøker krever muntlig behandling og eventuelt begrunnelsen for dette, og
- g) bilag som følger stevningen.

Paragrafen er ny og erstatter gjeldende § 11 om innholdet i ankeerklæringen (stevningen) og hvem som skal motta den. Det vises til punkt 15.3.2 om utvalgets vurderinger og bakgrunnen for forslaget.

Mens brukeren i dag skal inngi ankeerklæringen til NAV Klageinstans, bygger forslaget på at søksmålet reises ved stevning som fremsettes direkte for Trygderetten. Forslaget må ses i sammenheng med at Trygderetten skal ha ansvaret for saksforberedelsen og aktiv saksstyring. Dette er i samsvar med det som gjelder i sivile saker, jf. tvisteloven § 9-2, som paragrafen her er utformet etter mønster av.

Annet ledd viderefører innholdsmessig dagens annet ledd, men slik at «anke» er erstattet med «stevning» og «ankende part» med «saksøker». Etter utvalgets forslag vil plikten til å bistå bruker å sette opp stevning ligge på Trygderetten, og ikke lenger på Nav.

Tredje ledd viderefører i hovedsak dagens tredje ledd, men slik at «anke» er erstattet med «stevning», «ankende part» med «saksøker».

Bokstav f er ny og fastsetter at saksøker i stevningen skal gi uttrykk for om det kreves muntlig behandling. Utvalget foreslår at partene i utgangspunktet har krav på muntlig behandling. Av hensyn til effektiv saksavvikling er det hensiktsmessig at slike krav fremkommer tidlig som mulig i prosessen. Det er også et krav om at det i stevningen gis en begrunnelse for ønske om muntlig forhandling.

Dagens bokstav f flyttes til bokstav g.

Fjerde ledd foreslås opphevet, og erstattet av § 13 første ledd, som regulerer virkningen av mangelfull stevning.

Forslag til § 13:

§ 13. Trygderettens forberedelse av saken. Aktiv saksstyring

(1) Administrator skal vurdere om vilkårene for å behandle saken er oppfylt. Ved mangler skal saksøker gjøres oppmerksom på manglene og gis nødvendig veiledning med opplysning om følgene av retting ikke foretas. Det skal settes en frist for retting. Der som mangelen ikke rettes innen fristen, skal admi-

nistrator avvise saken uten å pålegge saksøkte å inngi tilsvar etter § 13 a.

(2) Administrator har ansvaret for saksstyringen og sakens fremdrift. Administrator kan sette frister for prosesshandlinger etter reglene i domstoloven og ellers treffe avgjørelser som er nødvendige for behandlingen av saken.

Paragrafen er ny og erstatter gjeldende § 13 om ankemotpartens (Navs) forberedelse av ankesaken. Forslaget går ut på at saker skal reises ved stevning som sendes direkte til Trygderetten, der en dommer skal ha ansvar for saken. Administrator skal ha plikt til å drive aktiv saksstyring allerede fra saken kommer inn. Det vises til punkt 15.3.2 og 17.1.2 om utvalgets vurderinger og bakgrunnen for forslaget.

Første ledd første punktum pålegger administrator å vurdere om kravene til stevning er oppfylt. Annet punktum erstatter § 11 fjerde ledd og pålegger administrator å gjøre saksøker oppmerksom på eventuelle mangler og gi nødvendig veiledning med opplysning om følgene av at retting ikke foretas. Bestemmelsen samsvarer med tvisteloven § 16-5 første ledd og skal tolkes samme måte. Tredje punktum fastlegger at administrator skal gi saksøker en frist til å rette mangler i stevningen. Fjerde punktum regulerer virkningen av at stevningen ikke rettes. Saken skal da avvises. Dersom stevningen oppfylder lovens vilkår, skal den forkynnes for saksøkte med pålegg om tilsvar, jf. forslaget til ny § 13 a.

Annet ledd første punktum fastsetter administrators ansvar for aktiv saksstyring og sakens fremdrift. Bestemmelsen forutsetter at alle saker skal tildeles en juridisk dommer når den kommer inn til Trygderetten. Endringsforslaget legger opp til at administrator blir tillagt et større ansvar enn etter gjeldende rett. Andre punktum fastslår at administrator skal kunne sette frister for prosesshandlinger og treffe nødvendige avgjørelser for behandlingen. Administrator kan for eksempel avgjøre hvilke frister som settes for tilsvar, og kan også avgjøre når saksforberedelsen er avsluttet.

Forslag til § 13 a:

§ 13 a. Pålegg om tilsvar

(1) Trygderetten gir saksøkte pålegg om å inngi tilsvar og skal fastsette en frist, som normalt bør være tre uker.

(2) Tilsvaret skal angi

- a. om det fremsatte krav godtas eller bestrides,
- b. om det er innsigelser mot at retten behandler saken,
- c. saksøktes påstand, som angir det domsresultat saksøkte krever,

- d. den faktiske og rettslige begrunnelse for saksøktes påstand,
e. de bevis som saksøkte ønsker å føre, og
f. saksøktes syn på den videre behandling av saken, herunder behovet for muntlig bevisførsel.

(3) Sammen med tilsvaret skal saksøkte fremlegge alle dokumenter av betydning for saken.

Paragrafen er ny og regulerer saksøktes (som regel Navs) plikt til å inngi tilsvaret i saken. Den er utformet etter mønster av tvisteloven § 9-3, men tilpasset Trygderettens sakstyper. Det vises til punkt 15.3.2 om utvalgets vurderinger og bakgrunnen for forslaget.

Første ledd fastslår at Trygderetten skal gi pålegg til saksøkte om å inngi tilsvaret til Trygderetten. Tilsvaret skal innhentes i alle saker med mindre retten avviser saken etter § 13 fjerde ledd. I pålegget skal det fastsettes en tilsvarsfrist som normalt bør være tre uker, men retten kan forlenge, eventuelt forkorte fristen. Formålet er å sikre fremdrift i søksmålet. Saken kan ikke lenger ligge hos Nav i flere måneder før Trygderetten får den til behandling.

Annet ledd angir kravene til tilsvaret. Bestemmelsen inneholder mange av de samme kravene som følger av tvisteloven § 9-3, men slik at kravene er skjerpet ettersom saksøkte i disse sakene er det statlige forvaltningsorganet som har truffet vedtaket i saken gjelder. Forslaget er ment å sikre at Trygderetten får en god fremstilling av saken og et godt grunnlag for å behandle saken.

Tredje ledd pålegger saksøkte å fremlegge alle dokumenter av betydning for saken. I disse sakene er det saksøkte som er den profesjonelle part, og som sitter på arkivene med alle sakspapirene fra førsteinstans- og klagebehandlingen. For at Trygderetten skal få et forsvarlig grunnlag til å ta stilling til saken, er det viktig at saksøkte fremlegger alle relevante dokumenter. Dette gjelder både de dokumenter som støtter saksøkers og saksøktes syn.

Forslag til § 19:

§ 19. Avgjørelsesgrunnlaget. Muntlig behandling

(1) Retten behandler tvisten på grunnlag av de skriftlige bevis og sakens øvrige opplysninger, slik de foreligger når retten avgjør saken.

(2) Dersom det er nødvendig for å sikre et forsvarlig avgjørelsesgrunnlag, innkaller retten partene og eventuelle vitner og sakkyndige til rettsmøte. Det samme gjelder dersom en av partene krever det, med mindre administrator anser det åpenbart unødvendig.

(3) Rettsmøtet skal ikke være mer omfattende enn behovet for forsvarlig bevisføring tilsier. Retten skal i innkallingen orientere parter, vitner og sakkyndige om hvilke forhold møtet skal omhandle.

(4) Parter, vitner og sakkyndige gir sin forklaring i rettsmøte etter reglene i tvisteloven kapittel 23, 24 og 25.

Paragrafen gjelder behandlingsform og avgjørelsesgrunnlaget for Trygderetten, herunder retten til å kreve muntlig behandling. Generelt utvider bestemmelsen adgangen til bruk av muntlig behandling. Det vises til punkt 12.5.3 om utvalgets vurderinger og bakgrunnen for forslaget.

Første ledd er en innholdsmessig videreføring av dagens § 19 første ledd og fastslår hovedregelen om at Trygderetten behandler sine saker etter skriftlig behandling. Utvalget har foretatt en mindre språklig endring som følge av at oversendelseskriv erstattes av tilsvaret. Som bevis regnes alt skriftlig materiale, også partenes fremstilling av saken.

Annet ledd første punktum medfører en materiell endring, idet det fastslås at det skal holdes muntlig rettsmøte dersom det er nødvendig for å sikre et forsvarlig avgjørelsesgrunnlag. Ordlyden er i hovedsak lik den som ble foreslått av Særdomsstolsutvalgets skisse til lovregulering av en utlendingsdomstol, jf. NOU 2017: 8 s. 366. I dag kan et slikt rettsmøte avholdes hvis «særlige grunner tale for det». I praksis har rettsmøte vært benyttet i svært få saker, og utvalgets forslag er ment å gi en videre adgang til å avholde muntlige forhandlinger. Første punktum fastsetter også at ved muntlig behandling er det rettens ansvar å innkalle parter, vitner og sakkyndige til rettsmøtet.

Annet ledd annet punktum bygger på at det «normalt» skal avholdes rettsmøte dersom en av partene krever det. Dette er en utvidelse sammenlignet med gjeldende rett. Forslaget må ses i lys av retten til å få fremstilt sin sak muntlig for en domstol. Administrator kan likevel nekte kravet om muntlig behandling hvis det fremstår som åpenbart unødvendig, for eksempel dersom ingen av bevisemaene vil bli bedre belyst gjennom muntlige forklaringer fordi den skriftlige dokumentasjonen er fullgod. Slik bestemmelsen er formulert, vil det i stor grad bero på rettens skjønn om det må avholdes rettsmøte. Det må her likevel ses hen til EMK artikkel 6, og det er meningen at retten skal legge til grunn de krav til muntlighet som er utviklet i tilknytning til retten til en rettfærdig rettergang. Ved vurderingen må det blant annet tas i betraktning hva saken gjelder, og særlig hvilken betydning utfallet kan få for den private part.

Tredje ledd er også ny. Praksis i Trygderetten har vært at saker som har vært behandlet muntlig, i stor grad har vært behandlet i tråd med tvistelovens behandlingsregler. Utvalget foreslår at rettsmøte bør begrenses. Den muntlige bevisførselen skal ikke være mer omfattende enn behovet for forsvarlig bevisføring tilsier. Omfattende og detaljerte forklaring skal unngås dersom det ikke er nødvendig. Til grunn for bestemmelsen ligger den tanke at administrator har en plikt til å sikre forholdsmessighet i behandlingen av sakene. Utvalget foreslår en utvidelse av bruken av rettsmøter, men samtidig at rettsmøtene skal tilpasses behovet. Utvalget legger til grunn at dette vil føre til at slike rettsmøter kan avvikles raskt. Innholdet i møtet kan typisk være at den private part gir sin forklaring om de sentrale temaene i saken, eller at noen av partene fører et vitne.

Tredje punktum fastslår at retten i innkallingen skal orientere partene om rammene for møtet. En slik avklaring er helt sentralt for å oppnå den effektivitet som tredje ledd legger opp til.

Fjerde ledd viderefører trygderettslov § 19 annet ledd andre og tredje punktum.

Forslag til § 21:

§ 21. Trygderettens avgjørelser

(1) Trygderettens avgjørelser av krav som er tvistegjenstand, treffes ved alminnelig flertall ved dom av de dommerne som har deltatt i saken. Det samme gjelder tilleggsdom.

(2) Trygderettens avgjørelser om avvisning og gjenopptak treffes ved alminnelig flertall ved kjennelse av de dommerne som har deltatt i saken.

(3) Trygderettens dommer og kjennelser skal være skriftlige og undertegnet av dommerne. I avgjørelsen skal følgende opplysninger fremkomme:

- a) domstolen, rettens medlemmer og partene,*
- b) sakens nummer, tiden og stedet for avsigelsen,*
- c) en slutning som nøyaktig angir resultatet for de avgjørelser som treffes,*
- d) om avgjørelsen er enstemmig, og ved dissens hvem som er uenig, og hvilke punkter uenigheten gjelder.*

(5) Dersom søksmålet ikke fører frem, stadfestes vedtaket. I motsatt fall omgjør Trygderetten vedtaket ved å treffe ny realitetsavgjørelse. Trygderetten kan oppheve vedtaket bare dersom avgjørelsen krever at det tas stilling til sider av saken som ikke er vurdert tidligere, og videre behandling av saken heller bør finne sted i forvaltningen. Ved oppheving sendes saken tilbake til det organet som traff vedtaket som er til overprøving[, for behandling der]. Dersom det er grunnlag for det, kan retten også henvide uten å oppheve vedtaket.

(6) Trygderettens dommer og kjennelser skal begrunnes etter § 21 a.

Paragrafen regulerer hvilken form Trygderettens avgjørelser skal treffes i, og hvilke formkrav og innholdsmessige krav som gjelder, herunder hva avgjørelsene kan gå ut på. Bestemmelsen må ses i sammenheng med og utfylles av forslaget til § 21 a om krav til begrunnelse. Det vises til punktene 17.3.2 og 16.2.3 om utvalgets vurderinger og bakgrunnen for forslagene.

Første ledd fastlegger at Trygderetten skal avgjøre sakens tvistegjenstand ved dom. Gjeldende rett er at slike avgjørelser treffes ved kjennelser. Ettersom utvalget foreslår at Trygderetten skal bli en særdomstol, er det naturlig at avgjørelsen av tvistegjenstanden skal avgjøres ved dom. Bestemmelsen fastsetter, som i dag, at avgjørelser treffes ved alminnelig flertall av de om har deltatt i saken.

Annet ledd fastsetter at avgjørelser om avvisning og gjenopptak treffes som i dag ved kjennelse. Alle andre avgjørelser treffes ved beslutning. Avgjørelsesformen har først og fremst betydning for hvilke regler som gjelder for anke, jf. utvalgets forslag til § 26.

Tredje ledd er ny. Innholdet tilsvarende tvisteloven § 19-6 første ledd, og skal tolkes på samme måte.

Fjerde ledd er også ny. Innholdet tilsvarende tvisteloven § 19-6 tredje ledd.

Femte ledd erstatter dagens fjerde ledd andre til fjerde punktum. Bestemmelsen regulerer de ulike utfallene av rettens behandling.

Femte ledd første punktum regulerer de situasjon at søksmålet til Trygderetten ikke fører frem. I tilfellet stadfestes vedtaket. Annet punktum regulerer hovedregelen for den situasjon at Trygderetten mener at vedtaket må endres. Trygderetten skal da foreta endringen i sin avgjørelse. Det er en egenskap ved Trygderetten som særdomstol at den kan avsi dom for «realiteten». Både første og andre punktum er i tråd med gjeldende rett.

Femte ledd tredje punktum fastsetter at oppheving bare er aktuelt dersom realitetsbehandling av saken krever at Trygderetten må ta stilling til sider av saken som vedtaksorganet ikke har vurdert, og Trygderetten ikke bør behandle deler av saken som første instans. Et eksempel kan være at utmålingen beror på kompliserte utregninger som Trygderetten ikke enkelt kan gjøre, eventuelt inntektsopplysninger eller andre opplysninger som Nav har best forutsetninger for å fremskaffe. Bestemmelsen er ment å begrense Trygderettens adgang til å oppheve vedtak sammenliknet med i dag.

Femte ledd fjerde punktum regulerer virkningen av opphevelse. Saken sendes da tilbake til det organ som traff vedtaket som er til overprøving for behandling der. Dersom det er NAV Klageinstans som har truffet vedtaket som er opphevet, sendes saken tilbake til klageinstansen. Det følger av utvalgets forslag til § 21-Xg klageinstansen skal klageinstansen prioritere slike saker og selv avgjøre dem uten ugrunnet opphold.

Femte ledd femte punktum viderefører siste punktum i § 21 fjerde ledd siste punktum.

Sjette ledd fastsetter at dommer og kjennelser skal begrunnes etter reglene i § 21 a. Dommer og kjennelser skal begrunnes på samme måte.

Forslag til § 21 a:

§ 21 a. *Begrunnelse av dommer og kjennelser*

(1) *Begrunnelsen skal stå i et rimelig forhold til tvistens tema og sakens viktighet.*

(2) *Fullstendig begrunnelse skal omfatte fremstilling av saken, partenes påstander med påstandsgrunnlag, og rettens vurdering. Saksfremstillingen og redegjørelsen for påstandsgrunnlagene skal konsentrert beskrive det rettsforhold som er tvistegjensstand, sakens bakgrunn og partenes rettslige og faktiske anførsler så langt det er nødvendig for å forklare avgjørelsen. Deretter gjør retten rede for den bevisvurdering og rettsanvendelse avgjørelsen bygger på.*

(3) *Så langt fremstillingen i tidligere vedtak eller tilsvaret oppfyller kravene til begrunnelse, kan retten sitere fra disse som ledd i sin begrunnelse.*

(4) *Dersom retten finner det klart at søksmålet skal avvises, ikke kan føre frem eller klart at vedtaket må omgjøres eller oppheves, er det tilstrekkelig at avgjørelsen inneholder en kort beskrivelse av hva saken gjelder og en redegjørelse for de momenter som retten har lagt avgjørende vekt på.*

Paragrafen er ny, men tar i stor grad opp i seg de regler som i dag gjelder for begrunnelse av kjennelser, med visse endringer. Det vises til punkt 17.4.3 om utvalgets vurderinger og bakgrunnen for forslaget.

Første ledd fastsetter som overordnet norm at begrunnelsen skal stå i et rimelig forhold til tvistens tema og sakens viktighet. Dommerne som avsier dommen vil dermed alltid måtte vurdere hva som er forholdsmessig, når begrunnelsen skal utformes. Det gjelder også ved valg av de ulike alternative begrunnelsesformene i annet til tredje ledd.

Annet ledd fastsetter kravene til fullstendige begrunnelser. Kravene svarer som i dag til det

som gjelder for begrunnelse av dommer og kjennelser etter tvisteloven § 19-6.

Tredje ledd klargjør at kravene til begrunnelsen kan oppfylles ved at Trygderetten siterer de relevante deler av vedtaket som står til prøving, eventuelt tilsvaret. Dette kan være en effektiv måte å begrunne avgjørelser, særlig i saker hvor Trygderetten er enig med det organet som traff vedtaket. Bestemmelsen er ment å tydeliggjøre adgangen til å bruke denne kjennelsesformen. Forslaget innebærer også en innstramming på den måten at retten tidligere kunne henvise til slike dokumenter, mens forslaget bygger på at det må brukes sitater. Endringen må ses i lys av at det i dag er vesentlig enklere å sitere fra andre dokumenter.

Fjerde ledd viderefører og utvider Trygderettens adgang til å benytte såkalte forenklete begrunnelser. I saker hvor Trygderetten mener at resultatet i saken er helt klart, for eksempel at søksmålet skal avvises eller ikke kan føre frem, eller fordi det er klart at vedtaket må omgjøres eller oppheves, kan det gis en forenklet begrunnelse. Da er det tilstrekkelig at avgjørelsen inneholder en kort beskrivelse av hva saken gjelder, og en redegjørelse for de momenter som retten har lagt avgjørende vekt på. Dette vil være en effektiv og god måte å avgjøre kurante saker på.

Forslag til § 22:

§ 22. *Avsigelse og underretning om dom og kjennelser*

(1) *Saken skal avgjøres snarest mulig, og med mindre særlige grunner foreligger, innen seks måneder etter at Trygderetten mottok stevning.*

(2) *Dommer og kjennelser er avsagt når de er underskrevet av rettens medlemmer.*

(3) *Partene skal straks underrettes om dommen eller kjennelsen. I underretningen skal partene gjøres oppmerksom på ankefristen etter § 26 femte ledd.*

Paragrafen er endret slik at det fremgår at Trygderetten må ha avgjort saken innen seks måneder etter at stevningen kom inn. Saken kan bli avgjort på forskjellig måter, enten ved dom eller kjennelser, og kan gå ut på avvisning, stadfestelse eller omgjøring. Loven inneholder ikke noen rettsvirkninger av brudd fristen, men er ment å gi et bedre grunnlag for å styre Trygderetten på saksbehandlingstid. Det vises til punkt 17.5.2 om utvalgets vurderinger og bakgrunnen for forslaget.

For øvrig gjøres det bare endringer i form av nødvendige språklige endringer, blant annet at «anke» endres til «stevning».

Forslag til § 26:

§ 26. Anke

(1) Partene kan ved anke bringe Trygderettens dommer og kjennelser inn for lagmannsretten i det lagdømme hvor den ankende part for Trygderetten har sitt alminnelige verneting.

(2) Ankesdomstolene kan prøve lovligheten av Trygderettens avgjørelser.

(3) Fristen for å anke er én måned, jf. tvisteloven § 29-5.

Paragrafen erstatter dagens regel om søksmål til lagmannsretten. Annet til fjerde ledd i gjeldende § 26 er ikke aktuelle når Trygderetten blir en særdomstol og foreslås derfor opphevet.

Første ledd fastslår at Trygderettens dommer og kjennelser kan ankes til lagmannsretten [etter reglene i tvisteloven kapittel 29, så langt de passer]. Det vises til punkt 17.6.2 om utvalgets vurderinger og bakgrunnen for forslaget.

Som i dag skal ikke Trygderettens beslutninger kunne ankes særskilt. Derimot vil lagmannsretten kunne prøve Trygderettens beslutninger prejudisielt ved behandling av anke over dom eller kjennelser.

Annet ledd erstatter tredje ledd i gjeldende bestemmelse. For å tydeliggjøre at de alminnelige domstolene stadig bare skal kunne prøve lovligheten av Trygderettens avgjørelser, erstattes «domstolene» med «ankedomstolene». Bestemmelsen kan reise en del spørsmål om ankesdomstolenes prøvelseskompetanse med videre, når Trygderetten blir en særdomstol. Disse har utvalget ikke vurdert nærmere.

Fjerde ledd erstatter sjette ledd. Etter gjeldende rett er fristen for å reise spørsmål for lagmannsretten på seks måneder etter underretning om Trygderettens kjennelse er kommet frem til vedkommende part. Bestemmelsen bygger på at fristen for å anke til lagmannsretten skal følge normal ankefrist etter tvisteloven. Når Trygderetten er foreslått å bli en særdomstol, og systemet generelt er ment å være mer i tråd med de ordinære reglene i domstolene, er det naturlig å benytte den ordinære ankefristen også i disse sakene.

Forslag til § 37:

§ 37. Forholdet til domstoloven og tvisteloven

Domstoloven og tvisteloven gjelder så langt de passer for Trygderettens virksomhet, dersom ikke annet er bestemt i loven her.

Paragrafen er ny og fungerer som en generalklausul som gir domstoloven og tvisteloven anvendelse på Trygderettens virksomhet, så langt reglene der passer. Det er en fordel om saksbehandlingen i særdomstolen Trygderetten i størst mulig grad ligner på den i de alminnelige domstolene, likevel slik at Trygderettens saksbehandling må tilpasses sakstypen og Trygderettens rolle som særdomstol.

26.4 Forslag til endringer i andre lover med merknader

Lov 13. august 1915 nr. 5 om domstolene (domstoloven) endres slik:

Forslag til § 2 nr. 2:

2. Trygderetten

Bestemmelser lovfester (formaliserer) og synliggjør at Trygderetten er en særdomstol.

Lov 13. juni 1980 nr. 35 om fri rettshjelp endres slik:

Forslag til § 11 annet ledd nr. 6:

6. ved vurdering av klage og i klagesak etter folketrygdloven § 21-12.

Bestemmelsen er ny og åpner for at det kan innvilges fritt rettsråd i saker hvor brukeren får bistand til å vurdere om det er grunnlag for klage etter folketrygdloven. Det skal ikke lenger være et vilkår at klagen rent faktisk fremsettes. Formålet er å hindre unødvendige klager som er motivert av rettshjelpsreglene. Det vises til punkt 21.3.2 om utvalgets vurderinger og bakgrunnen for forslaget.

Forslag til ny § 16 andre ledd nr. 6:

§ 16 andre ledd nr 6

saker etter Lov 16. desember 1966 nr 9 om søksmål til Trygderetten

Forslag til § 16 første ledd nr. 8:

8. til den private som har vunnet frem i Trygderetten, når staten som motpart anker til lagmannsretten etter trygderettsloven § 26.

Bestemmelsen åpner for fri sakførsel uten behovsprøving i saker for lagmannsretten når det er staten som har brakt saken inn etter tap i Trygderetten. Det vises til punkt 18.2.2 om utvalgets vurderinger og bakgrunnen for forslaget.

Lov 16. juni 2006 nr. 20 arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven) endres slik:

Forslag til § 4 tredje ledd:

Etaten har ansvaret for å følge opp og kontrollere tjenester, ytelser og utbetalinger. Som ledd i denne kontrollen skal Nav ha internkontroll med egen og underliggende organers virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Arbeids- og velferdsdirektøren er ansvarlig for internkontrollen. Internkontrollen skal være systematisk og basert på risiko og vesentlighet og tilpasset virksomhetens egenart. Internkontrollen skal sikre at avvik og risiko for avvik avdekkes og følges opp, og dokumenteres i den formen og det omfanget som er nødvendig.

Tredje til sjetten ledd blir nytt fjerde til syvende ledd.

Forslag til tredje ledd første punktum viderefører annet ledd siste punktum i dagens bestemmelse. Resten av den foreslåtte bestemmelsen er ny og lovfaster en plikt for Nav til å ha internkontroll med egen og underliggende organers virksomhet. Det er presisert at Arbeids- og velferdsdirektøren er ansvarlig for internkontrollen. Det vises til punkt 23.1.4 om utvalgets vurderinger og bakgrunnen for forslaget.

Andre punktum fastslår plikten til å ha en internkontroll med egen og underliggende organers virksomhet. Plikten vil altså gjelde både i direktoratet, og i underliggende organ. Kontrollen skal sikre at lover og forskrifter følges.

Tredje punktum pålegger Arbeids- og velferdsdirektøren ansvaret for internkontrollen. Dette ansvaret er ikke til hinder for at utførelsen av det

konkrete internkontrollarbeidet delegeres til andre, noe som også vil være naturlig.

Fjerde punktum fastslår at kontrollen skal være systematisk. Arbeidet med internkontrollen kan ikke være tilfeldig, hendelsesbasert eller spontant. Det innebærer at det må være fungerende rutiner for det løpende internkontrollarbeidet som det jobbes med på en planmessig og metodisk måte. Det er opp til Arbeids- og velferdsdirektøren å bestemme den metode som er hensiktsmessig.

Det følger videre av fjerde punktum at internkontrollen skal være basert på risiko og vesentlighet og tilpasset virksomhetens egenart. Det skal gjøres konkrete vurderinger for å vurdere hvor omfattende og hva slags internkontroll det er behov for. I den forbindelse må risiko kartlegges og vurderes.

I femte punktum fremgår det at internkontrollen skal sikre at avvik og risiko for avvik avdekkes, og at avvik og risiko for avvik som er avdekket, følges opp. Både konstaterte avvik og risiko for avvik skal følges opp. Allerede oppståtte feil skal korrigeres. Samtidig må det jobbes for å forebygge at nye feil oppstår.

Det fremgår også at internkontrollen skal dokumenteres i den formen og i det omfanget som er nødvendig. Dokumentasjonskravet gjelder de ulike delene av internkontrollen som systemer, rutiner, instruksjoner og liknende, samt gjennomføring av konkrete kontroller og aktiviteter. Hva som er nødvendig å dokumentere, må vurderes ut fra en skjønnsmessig vurdering basert på rammen og kravene i bestemmelsen for øvrig. En høy risiko for avvik innenfor et tjenesteområde vil for eksempel tilsi skriftlige rutiner og andre prosedyrer.

Kilder og litteratur

Lover

- Kongeriket Norges Grunnlov 17. mai 1814
- Lov 16. desember 1966 nr. 9 om anke til Trygderetten (trygderettsloven)
- Lov 17. juni 1966 nr. 12 om folketrygd (folketrygdloven)
- Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- Lov 13. juni 1980 nr. 35 om fri rettshjelp [retts-hjelploven]
- Lov 17. desember 1982 nr. 86 om rettsgebyr (rettsgebyrloven)
- Lov 27. november 1992 nr. 109 om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske samarbeidsområde (EØS) m.v. (EØS-loven)
- Lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven)
- Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven)
- Lov om barnetrygd 8. mars 2002 nr. 4 (barnetrygdloven)
- Lov 29. april 2005 nr. 21 om supplerande stønad til personar med kort butid i Noreg
- Lov 10. juni 2005 nr. 51 om norsk statsborgerskap (statsborgerloven)
- Lov 17. juni 2005 nr. 90 om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven)
- Lov 16. juni 2006 nr. 20 om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velredsforsvaltningsloven) [NAV-loven]
- Lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven)
- Lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven)
- Lov 27. januar 2012 nr. 9 om arbeidstvister (arbeidstvistloven)
- Lov 18. juni 2021 nr. 97 om barnevern (barnevernloven)

Internasjonale kilder

- Förvaltningsprocesslag (1971:291)
- Socialförsäkringsbalk (2010:10)

Forskrifter

- Forskrift 25. mars 1997 nr. 268 om behandling av tvister i arbeidsgiverperioden
- Forskrift 12. desember 2005 nr. 1442 om salær fra det offentlige til advokater m.fl. etter satser (stykkprissatser) ved fri rettshjelp og i straffesaker
- Forskrift 12. desember 2005 nr. 1443 til lov om fri rettshjelp
- Forskrift 21. juni 2013 nr. 732 om universell utforming av informasjons- og kommunikasjonsteknologiske (IKT)-løsninger.
- Forskrift 29. august 2019 nr. 1105 om tilskudd til ekspertbistand

Annet regelverk

- Rundskriv 1. mai 1997 til forvaltningsloven – Saksbehandlingsrundskriv (R36-00),
- Rundskriv 1. november 1997 til folketrygdloven kapittel 21 – Saksbehandlingsrundskriv (R21-00)
- Vedlegg 1 27. november 2007 til NAV-loven – Fullmaktsoversikt (V1-30-00)
- Rundskriv 20. desember 2016 om fri rettshjelp (SRF-2017-1)
- Reglement for økonomistyring i staten, fastsatt ved kronprinsregentens resolusjon 12. desember 2003
- Bestemmelser for økonomistyring i staten, fastsatt av Finansdepartementet 12. desember 2003.
- Instruks om virksomhets- og økonomistyring for Arbeids- og velferdsdirektoratet, fastsatt av Arbeids- og inkluderingsdepartementet 1. januar 2022

NOU

NOU 1972: 38 Stortingets kontroll med forvaltningen
 NOU 1976: 23 Omlegging av sykepengeordningen
 NOU 1990: 20 Forenklet folketrygdlov
 NOU 2001: 32 Rett på sak
 NOU 2004: 13 En ny arbeids- og velferdsforvaltning
 NOU 2017: 8 Særdomstoler på nye områder?
 NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov
 NOU 2019: 17 Domstolstruktur
 NOU 2020: 5 Likhet for loven
 NOU 2020: 8 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2020
 NOU 2020: 9 Blindsonen
 NOU 2020: 11 Den tredje statsmakt
 NOU 2021: 2 Kompetanse, aktivitet og inntektsikring

Proposisjoner

Ot.prp. nr. 38 (1964–1965) Om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
 Ot.prp. nr. 5 (1966–1967) Om lov om anke til Trygderetten og lov om endringer i lov av 17. juni 1966 om folketrygd og andre trygde- og pensjonslover
 Ot.prp.nr. 38 (1971–1972) Om lov om endringer i lov av 16. desember 1966 nr. 9 om anke til Trygderetten og i lov av 17. juni 1966 nr. 12 om folketrygd
 Ot.prp. nr. 57 (1971–1972) Lov om markedsmissbruk
 Ot.prp. nr. 59 (1973–1974) Om lov om endringer i 1) lov av 16. desember 1966 nr. 9 om anke til Trygderetten 2) lov av 17. juni 1966 nr. 12 om folketrygd og 3) lov av 27. juni 1947 nr. 9 om tiltak for å fremme sysselsetting
 Ot.prp. nr. 3 (1976–1977) Om lov om endringer i lov 10 februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (regler om taushetsplikt m.m.)
 Ot.prp. nr. 52 (1986–1987) Om lov om endringer i lov av 16. desember 1966 nr. 9 om anke til Trygderetten og lov av 13. august 1915 nr. 6 om rettergangsmåten for tvistemål
 Ot.prp. nr. 25 (1992–1993) Om lov om endringer i lov 16. desember 1966 nr. 9 og anke til Trygderetten og visse andre lover. (Ankeordningen i trygdesaker)
 Ot.prp. nr. 29 (1995–1996) Om ny lov om folketrygd (folketrygdloven)
 Ot.prp.nr. 42 (1996–1997) Om lov om endringer i lov 16. desember 1966 nr 9 om anke til Trygde-

retten og i lov 28. februar 1997 nr 19 om folketrygd (folketrygdloven)
 Ot.prp.nr. 46 (1998–1999) Om lov om endringer i folketrygdloven og i enkelte andre lover (Samleproposisjon – forenkling og klargjøring)
 Ot.prp. nr. 10 (2003–2004) Om lov om endringer i folketrygdloven og i enkelte andre lover
 Ot.prp. nr. 47 (2005–2006) Om lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven)
 Prop. 139L (2014–2015) Endringer i lov om anke til Trygderetten (lovrevisjon)
 Prop. 74 L (2016–2017) Endringer i folketrygdloven mv. (arbeidsavklaringspenger og tilleggsstønader til arbeidsrettede tiltak mv.)
 Prop. 64 L (2016–2017) Endringer i forvaltningslova, tvistelova m.m. (overprøvningskompetanse m.m.)
 Prop. 1 S (2022–2023), (prop-202223-001-gul) Statsbudsjettet (Gul bok)
 Prop. 1 S (2022–2023), (prop-202223-001-aid) For budsjettåret 2023 [Arbeids- og inkluderingsdepartementet]
 Prop. 1 S (2022–2023), prop-202223-001-jd) For budsjettåret 2023 [Justis- og beredskapsdepartementet]

Stortingsmeldinger

St.meld. nr. 32 (1997–1998) Om offentlighetsprinsippet i forvaltningen
 Meld. St. 46 (2012–2013) Flere i arbeid
 Meld. St. 14 (2020–2021) Perspektivmeldingen 2021

Innstillinger

Forvaltningslovutvalgets innstilling (1958) [NUT-1958-3]
 Ankelovutvalgets innstilling (Ot.prp. nr. 5 (1966–1967) Om lov om anke til Trygderetten og lov om endringer i lov av 17. juni 1966 om folketrygd og andre trygde- og pensjonslover, II. Ankelovutvalget. Prinsipielle synspunkter og forslag).
 Innst. S. nr. 277 (1976–77), fra utenriks- og konstitusjonskomiteen, om Stortingets kontroll med forvaltningen
 Innst. O. nr. 24 (1996–1997) Innstilling fra justiskomiteen om lov om endringer i lov av 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) – klagenemnd for utlendingssaker m.v.

Stortingsvedtak

Stortingets vedtak 27. mai 1977, som del av oppfølgingen av Ingvaldsen- utvalgets utredning, NOU 1972: 38 Stortingets kontroll med forvaltningen, jf. Innst. S nr. 277 (1976-77)

Dokumenter

Riksrevisjonen Dokument 3:3 (2019–2020) Undersøkelse av saksbehandlingstid og effektivitet i tingrettene og lagmannsrettene

Riksrevisjonen Dokument 3:8 (2020–2021) Undersøkelse av årsaker til lang saksbehandlingstid i klage- og ankesaksbehandlingen i Nav og Trygderetten

Riksrevisjonen Dokument 1 (2022–2023) Undersøkelse av klagesaksbehandlingen på skatteområdet

Rettspraksis

Rt. 1976 s. 1.
 Rt. 1981 s. 745
 Rt. 1995 s. 72
 Rt. 2000 s. 1056
 Rt. 2000 s. 1066
 Rt. 2001 s. 995
 Rt. 2007 s. 257
 Rt. 2011 s. 111
 Rt. 2012 s. 1810
 Rt. 2015 s. 1388
 HR-2019-2336-A
 HR-2021-2276-A
 LH-2013-153496
 LA-2017-75437
 LG-2018-33952-2
 LB-2019-170221

Trygderettspraksis

TRR-2017-1727
 TRR-2021-3679

Sivilombudsuttalelser

Sivilombudets uttalelse i sak 2010/946
 Sivilombudets uttalelse i sak 2017/1135
 Sivilombudets uttalelse i sak 2022/4813
 Sivilombudets uttalelse i sak 2022/50

Offentlige publikasjoner (rapporter mv.)

Statskonsult-rapport 2003:19, 2003
 SINTEF, Omgjøring av vedtak i Nav og Trygderetten, 2016

Oxford Research, Evaluering av ankenemnda for sykepengene i arbeidsgiverperioden, 2016
 OECD Public Governance Reviews, Trust and Public Policy: How Better Governance can Help Rebuild Public Trust, 2017
 AFI- rapport 2020:09 Nav i en ny tid? 2020
 Agenda Kaupang, Brukeropplevelser fra klage- og ankesystemet i NAV og Trygderetten, 2022
 Oslo Economics, Drivere for klager og anker i NAV Klageinstans og Trygderetten, 2022
 Oslo Economics, Saksflyt i klage- og ankesaker i NAV og Trygderetten, 2022
 NAVs personbrukerundersøkelse 2022
 Mennesket og NAV, 2022
 Årsrapport Trygderetten, 2015
 Årsrapport Trygderetten, 2016
 Årsrapport NAV, 2021
 NAV Klageinstans, Kvalitetsrapport fra NAV Klageinstans til Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2019
 NAV Klageinstans, Kvalitetsrapport fra NAV Klageinstans til Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2020
 NAV Klageinstans, Kvalitetsrapport fra NAV Klageinstans til Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2021
 Årsrapport Utlendingsnemnda UNE, 2021
 Årsmelding Domstoladministrasjonen, 2021
 Mål- og disponeringsbrev for resultatområdene i Nav Spesialenheter, 2008
 Mål- og disponeringsbrev for resultatområdene i Ytelseslinjen, 2013
 Mål- og disponeringsbrev til Nav Klageinstans, 2022
 Mål- og disponeringsbrev NAV Arbeid og ytelser, 2022
 Mål- og disponeringsbrev NAV Familie- og pensjonsytelser, 2022
 Tildelingsbrev til Domstoladministrasjonen for 2022, Justis- og beredskapsdepartementet
 Tildelingsbrev til Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2023, Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Litteratur

Camilla Bernt og Jan Fridthjof Bernt (med bidrag fra Arne Fliflet), God forvaltningsskikk, 2018
 Jan Fridthjof Bernt og Ørnulf Rasmussen, Frihagens forvaltningsrett I, 2. utgave, 2010
 Torstein Eckhoff, Rettskildelære. 5. utgave ved Jan E. Helgesen, 2001
 Torstein Eckhoff og Eivind Smith, Forvaltningsrett, 11. utgave, 2018

Arvid Frihagen, Forvaltningsloven, Kommentartutgave, Bind II, 1986
Hans Petter Graver, Alminnelig forvaltningsrett, 5. utgave, 2019
Jo Hov, Rettergang I, 2010
Leif Erlend Johannesen og Fredrik Bergesen, Karnov lovkommentar, 16.9.2022
Jon Fridrik Kjølbro, Den Europæiske menneskerettighedskonvention for praktikere, 5. utgave, 2020
Svein J. Magnussen og Ulf Stridbeck: Vurdering av troverdighet: Hva sier forskningen? Tidsskrift for strafferett, 2001
Runar Narvland, «Om klage- og ankeprosessen i NAV og i Trygderetten», i Tidsskrift for erstatningsrett, forsikringsrett og trygderett, 4. utgave, 2022
Jens Edvin A. Skoghøy, Tvisteløsning, 2022
Eivind Smith (red.), Våre perifere domstoler, 2022
Henriette Nilsson Tøssebro, Omgjøring, 2021
Geir Woxholth, Forvaltningsloven med kommentarer, 5. utgave, 2011
Ole Erik Øie, Trygderetten og dens prosessordning, 2010

Annet

DFØ Innbyggerundersøkelsen, Hva mener brukerne? - 2019
Strategi for fagfeltet Arbeid og Helse, Arbeids- og velferdsdirektoratet og Helsedirektoratet, 2021
Informasjonsutveksling mellom NAV og fastleger, En gjennomgang av attester og erklæring som fastleger utsteder for Arbeids- og velferdsetaten, Arbeids- og velferdsdirektoratet i samråd med Helsedirektoratet på oppdrag fra Arbeids- og sosialdepartementet, 2021
NAVs omverdensanalyse 2021, Utvikling, trender og konsekvenser fram mot 2035, Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2021
DFØ Innbyggerundersøkelsen 2021. Å bo i Norge, 2021
Ansvarsdokument for direktoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2022
Virksomhetsstrategi – NAV 2030, Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2022

Vedlegg 1**Ytelser og rettigheter på Navs myndighetsområde
(statlig del)**

Medlemskap	Menerstatning ved yrkesskade
Pensjonspoeng	Svangerskapspenger
Dagpenger	Foreldrepenger
Grunnstønad	Engangsstønad ved fødsel
Hjelpestønad	Overgangsstønad
Forhøyet hjelpestønad	Stønad til barnetilsyn
Stønad ved gravferd	Tilleggsstønader til enslig mor eller far
Sykepenger	Ytelser til tidligere familiepleier
Omsorgspenger	Ytelser til gjenlevende ektefelle
Pleiepenger	Barnepensjon
Opplæringspenger	Alderspensjon
Hjelpemidler	Krigspensjon
Høreapparat	Barnetrygd
Grunnmønster til søm av klær	Kontantstøtte ¹
Førerhund	Farskap eller morskap ¹
Lese- og sekretærhjelp for blinde og svaksynte	Barnebidrag ¹
Tolkehjelp for hørselshemmede	Bidragsforsudd ¹
Tolke- og ledsagerhjelp for døvblinde	Ektefellebidrag ¹
Motorkjøretøy eller annet transportmiddel	Oppfostringsbidrag ¹
Ortopediske hjelpemidler	Avtalefestet pensjon
Brystprotese	Supplerende stønad
Ansiktsdefektprotese	Lønnsgaranti ¹
Øyeprotese	Arbeidsmarkedstiltak ¹
Parykk	Tiltakspenger ¹
Arbeidsavklaringspenger	Bistand for å skaffe eller beholde arbeid ¹
Tilleggsstønader til arbeidsrettede tiltak	Sakskostnader ¹
Uføretrygd	
Yrkesskade	
Yrkessykdom	

¹ Kan ikke ankes inn for Trygderetten

Vedlegg 2**Lovene på Navs myndighetsområde med klagebehandling
i NAV Klageinstans og ankebehandling
i Trygderetten****Oversikt over lovene på Navs myndighetsområde med klagebehandling i NAV Klageinstans etter hele eller deler av loven^{2 3}**

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

Del I. Innledende bestemmelser

Kapittel 1. Formål og definisjoner m.m.
Kapittel 2. Medlemskap

Del II. Beregningsregler. Pensjonsgivende inntekt

Kapittel 3. Visse beregningsregler, trygdetid, pensjonspoeng og pensjonsgivende inntekt.

Del III. Stønad under arbeidsløshet

Kapittel 4. Dagpenger under arbeidsløshet

Del IV. Ytelser ved sykdom m.m

Kapittel 5. Stønad ved helsetjenester
Kapittel 6. Grunnstønad og hjelpestønad
Kapittel 7. Stønad ved gravferd
Kapittel 8. Sykepenger
Kapittel 9. Stønad ved barns og andre nærståendes sykdom
Kapittel 10. Stønad for å kompensere for utgifter til bedring av arbeidsevnen og funksjonsevnen i dagliglivet
Kapittel 11. Arbeidsavklaringspenger
Kapittel 11 A. Tilleggsstønader til arbeidsrettede tiltak

² Jf. vedlegg 1 til lov av 16. juni 2006 nr. 20 om arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV-loven) kapittel 21 (fullmaktsoversikten).

³ Inkludert EØS-avtalens bestemmelser om trygd, EUs trygdeforordninger, Nordisk konvensjon om trygd og trygdeavtaler med andre land.

Kapittel 12. Uføretrygd
Kapittel 13. Yrkesskadedekning

Del V. Ytelser knyttet til livsløp og familiesituasjon

Kapittel 14. Ytelser ved svangerskap, fødsel og adopsjon
Kapittel 15. Stønad til enslig mor eller far.
Kapittel 16. Ytelser til tidligere familiepleier
Kapittel 17. Ytelser til gjenlevende ektefelle.
Kapittel 17 A. Overgangsregler for gjenlevende som er innvilget
Kapittel 18. Barnepensjon.

Del VI. Ytelser ved nådd pensjonsalder

Kapittel 19. Alderspensjon
Kapittel 20. Ny alderspensjon

Del VII. Forvaltningsmessige bestemmelser.

Kapittel 21. Saksbehandling i trygdesaker.
Anke- og klagebehandling m.m.
Kapittel 22. Utbetaling

Del VIII. Finansielle bestemmelser.

Kapittel 23. Finansiering.
Kapittel 24. Saksbehandling i avgiftssaker m.m.

Del IX. Avsluttende bestemmelser

Kapittel 25. Forskjellige bestemmelser.
Kapittel 26. Ikrafttredelse og overgangsbestemmelser. Endringer i andre lover.
Lov om arbeid- og velferdsforvaltningen (NAV-loven) av 16. juni 2006 nr. 20
Lov om krigspensjonering for militærpersoner av 13. desember 1946 nr. 21 med tilleggslover
Lov om krigspensjon for sivile m.v. av 13. desember 1946 nr. 22 med tilleggslover

Lov om yrkesskadetrygd (yrkesskadetrygdloven) av 12. desember 1958 nr. 10

Lov om barnetrygd (barnetrygdloven) av 8. mars 2002 nr. 4

Lov om kontantstøtte til småbarnsforeldre (kontantstøtteloven) av 26. juni 2006 nr. 41

Lov om behandlingsmåten for forvaltningsaker (forvaltningsloven) av 10. februar 1967

Lov om lønnsplikt under permittering (permitteringslønsloven) av 6. mai 1988 nr. 22

Lov om stans i utbetaling etter barne bortføring av 6. juni 2021 nr. 19

Lov om foreldre og barn (barnelova) av 8. april 1981 nr. 7

Lov om bidragsforskott (forskotteringsloven) av 17. februar 1989 nr. 2

Lov om innkreving av underholdsbidrag mv. (bidragsinnkrevingsloven) av 29. april 2005 nr. 20

Lov om ekteskap (ekteskapsloven) av 4. juli 1991 nr. 47

Lov om barnevernstjenester (barnevernsloven) av 18. juni 2021 nr. 97

Lov om statstilskott til arbeidstakere som tar ut avtalefestet pensjon i privat sektor (AFP-tilskottsloven) av 19. februar 2010 nr. 5

Lov om avtalefestet pensjon for medlemmer av Statens pensjonskasse av 25. juni 2010 nr. 28

Lov om supplerende stønad for personar med kort butid i Noreg av 29. april 2005 nr. 21

Lov om statsgaranti for lønnskrav ved konkurs m.v. (lønnsgarantiloven) av 14. desember 1973 nr. 61

Lov om arbeidsmarkedstjenester (arbeidsmarkedsløven) av 10. desember 2004 nr. 76

Lov om samordning av pensjons- og trygdeytelser (samordningsloven) av 6. juli 1957 nr. 26

Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova) av 19. mai 2006 nr. 16

Oversikt over lovene på Trygderettens saklig virkeområde med vedtak fra Nav⁴

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

Lov om yrkesskadetrygd (yrkesskadetrygdloven) av 12. desember 1958 nr. 10

Lov om barnetrygd (barnetrygdloven) av 8. mars 2002 nr. 4

Lov om krigspensjonering for militærpersoner av 13. desember 1946 nr. 21 med tilleggslover

Lov om krigspensjon for sivile m.v. av 13. desember 1946 nr. 22 med tilleggslover

Lov om statstilskott til arbeidstakere som tar ut avtalefestet pensjon i privat sektor (AFP-tilskottsloven) av 19. februar 2010 nr. 5

Lov om avtalefestet pensjon for medlemmer av Statens pensjonskasse av 25. juni 2010 nr. 28

Lov om supplerende stønad for personar med kort butid i Noreg av 29. april 2005 nr. 21

Lov om samordning av pensjons- og trygdeytelser (samordningsloven) av 6. juli 1957 nr. 26

⁴ Lov om anke til Trygderetten (trygderettsloven) av 16. desember 1966 nr. 9 § 2

Norges offentlige utredninger

2022

Arbeids- og inkluderingsdepartementet:

NOU 2022: 4 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2022
NOU 2022: 7 Et forbedret pensjonssystem
NOU 2022: 18 Mellom mobilitet og migrasjon
NOU 2022: 19 Oljepionerene –
en kompensasjonsordning

Finansdepartementet:

NOU 2022: 12 Fondet i en brytningstid
NOU 2022: 20 Et helhetlig skattesystem

Justis- og beredskapsdepartementet:

NOU 2022: 1 Cruisetraffikk i norske farvann
og tilgrensende havområder
NOU 2022: 15 Utleverings- og arrestordreloven
NOU 2022: 21 Strafferettslig vern av den seksuelle
selvbestemmelsesretten

Kommunal- og distriktsdepartementet:

NOU 2022: 10 Inntektssystemet for kommunene
NOU 2022: 11 Ditt personvern – vårt felles ansvar

Kultur- og likestillingsdepartementet:

NOU 2022: 9 En åpen og opplyst offentlig samtale

Kunnskapsdepartementet:

NOU 2022: 2 Akademisk yringsfrihet
NOU 2022: 13 Med videre betydning
NOU 2022: 16 En folkehøgskole for alle
NOU 2022: 17 Veier inn – ny modell for opptak
til universiteter og høyskoler

Landbruks- og matdepartementet:

NOU 2022: 14 Inntektsmåling i jordbruket

Nærings- og fiskeridepartementet:

NOU 2022: 8 Ny minerallov

Olje- og energidepartementet:

NOU 2022: 3 På trygg grunn
NOU 2022: 6 Nett i tide

Statsministerens kontor:

NOU 2022: 5 Myndighetenes håndtering
av koronapandemien – del 2

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
publikasjoner.dep.no
Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Omslagsillustrasjon:
Oslo Economics/EGGS design/Colourbox.com

Trykk: Departementenes sikkerhets- og
serviceorganisasjon – 03/2023