



Drivere for klager og anker til NAV Klageinstans og Trygderetten

Utarbeidet for Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Om Oslo Economics

Oslo Economics utreder samfunnsfaglige problemstillinger og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Våre analyser kan være et beslutningsgrunnlag for myndighetene, eller et informasjonsgrunnlag i rettslige prosesser. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.

Oslo Economics er et samfunnsfaglig rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Vi tilbyr innsikt basert på bransjeerfaring, fagkompetanse og et nettverk av samarbeidspartnere.

Kartlegging- og utredningskompetanse

Oslo Economics bistår offentlige og private virksomheter med utredning av beslutningsgrunnlag. Vi har bred kartleggings-, evaluerings og utredningskompetanse. Gjennom små og store oppdrag har vi opparbeidet oss en bred forståelse av utredningsbehovet i det offentlige, både på statlig og kommunalt nivå.

Vi har kompetanse på alt fra spørreundersøkelser til dataanalyser. Vi benytter også dybdeintervju og arbeidsgruppemøter for å innhente forståelse fra relevante aktører om et forhold eller en problemstilling. Vi fremstiller våre analyser og rapporter på en måte som skal være lett å forstå.

Drivere for klager og anker til NAV Klageinstans og Trygderetten/OE-rapport 2022-30

© Oslo Economics, 29. april 2022

Kontaktperson:

Erik Magnus Sæther / Partner

ems@osloeconomics.no, Tel. +47 940 58 192

Foto/illustrasjon: iStock.com/artisteer

Innhold

Sammendrag og drøfting av funn	5
Oppdrag og metode	5
Utviklingen i klager og anker i NAV Klageinstans og Trygderetten	6
Drivere for utviklingen i klager og anker i NAV	7
1. Oppdrag og metode	11
1.1 Bakgrunn	11
1.2 Mandat	12
1.3 Metode	12
1.4 Rapportens struktur	16
2. Klage- og ankesystemet i NAV og Trygderetten	17
2.1 Klage- og ankesystemet i NAV og Trygderetten	17
2.2 Organiseringen av klage- og ankeforvaltningen	19
3. Utvikling i klage- og ankevolum	22
3.1 Saksvolumer i klage- og ankesakskjeden	22
3.2 Utvikling i klagevolum i vedtaksinstansene	25
3.3 Utvikling i klagevolum i NAV Klageinstans	30
3.4 Utvikling i ankevolum i NAV Klageinstans	32
3.5 Oppsummering	34
4. Betydning av regelverksutforming og regelverksendringer	35
4.1 Generelle egenskaper ved regelverkene	35
4.2 Arbeidsavklaringspenger	40
4.3 Uføretrygd	44
4.4 Dagpenger	48
4.5 Foreldrepenger	51
4.6 Tiltak for å redusere klage- og ankevolum	53
4.7 Oppsummering	55
5. Betydning av kvalitet i saksbehandlingen og kompetanse i vedtaksinstansene	56
5.1 Brukernes tillit til NAV	56
5.2 Enhetlig praksis og kvalitet i saksbehandlingen	58
5.3 Styringskrav til saksbehandlingstider	67
5.4 Fagsystemer	70
5.5 Betydning av kompetanse for klagevolum generelt	72
5.6 Oppsummering	74
6. Betydning av informasjon og kommunikasjon med bruker	76
6.1 Brukernes tilfredshet med informasjon fra NAV	76
6.2 Kvalitet på vedtaks- og mangelbrev	77

6.3 Informasjon om klagemuligheter	79
6.4 Oppsummering	80
7. Referanser	81
Vedlegg A	81
Vedlegg B Vurdering av et utvalg omgjøringssaker i NAV Klageinstans	82

Sammendrag

Klage- og ankesystemet er etablert for å ivareta brukernes rettssikkerhet. Klage- og ankeforvaltningen består av vedtaksinstansene i NAV, NAV Klageinstans og Trygderetten. Både antallet klager og anker som behandles i NAV Klageinstans har økt over tid, særlig i perioden fra 2016 til 2019. Økningen er størst for ytelsene arbeidsavklaringspenger (AAP) og uføretrygd. Økningen i klageinngangen i NAV Klageinstans fra 2016 til 2019 skyldes primært at andelen vedtak som ble omgjort av vedtaksinstansen selv etter klage ble redusert i denne perioden. Klagebehandlingen i både vedtaksinstansene og i NAV Klageinstans preges i 2020 og 2021 av pandemien, med store søknadsvolum på dagpengeområdet og redusert kapasitet til klagebehandling som følge av omdisponering av ressurser til ytelsesforvaltningen. Særlig endringer i AAP-regelverket bidro til økningen i klage- og ankevolumet i NAV Klageinstans og i Trygderetten fra 2017 til 2019.

Både varigheten og størrelsen på ytelsen, i hvilken grad regelverket krever bruk av skjønn, hvor komplekst regelverket er, samt hvor strengt regelverket er og praktiseres, kan trolig forklare variasjoner i klage- og ankevolum på tvers av ytelser. At ankevolumene er særlig høye for uføretrygd og AAP, skyldes trolig at disse ytelsene krever utøvelse av skjønn i den enkelte sak, samt at det er livsoppholdsytelser som er av stor velferdsmessig betydning for de som søker. Brukernes tillit til NAV, samt rollefordelingen mellom NAV-kontor og NAV Arbeid og ytelser, særlig i saker som gjelder uføretrygd, synes også i mange tilfeller å ha en direkte innvirkning på hvorfor en bruker velger å klage på avslag/vedtak fra NAV. Variasjoner i hvordan regelverket praktiseres på tvers av saksbehandlere i vedtaksinstansene, samt tidvis mangelfull utredning av saker, er også forhold som trolig indirekte påvirker klageinngangen. Samtidig oppstår det også mange klagesaker som følge av at det ikke foreligger tilstrekkelig dokumentasjon fra bruker på søknadstidspunktet. I mange tilfeller fremskaffer bruker først nødvendig dokumentasjon etter at hen har klaget på vedtaket.

Oppdrag og metode

Regjeringen har nedsatt et utvalg som skal gjennomføre en helhetlig gjennomgang av klage- og ankesystemet i Arbeids- og velferdsetaten og Trygderetten. Som et kunnskapsgrunnlag for utvalgets arbeid har Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) iverksatt en kartlegging av drivere for utviklingen i klager og anker til NAV Klageinstans og Trygderetten. Oslo Economics har gjennomført kartleggingen i samarbeid med Professor emeritus Aslak Syse ved Universitet i Oslo og Assistant Professor Andreas Kostøl ved Arizona State University. Oppdraget er gjennomført i perioden august 2021 til april 2022.

Vi har i oppdraget gjennomført dybdeintervjuer og en spørreundersøkelse blant fagressurser og saksbehandlere i vedtaksinstansene og NAV Klageinstans, innhentet og analysert saksstatistikk og brukerundersøkelser i NAV, samt gjennomgått interne kvalitetsrapporter i NAV. I tillegg har vi gjennomgått et utvalg klagesaker i NAV Klageinstans hvor bruker fikk medhold, samt brukerundersøkelser gjennomført i NAV. Som følge av lange saksbehandlingstider ved utlevering av personsensitive registerdata i NAV, har det ikke vært mulig innenfor rammen av dette prosjektet å innhente og analysere registerdata på individnivå, som opprinnelig planlagt. NAV har i samme periode arbeidet med å utvikle ny klagestatistikk, noe som har gitt et bedre statistikkgrunnlag.

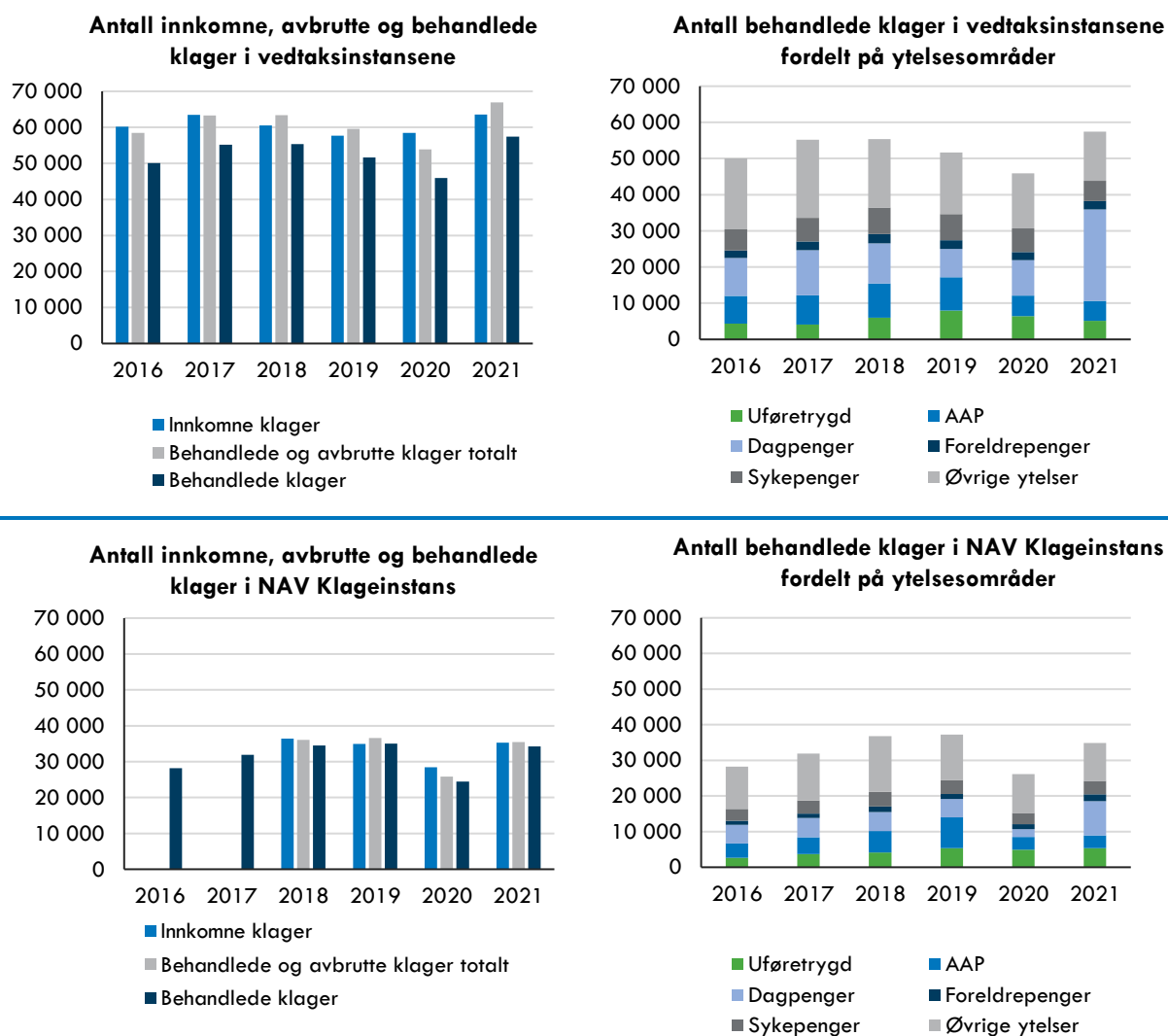
I analysen av drivere for klager og anker har vi etter avklaringer med AID og utvalget, særlig lagt vekt på ytelsesområdene som står for de største klagevolumene i NAV Klageinstans; dagpenger, foreldrepenger, uføretrygd og arbeidsavklaringspenger (AAP). Sykepenger er også et område med stort klagevolum, men som følge av en pågående omlegging til nytt fagsystem har vi etter innspill fra NAV Arbeid og ytelser, og i samråd med AID, valgt å vie mindre oppmerksomhet til sykepengeområdet i kartleggingen.

Utviklingen i klager og anker i NAV Klageinstans og Trygderetten

Klager på vedtak om ytelser og tjenester behandles først av den instansen i NAV som fattet det opprinnelige vedtaket (såkalt vedtaksinstans). NAV Klageinstans er klageorgan i alle saker som gjelder statlige ytelser og tjenester. Dersom vedtaksinstansen opprettholder det opprinnelige vedtaket, behandles klagen av NAV Klageinstans. Hvis bruker ikke får medhold i klagen i NAV Klageinstans, kan brukeren velge å anke saken til Trygderetten, gitt at saken omfattes av § 2 i trygderettsloven. Saken må i dette tilfellet først prøves på nytt av NAV Klageinstans. Dersom NAV Klageinstans opprettholder vedtaket og anken ikke faller bort, skal NAV Klageinstans forberede ankesaken og oversende denne til Trygderetten. Videre kan Trygderettens kjennelser bringes inn for de alminnelige domstolene, med lagmannsretten som første instans.

Koronapandemien preger klagebehandlingen i både vedtaksinstansene og NAV Klageinstans i 2020 og 2021. Det er derfor primært i perioden 2016 til 2019 at det kan observeres noen tydelige trender i klagevolumene i de ulike instansene, som vist i Figur 1-1. Antall innkomne klager i vedtaksinstansene var på et relativt stabilt nivå fra 2016 til 2020 (svak nedgang), men økte noe fra 2020 til 2021. Antall behandlede klager i vedtaksinstansen har stort sett fulgt utviklingen i innkomne klager (svak økning fra 2016 til 2019). Pandemiåret 2020 skiller seg ut ved at det var høyere restanser enn normalt i klagesaker i både vedtaksinstansene og NAV Klageinstans ved utgangen av 2020. Dette skyldes at det ble omdisponert ressurser fra klagebehandling til saksbehandling av livsoppholdsytelser i store deler av 2020 (NAV, 2021).

Figur 1-1: Utvikling i klagevolumer i vedtaksinstansene og i NAV Klageinstans



Kilde: For vedtaksinstansen er kilden produksjonsstatistikk for klagesaker fra NAV Datavarehus (SAK500). For NAV Klageinstans er statistikken basert på årlige kvalitetsskjema i NAV Klageinstans, samt produksjonsstatistikk fra NAV Datavarehus (SAK170). I figuren med overskrift «Antall behandlede klager i vedtaksinstansene fordelt på ytelsesområder» er avbrutte klager ikke inkludert.

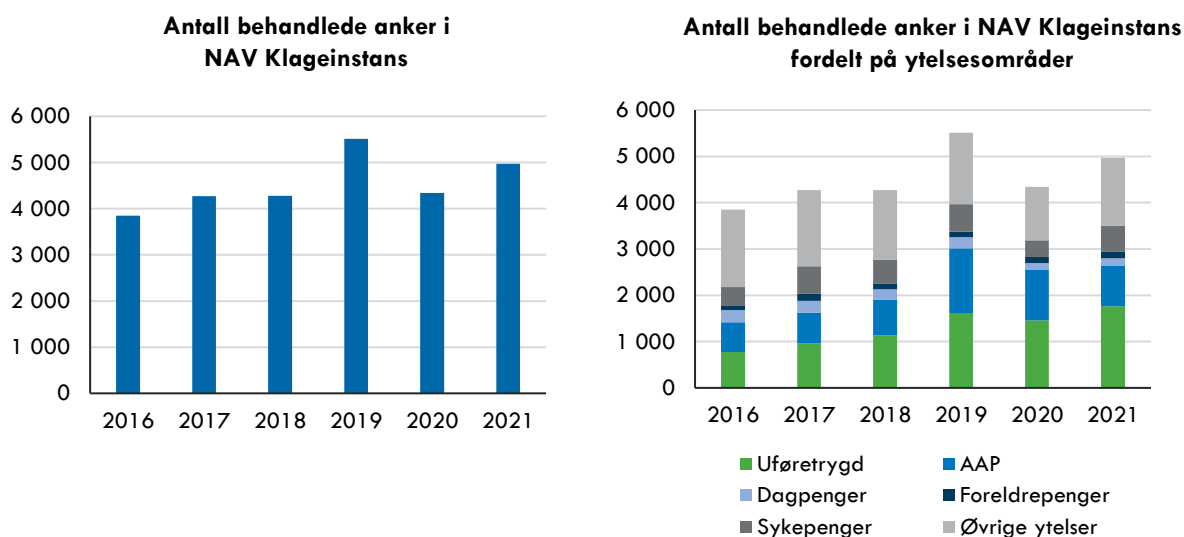
I perioden fra 2016 til 2019 var det en dreining i klagesaksporteføljen i vedtaksinstansene. Andelen klager som gjaldt de helserelaterte ytelsene uføretrygd, arbeidsavklaringspenger og sykepenger økte fra 36 prosent i 2016 til å omfatte nesten halvparten av sakene i 2019. Særlig økte antall behandlede klager i vedtaksinstansene for uføretrygd og arbeidsavklaringspenger, mens det var en reduksjon i klagevolumene for dagpenger.

Under koronapandemien har klageinngangen økt for dagpenger, mens det har vært en reduksjon i klageinngangen for både arbeidsavklaringspenger og uføretrygd. Økningen i klagevolumet for dagpenger under koronapandemien har sammenheng med de store søknadsvolumene under koronapandemien, mens reduksjonen i antall klager som gjelder arbeidsavklaringspenger trolig har sammenheng med midlertidige regelverksendringer, om blant annet automatisk forlengelse av stønadsperioden for arbeidsavklaringspenger, innført under koronapandemien.

Antall behandlede klager i NAV Klageinstans økte med 32 prosent fra 2016 til 2019. I NAV Klageinstans økte klagevolumene i denne perioden særlig når det gjelder ytelsene arbeidsavklaringspenger og uføretrygd. Økningen i klageinngangen i NAV Klageinstans fra 2016 til 2019 forklares både av at antall behandlede klager i vedtaksinstansene økte noe i perioden 2016 til 2018, men også av at andelen vedtak som ble omgjort etter klage (såkalt omgjøringsandel) av vedtaksinstansen selv har blitt redusert over tid. Dette innebar at en større andel av klagesakene ble overført til og behandlet av NAV Klageinstans.

I perioden 2016 til 2021 har NAV Klageinstans i gjennomsnitt behandlet 4532 ankesaker årlig. Antall ankesaker i NAV Klageinstans har økt noe over tid og var særlig høyt i 2019 (5509 saker). Det var særlig en økning i antall anker for uføretrygd og arbeidsavklaringspenger. Saksstatistikken tyder på at sannsynligheten for å anke dersom bruker ikke får medhold i klagesaken, er høyere for uføretrygd, arbeidsavklaringspenger og til dels sykepenger, enn det som er tilfellet for dagpenger og foreldrepenger. Vi finner at utviklingen i anker henger sammen med utviklingen i klagevolum i NAV Klageinstans (og spesifikt antall klager med negativt utfall for bruker). Sannsynligheten for at bruker anker et vedtak, gitt at han ikke har fått medhold i klagesaken, har ikke endret seg vesentlig i perioden. Etersom ankeinngangen til NAV Klageinstans er bestemmende for hvor mange saker som overføres til Trygderetten, har vi ikke foretatt en egen analyse av saksvolumer i Trygderetten.

Figur 1-2: Utvikling i ankevolumer i NAV Klageinstans



NAV Klageinstans – årlige kvalitetskjema.

Drivere for utviklingen i klager og anker i NAV

Både regelverksutforming og regelverksendringer, kvalitet i saksbehandlingen og kompetanse i vedtaksinstansen, styringskrav til saksbehandlingstider, samt informasjon og kommunikasjon med bruker er forhold som påvirker klage- og ankevolumene i NAV.

Flere egenskaper ved regelverkene for ytelsene påvirker klage- og ankevolumet

Våre funn tyder på at det er ulike egenskaper ved regelverkene for ytelsene som påvirker klage- og ankevolumet. Særlig har følgende forhold ved regelverkene stor betydning for klage- og ankevolumet:

1. Hvor strengt regelverket er og hvor strengt regelverket praktiseres.
2. Varigheten og størrelsen på ytelsen.
3. I hvilken grad regelverket krever utøvelse av skjønn.
4. Hvor komplekst regelverket er (antall unntaksbestemmelser, mv).

Klage- og ankefrekvensen i forhold til antall søknader er særlig høy for uføretrygd. Arbeidsavklaringspenger og til dels for sykepenger, har også en høy ankeinnfang. At det er mange som velger å anke vedtak om helserelaterte ytelser henger trolig sammen med at brukers helsetilstand og muligheter til å arbeide påvirker rettighetene til ytelsene. I behandling av søknader om uføretrygd og arbeidsavklaringspenger må saksbehandler normalt utøve skjønn både i vurderinger av om vilkårene for å få ytelsene er innfridd, men også for å bestemme nivået på ytelsene som skal innvilges. Mange trekker frem ung ufør-bestemmelsen i uføretrygdregelverket (folketrygdloven § 12-13) og karensbestemmelsen i regelverket for arbeidsavklaringspenger (folketrygdloven § 11-31) som eksempler på bestemmelser som særlig krever utstrakt bruk av skjønn. Skjønnsutøvelse åpner i større grad 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 per definisjon innebærer at en annen saksbehandler kan gjøre andre vurderinger i saken og dermed fatte et annet vedtak. Tilsvarende vil det kunne gjøre bruker mer tilbøyelig til å anke vedtaket, hvis hen ikke får medhold i klagesaken, ettersom Trygderetten vil kunne vurdere saken annerledes enn saksbehandlerne i NAV Klageinstans. Uføretrygd og arbeidsavklaringspenger er også livsoppholdsytelser som har stor velferdsmessig betydning for de som søker, og dette påvirker trolig også brukers valg om å klage og anke.

Regelverksendringer i arbeidsavklaringspengeregelverket fra 1. januar 2018 har økt klage- og ankevolumet for både arbeidsavklaringspenger og uføretrygd

Innstrammingene i arbeidsavklaringspengeregelverket som ble innført fra 1. januar 2018 har trolig påvirket utviklingen i klagevolumet i både vedtaksinstansene og NAV Klageinstans i perioden. Målet med regelverksendringene var å få flere mottakere av arbeidsavklaringspenger raskere tilbake i jobb. Regelverksendringene medførte blant annet at ordinær stønadperiode ble redusert fra 4 år til 3 år (jf. folketrygdloven § 11-12), samt strengere vilkår for forlengelse av arbeidsavklaringspenger etter maksperioden på 3 år (jf. folketrygdloven § 11-12).

Regelverksendringene medførte at mange, særlig i 2018, fikk vedtak om at de ikke lenger hadde rett på arbeidsavklaringspenger som følge av at maksimal stønadperiode var nådd. Dette forklarer trolig økningen i antall innkomne klager i vedtaksinstansene som gjelder arbeidsavklaringspenger i 2018 og 2019. Disse klagen ble i stor grad overført til og behandlet i NAV Klageinstans, og forklarer dermed veksten i antall klager på arbeidsavklaringspengeområdet i NAV Klageinstans fra 2017 til 2018/2019. Økningen i antall anker på vedtak om arbeidsavklaringspenger i 2019, har trolig også sammenheng med regelverksendringene. Samtidig er det usikkert hvordan regelverksendringene vil påvirke klagevolumet fremover. Klagevolumene for arbeidsavklaringspenger i 2020 og 2021 påvirkes av regelverksendringer som ble innført under koronapandemien. Det er dermed for tidlig å vurdere hvordan klagevolumene fremover vil påvirkes av regelverksendringene som ble innført i 2018.

Endringene i arbeidsavklaringspengeregelverket har trolig også påvirket klage- og ankevolumet for uføretrygd. Hypotesen saksbehandlerne gir uttrykk for i intervjuer er at innstrammingene i regelverket har ført til at flere søker om uføretrygd, som følge av at de ikke lenger har rett på arbeidsavklaringspenger, samtidig som at mange av de som søker ikke har en tilstrekkelig avklart arbeidsevne. Dette kan ha bidratt til at flere avslag på søknader om uføretrygd og flere klager. Vi finner at det har vært en økning i antall klager som gjelder inngangsvilkåret for uføretrygd om at brukers arbeidsevne må være tilstrekkelig avklart (§ 12-5) etter regelverksendringene. Videre har andelen som får avslag på søknad om uføretrygd økt noe over tid – også etter regelverksendringene. Samtidig er trolig forklaringene på økningen i klagevolumet for uføretrygd sammensatt. Endringer i søkermassen hvor innslaget av unge brukere og psykiske og diffuse sykdomstilstander øker, kører i behandlingstilbud i helsevesenet, samt nye muligheter for å søke om uføretrygd elektronisk uten anbefaling fra veileder ved NAV-kontor, bidrar trolig også til økte klagevolum.

Brukernes generelle tillit til NAV påvirker klage- og ankeinngangen

Klage- og ankevolumet i NAV påvirkes også av brukernes generelle tillit til NAV og kvaliteten på saksbehandlingen i NAV. Flere av saksbehandlerne vi har intervjuet i vedtaksinstansene opplever at en del brukere har svak tillit til NAV og at dette trolig også påvirker klage- og ankeinngangen. Feiltolkningen av EØS-reglene (EØS-saken) kan også ha påvirket tilliten til NAV. Resultatene fra brukerundersøkelser i NAV antyder at en andel av brukermassen har svak tillit til kvaliteten på saksbehandlingen i NAV. 30 prosent av respondentene i

brugerundersøkelsen er helt eller delvis enig i påstanden om at det ofte er flaks og tilfeldigheter som avgjør hva brukerne får fra NAV. At en del brukere har svak tillit til NAV, bidrar dermed trolig til flere klager på vedtak fra NAV.

Mangelfull utredning i vedtaksinstansene kan i noen tilfeller være drivende for klager og anker

Omgjøringsandelen på vedtak etter klagebehandling var 45 prosent i NAV totalt i 2021 (omgjøringsandel i vedtaksinstansene og i NAV Klageinstans). Hovedårsakene til at klager på vedtak om ytelser omgjøres i NAV Klageinstans varierer på tvers av de ulike ytelsene. For dagpenger omgjøres flest saker fordi NAV Klageinstans har identifisert feil i lovtolkningen eller rettsanvendelsen, det samme gjelder for foreldrepenger. For uføretrygd og arbeidsavklaringspenger omgjøres flest saker i NAV Klageinstans som følge av feil i bevisvurderingen. Innenfor uføretrygd er det også en relativt høy andel saker som omgjøres på bakgrunn av at NAV Klageinstans vurderer at utredningen i saken har vært mangelfull.

Dersom bruker vurderer at vedtaket fra NAV er uriktig eller bruker oppfatter det som dårlig begrunnet, kan det føre til at bruker velger å klage. Mangelfull kvalitet i utredningen av saker kan dermed være en driver for klager. Riksrevisjonen har tidligere påpekt at mangelfull utredning ved vedtaksinstansene fører til unødvendige klager (Riksrevisjonen, 2020). Klageinstansen vurderer også i sine kvalitetstilbakemeldinger til vedtaksinstansene at en del saker ikke er tilstrekkelig utredet før vedtaket blir fattet.

For ytelsesområdene arbeidsavklaringspenger og uføretrygd er det særlig den medisinske utredningen av sakene i vedtaksinstansene som i en del saker vurderes å være mangelfull i kvalitetsrapporter til vedtaksinstansene utarbeidet av NAV Klageinstans. Saksbehandlerne peker i intervjuer på at det i mange tilfeller er utfordrende å få fastlege og øvrig helsetjeneste til å levere legeerklæringer og nødvendig medisinsk dokumentasjon av tilstrekkelig kvalitet. Saksbehandlere i vedtaksinstansene kan rådføre seg med rådgivende overlege dersom det i behandlingen av en sak oppstår spørsmål om dokumentasjon knyttet til trygdemedisinske spørsmål og/eller hvorvidt medisinske vilkår er oppfylt. Flere trekker i intervjuene frem at bruk av rådgivende overlege er viktig for å få tilstrekkelig kvalitet på de medisinske vurderingene. Samtidig pekes det i intervjuene og i spørreundersøkelsen på at det er begrenset tilgang på rådgivende overleger både i NAV Arbeid og ytelser og ved NAV-kontorene i dag. At det er for lav kapasitet på trygdemedisinsk kompetanse i vedtaksinstansene, påpekes også i Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon på området (Riksrevisjonen, 2020). Det er dermed grunn til å tro at forbedret kvalitet i saksbehandlingen, vil kunne bidra til å redusere klageinngangen.

Et høyt «vedtakspress», det vil si krav til hvor mange vedtak enhver saksbehandler skal levere innen en gitt tidsramme, er trolig en medvirkende årsak til at det i en del saker ikke utredes grundig nok. Det totale sakspresset gjør at saksbehandlere opplever å ha lite tid til å behandle hver enkelt sak, noe som fører til at det lett kan oppstå «slurvefeil» i vedtakene. Det virker likevel å være få ansatte som opplever at styringskravene til saksbehandlingstider er til hinder for at sakene kan utredes tilstrekkelig.

Dagens rollefordeling mellom NAV-kontor og NAV Arbeid og ytelser påvirker trolig brukers valg om å klage i noen saker

Flere av de vi har intervjuet peker også på at dagens rollefordeling mellom NAV-kontor og NAV Arbeid og ytelser, i noen tilfeller trolig bidrar til å generere klager. Det er ikke gitt at ansatte ved NAV-kontorene og saksbehandlere i NAV Arbeid og ytelser vurderer en sak likt, og dette kan føre til at NAV ikke oppleves som omforente overfor bruker. Særlig i saker som gjelder uføretrygd synes det som at rollefordelingen kan bidra til klager i noen tilfeller. Det er NAV Arbeid og ytelser som er vedtaksinstans for uføretrygd, mens NAV-kontorene utarbeider en arbeidsevnevurdering hvor de vurderer brukers muligheter og begrensninger for å være i arbeid. I intervjuene gir de ansatte uttrykk for at NAV-kontorets arbeidsevnevurdering i mange tilfeller gir brukerne forventninger til hvorvidt de har rett på uføretrygd eller ikke. Hvis det endelige vedtaket ikke stemmer overens med deres forventninger, basert på dialogen med NAV-kontoret, vil det være nærliggende for dem å klage. Ansatte ved NAV-kontor påpeker også at NAV-veileder i disse tilfellene ofte vil anbefale søker å klage. Om dette er tilfellet, vil det naturlig føre til at mange velger å klage.

Elektroniske løsninger for å klage og søke om ytelser har trolig også bidratt til at flere klager

Det har de siste årene blitt innført elektroniske klageskjemaer for de fleste ytelser. Elektroniske løsninger for å klage har trolig ført til at det over tid har blitt enklere for mange brukere, særlig de med digital kompetanse, å klage på vedtak. Flere av saksbehandlerne vi har intervjuet vurderer at klageinngangen har økt etter innføring av elektroniske klageskjemaer. For uføretrygd har det også blitt mulig å søke elektronisk om uføretrygd uten at det foreligger en arbeidsevnevurdering fra NAV-kontor eller at bruker har vært i dialog med en NAV-veileder først. Flere av saksbehandlerne i vedtaksinstansene som vi har intervjuet peker på at dette trolig har bidratt til

flere søknader fra brukere hvor arbeidsevnen ikke er ferdig avklart. Dette medfører at flere får avslag, som igjen bidrar til at flere klager.

Oppsummering

Driverne for utviklingen i klager og anker i NAV er sammensatte. Kartleggingen har vært avgrenset til betydningen av regelverk og interne drivere i NAV, men eksterne drivere som utviklingen i arbeidsmarkedet, utenforskapsutfordringer i samfunnet og den generelle tilliten til offentlige institusjoner i befolkningen har trolig også stor betydning for utviklingen i klage- og ankevolumet. Det er behov for større empiriske studier for å vurdere den samlede betydningen av ulike interne og eksterne drivere for utviklingen i klage- og ankevolumet i NAV.

Flere av de interne driverne i NAV som vi har vurdert i denne kartleggingen påvirker nivået på klage- og ankeinngangen i NAV, men har ikke nødvendigvis hatt en stor påvirkning på utviklingen i klage- og ankevolumet i NAV Klageinstans og Trygderetten perioden 2016-2021. Våre funn tyder på at endringer i arbeidsavklaringspengereguleringen trolig er den viktigste forklaringen på økningen i klage- og ankevolumet i NAV Klageinstans og i Trygderetten fra 2017 til 2019. Vi finner også at utviklingen i antall anker til Trygderetten henger sammen med utviklingen i klagevolumet i NAV Klageinstans.

1. Oppdrag og metode

Arbeids- og inkluderingsdepartementet har ønsket å få gjennomført en kartlegging av hva som kan være drivere for utviklingen i klager og anker til NAV Klageinstans og Trygderetten. Regjeringen har nedsatt et utvalg som skal gjennomføre en helhetlig gjennomgang av klage- og ankesystemet i Arbeids- og velferdsetaten og Trygderetten. Kartleggingen skal være et kunnskapsgrunnlag i utvalgets arbeid.

1.1 Bakgrunn

Klage- og ankesystemet i Arbeids- og velferdsetaten og Trygderetten er etablert for å ivareta brukernes rettssikkerhet. En klage vurderes først av den enheten som behandlet saken. Dersom vedtaket ikke gjøres om, oversendes saken til NAV Klageinstans. Avslag fra NAV Klageinstans kan, på de fleste sakstyper, ankes inn for Trygderetten (se nærmere beskrivelse av klage- og ankesakskjeden i NAV og Trygderetten i kapittel 2). Mer enn 90 prosent av sakene til Trygderetten kommer fra NAV Klageinstans som er Trygderettens viktigste ankemotpart.

NAV fatter årlig rundt 4 millioner vedtak om økonomiske ytelser (NAV, 2021). I 2019 mottok etaten rundt 58 000 klager på vedtak om økonomiske ytelser. Rundt 34 000 klager ble videresendt til NAV Klageinstans etter behandling i første instans. Utviklingen i klager er sammensatt. For eksempel skiller tallene for vedtaksproduksjonen i NAV Klageinstans i 2020 seg fra tidligere år. Årsaken er omdisponeringen av en stor andel av klageinstansens ansatte i forbindelse med Covid-19 i perioden mars til oktober 2020. Det har også skjedd en dreining i typen klagesaker de senere år, der særlig saker som gjelder helse relaterte ytelser, ikke minst arbeidsavklaringspenger og uføretrygd, har økt.

Riksrevisjonen har gjennomført en forvaltningsrevisjon som undersøker årsaker til lang saksbehandlingstid i klage- og ankesaksbehandlingen i NAV og Trygderetten (Riksrevisjonen, 2020). Målet med forvaltningsrevisjonen var å undersøke i hvilken grad arbeids- og velferdsetaten og Trygderetten behandler klage- og ankesaker målrettet og i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger.

Riksrevisjonen konkluderer med følgende i sin rapport:

- Saksbehandlingstiden i klage- og ankesaker i NAV og Trygderetten er for lang og har blitt lengre over tid.
 - Saksbehandlingstiden i ankesaker i Trygderetten har nær doblet seg i perioden 2014–2019.
 - 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.
- Klage- og ankesaker blir liggende lenge både i NAV og Trygderetten før de saksbehandles.
- For lav kapasitet på trygdemedisinsk kompetanse har bidratt til særlig lang saksbehandlingstid i helse relaterte klage- og ankesaker.
- Det er lite oppmerksomhet på den totale ventetiden for brukeren i klage- og ankesaker.
- Arbeids- og sosialdepartementet (nå Arbeids- og inkluderingsdepartementet) har ikke sikret at prioriteringer i de ulike instansene i klage- og ankesakskjeden i tilstrekkelig grad sees under ett.
- Det er svakheter i arbeidet med å sikre tilstrekkelig kvalitetsutvikling i klage- og ankesaksbehandlingen.
- Det gjøres ikke nok for å sikre riktig og enhetlig lovforståelse i klage- og ankesakskjeden.
- Koronapandemien har ført til en ytterligere økning i saksbehandlingstiden på klage- og ankesaksområdet.

Sintef har i en studie, utført på oppdrag for Arbeids- og velferdsdirektoratet, vurdert årsakene til at NAV og Trygderetten omgjør vedtak om økonomiske ytelser, etter at brukerne har påklaget dem (Mandal, et al., 2016). I rapporten peker forfatterne på at NAV må jobbe enda mer systematisk for å innhente all nødvendig dokumentasjon så tidlig som mulig i forløpet og at gode og individuelt begrunnede vedtaksbrev er en nøkkel for å forebygge klager og omgjøring. Rapporten drøfter også mulige gevinster av en tidligere avklaring og koordinering av praksis mellom NAV Forvaltning og NAV-kontorene, som ledd i å forebygge klager og omgjøring. Videre drøftes potensielle effekter av en tettere dialog mellom NAV Forvaltning og NAV Klageinstans, for økt gjensidig erfaringsutveksling og læring. Basert på resultatene presenteres en rekke forslag for hva NAV kan gjøre annerledes, for å unngå noe av den klagesaksbehandling og omgjøring av vedtak som etaten bruker tid og ressurser på i dag.

1.2 Mandat

Arbeids- og inkluderingsdepartementet har ønsket å få gjennomført en kartlegging av hva som kan være drivere for utviklingen i klager og anker til NAV Klageinstans og Trygderetten. Siden saksinngangen til Trygderetten i stor grad er bestemt av klage- og ankebehandlingen i NAV Klageinstans, er kartleggingen avgrenset til å vurdere klage- og ankeinngangen til NAV Klageinstans. Regjeringen har nedsatt et utvalg som skal gjennomføre en helhetlig gjennomgang av klage- og ankesystemet i Arbeids- og velferdsetaten. Denne kartleggingen skal være et kunnskapsgrunnlag i utvalgets arbeid. Oslo Economics har gjennomført kartleggingen i samarbeid med Professor emeritus Aslak Syse ved Universitet i Oslo og Assistant Professor Andreas Kostøl ved Arizona State University. Oppdraget er gjennomført i perioden august 2021 til april 2022.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet har 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?

1.3 Metode

Oppdraget er gjennomført i perioden august 2021 til februar 2022. Vi har i oppdraget kombinert ulike metoder; dybdeintervju og spørreundersøkelse blant fagressurser og saksbehandlere i vedtaksinstansene og NAV Klageinstans, analyser av statistikk og aggregert registerdata, og gjennomgang av interne kvalitetsrapporter i NAV. I tillegg har vi gjennomgått et utvalg klagesaker i NAV Klageinstans hvor bruker fikk medhold basert på informasjonen om saken som var registrert i NAV Klageinstans. For å ivareta brukerperspektivet har vi også vurdert resultater fra brukerundersøkelser som er gjennomført i NAV, men vi har ikke gjennomført egne brukerundersøkelser.

Vi har samarbeidet med ulike nivåer i NAV i gjennomføringen av prosjektet, og en kontaktperson i Kunnskapsavdelingen i Arbeids- og velferdsdirektoratet har vært hjelpelig med å koordinere datainnsamlingen i NAV. Innledningsvis i prosjektet gjennomførte vi et møte hvor representanter for Kunnskapsavdelingen, NAV Klageinstans og Statistikkavdelingen var til stede. I møtet drøftet vi samarbeidsform med NAV, mulige datakilder og

innhenting av statistikk, samt gjennomføring og utvalg for de kvalitative undersøkelsene (dybdeintervju og spørreundersøkelser). Mot slutten av prosjektet gjennomførte vi en workshop med ansatte i NAV hvor vi presenterte og drøftet funn fra analysene (se nærmere omtale under). Underveis i prosjektet har også ulike NAV-ansatte vært hjelpelige med å svare på spørsmål, ikke minst knyttet til statistikk og data. Opprinnelig ønsket vi å utnytte registerdata i analysen, men som følge av lange saksbehandlingstider på utlevering av personsensitive registerdata i NAV var dette ikke mulig å gjennomføre i løpet av prosjektperioden. NAV har også arbeidet med å utvikle bedre klagestatistikk parallelt med prosjektgjennomføringen, og dette har medført visse forsinkelser underveis i prosjektet som følge av feilrettinger i statistikken.

Avgrensninger i kartleggingen

NAV Klageinstans er klageorgan i alle vedtak om ytelser og tjenester som fattes i den statlige delen av NAV. Det er derfor drivere for klager og anker på vedtak om ytelser og tjenester fattet i de statlige vedtaksinstansene i NAV som er omfattet av kartleggingen.

Vi har i kartleggingen av drivere for klager og anker valgt å vie størst oppmerksomhet til ytelsesområdene som utgjør hovedparten av klagevolumet i NAV Klageinstans. Områdene som hadde flest behandlede klager i NAV Klageinstans i 2021 var rangert etter klagevolum; dagpenger, uføretrygd, sykepenger, arbeidsavklaringspenger, barnebidrag og foreldrepenger.

På tross av at klagevolumet innenfor sykepenger er stort, har vi, i samråd med AID, valgt å vie mindre oppmerksomhet til dette ytelsesområdet i analysen av drivere for klager og anker. Bakgrunnen er en pågående omlegging til nytt fagsystem på sykepengeområdet som vil medføre store endringer i forvaltningen fremover. NAV Arbeid og ytelser vurderte at funnene fra en kartlegging av drivere for klager og anker på sykepengeområdet vil ha begrenset relevans fremover. Sykepenger inngår likevel i analysene av utviklingen i klage- og ankevolum som presenteres i kapittel 3.

Barnebidrag inngår også blant områdene med størst klagevolum i NAV Klageinstans. Området skiller seg imidlertid fra andre ytelsesområder ved at det ikke er en offentlig ytelse, men NAV fatter vedtak om barnebidragets størrelse på vegne av foreldrene. Anker på vedtak om barnebidrag kan heller ikke ankes til Trygderetten. For å få prøvd vedtak om barnebidrag, må det fremmes for en ordinær domstol eller sendes en klage til Sivilombudsmannen. På grunn av områdets egenart, har vi ikke viet barnebidrag

spesiell oppmerksomhet i vurderingene av drivere for klager og anker.

Analysen vurderer derfor primært drivere for utvikling i klager og anker innenfor ytelsesområdene uføretrygd, arbeidsavklaringspenger, dagpenger og foreldrepenger. Disse ytelsesområdene utgjorde 59 prosent av de behandlede klagen i NAV Klageinstans i 2021. Hovedfokus har vært på uføretrygd og arbeidsavklaringspenger ettersom AID særlig ønsket å få belyst drivere for klager på disse områdene.

1.3.1 Dybdeintervju med ansatte i NAV og Trygderetten

I NAV har vi gjennomført dybdeintervju med ansatte i NAV Klageinstans, NAV Arbeid og ytelser, NAV-kontor og NAV Kontaktsenter. Utvalget dekker dermed vedtaksinstansene for de største ytelsesområdene og NAV Klageinstans, samt NAV Kontaktsenter som mottar og besvarer brukerhenvendelser. Vi ønsket å intervju ansatte med lang erfaring innenfor ytelsesområdene arbeidsavklaringspenger, uføretrygd og dagpenger, og enhetene valgte selv ut hvem vi skulle snakke med basert på dette. I tillegg har vi intervjuet to juridiske rettsmedlemmer som arbeider i Trygderetten.

I oppdraget har vi totalt intervjuet

- ti ansatte ved NAV Klageinstans, nærmere bestemt fagledere, saksbehandlere, fagkoordinatorer og direktører
- to ansatte ved NAV Kontaktsenter
- fire veiledere ved to ulike NAV lokalkontor, i tillegg til én veileder som arbeider i NAV Oppfølging utland
- seks saksbehandlere som arbeider i NAV Arbeid og ytelser
- to juridiske rettsmedlemmer som arbeider i Trygderetten.

Vi hadde også et møte med styringsenheten i NAV Arbeid og ytelser, hvor vi blant annet fikk informasjon om hvordan koronapandemien påvirket utviklingen i klagevolum.

Intervjuene ble gjennomført som semi-strukturerte intervju der tema og spørsmål var forhåndsdefinert, men enkelte spørsmål ble tilpasset underveis. Alle intervjuene ble gjennomført digitalt, over Teams, i perioden september – oktober 2021.

Med enkelte unntak deltok to intervjuere i hvert intervju. Det ble ikke tatt lydopptak fra intervjuene, men gjort skriftlige notater. Alle informantene ga på

forhånd skriftlig samtykke til denne behandlingen av personopplysninger.

1.3.2 Spørreundersøkelse blant ansatte i NAV

Som en del av oppdraget har det også blitt gjennomført en spørreundersøkelse til saksbehandlere og faglige ressurser i NAV Familie- og pensjonsytelser, NAV Arbeid og ytelser, NAV-kontor og NAV Klageinstans. Formålet med spørreundersøkelsen er å få innsikt i drivere for klager og anker i NAV, særlig interne drivere i NAV, samt hvilke tiltak som kan bidra til å redusere omfanget av klager i NAV. Spørreundersøkelsen er avgrenset til ytelsesområdene uføretrygd, arbeidsavklaringspenger, dagpenger og foreldrepenger.

Rekrutteringen av respondenter til spørreundersøkelsen ble gjort ved hjelp av snøballmetoden. Undersøkelsen ble sendt som link til ledere i Arbeids- og tjenesteavdelingen, NAV Arbeid og ytelser, NAV Familie- og pensjonsytelser og NAV Klageinstans. Undersøkelsen ble deretter videresendt til 400 NAV-ansatte (statlig ansatte) ved NAV-kontor, samt alle ansatte innenfor relevante ytelsesområder¹ i de øvrige enhetene. Ettersom vi ikke hadde mulighet til å sende undersøkelsen direkte til respondenten, vet vi ikke eksakt hvor mange som har fått tilsendt spørreundersøkelsen. Svarprosenten er derfor estimert basert på informasjon fra de ulike enhetene om antall ansatte som arbeider med de relevante ytelsesområdene ved de ulike enhetene.

Vi fikk totalt 368 svar på spørreundersøkelsen. Av disse er 171 (47 prosent) tilknyttet NAV Arbeid og ytelser, 84 (23 prosent) er tilknyttet NAV Klageinstans, 57 (16 prosent) er tilknyttet NAV Familie- og pensjonsytelser og 55 (15 prosent) er tilknyttet NAV-kontor (Tabell 1-1).

Tabell 1-1: Respondentenes tilknytning til NAV

Enhet	Antall mottakere (anslag)	Antall besvarelser	Svarprosent
NAV-kontor	400	55	14 %
NAV Arbeid og ytelser	603	171	28 %
NAV Familie- og pensjonsytelser	115	57	50 %
NAV Klageinstans	135	84	62 %

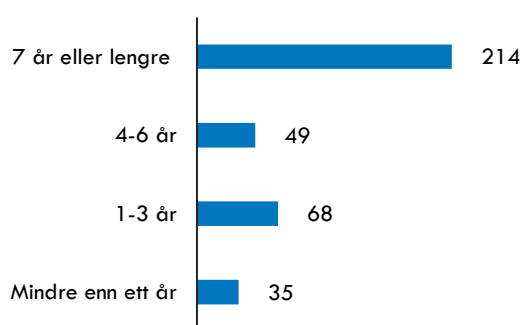
Kilde: Antall mottakere (anslag) er basert på opplysninger om antall ansatte som arbeider med ytelsesområdene i de ulike enhetene. Note: Antall ansatte ved NAV-kontor som fikk tilsendt undersøkelsen omfatter også ansatte som arbeider med andre ytelsesområder enn uføretrygd.

¹ Dagpenger, uføretrygd, arbeidsavklaringspenger og foreldrepenger

Svarprosenten er lavest blant ansatte ved NAV-kontor. De 400 ansatte som fikk tilsendt undersøkelsen omfattet imidlertid også ansatte som ikke var i målgruppen for undersøkelsen. Dermed er svarprosenten reelt sett høyere blant relevante mottagere av undersøkelsen. Vi vurderer likevel samlet sett at antall svar fra de ulike enhetene er tilstrekkelig for å belyse problemstillingene. I hvilken grad utvalget er representativt er usikkert, men det er etter vår vurdering ingen spesielle grunner til å mistenke at det er vesentlige skjevheter i utvalget.

Flertallet av respondentene i undersøkelsen (58 prosent) har jobbet i NAV i over 7 år (Figur 1-2).

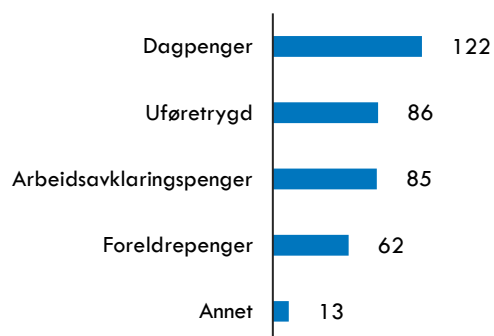
Figur 1-1: Lengde på ansettelsesforhold i NAV for respondentene som har besvart undersøkelsen



Kilde: Spørreundersøkelse til ansatte i NAV, gjennomført i november og desember 2021 av Oslo Economics. Spørsmålet i undersøkelsen var «Hvor lenge har du jobbet i NAV?». N=366.

Respondentene i undersøkelsen har erfaring med arbeid innenfor ulike ytelsesområder. På spørsmål om hvilke ytelser respondentene har mest erfaring med de siste fem årene, oppgir 33 prosent at de har mest erfaring med dagpenger, mens 23 prosent oppgir at de har mest erfaring med uføretrygd, 23 prosent har mest erfaring med arbeidsavklaringspenger og 17 prosent har mest erfaring med foreldrepenger (Figur 1-3).

Figur 1-2: Respondentenes erfaring med ulike ytelser de siste fem årene



Kilde: Spørreundersøkelse til ansatte i NAV, gjennomført i november og desember 2021 av Oslo Economics. Spørsmålet i undersøkelsen var «Hvilken av følgende ytelser har du mest erfaring med fra de siste 5 årene?». N=368.

1.3.3 Saksgjennomgang av et utvalg klagesaker

Professor emeritus Aslak Syse har gjennomgått et utvalg klagesaker i NAV Klageinstans hvor brukere fikk medhold. Gjennomgangen er basert på informasjon om sakene i registreringsskjemaet som benyttes i NAV Klageinstans (kvalitetsskjema). Det ble foretatt et uttrekk av femti tilfeldige saker som NAV Klageinstans behandlet vedrørende arbeidsavklaringspenger, der klageren er gitt medhold gjennom klagesaksbehandlingen. Formålet med analysen var å vurdere om en nærmere gjennomgang av et utvalg saker hvor klageren har gått medhold kan gi funn som er nyttige i vurderinger av hvordan klagesystemet og behandlingen av klagesakene kan forbedres. Alle klagesakene var fra 2019, og ved de rettslige vurderingene ble dermed lovgrunnlaget fra 2019 lagt til grunn.

1.3.4 Analyser av klage- og ankeavolum

For å analysere utviklingen i klage- og ankeinngangen i NAV Klageinstans, og hva som forklarer utviklingen, har vi innhentet saksstatistikk som viser antall innkomne og behandlede saker i vedtaksinstansene og NAV Klageinstans. Vi har også innhentet statistikk som viser resultatet av klagesaksbehandlingen. Under presenterer vi de ulike statistikkildene.

Statistikk fra NAV Datavarehus

Vi har innhentet ulike typer saksstatistikk fra NAV Datavarehus. Dette omfatter følgende statistikker:

- Produksjonsstatistikk for søknader om ytelser og tjenester (SAK300)
- Produksjonsstatistikk for klagesaker i vedtaksinstansene (SAK500)
- Resultatstatistikk for klagesaker i vedtaksinstansene (SAK610)
- Produksjonsstatistikk for klagesaker i NAV Klageinstans (SAK170)

I produksjonsstatistikken for søknader og klager som behandles i vedtaksinstansene registreres antall innkomne saker, antall saker som avbrytes før vedtak er fattet og antall behandlede saker (dvs. saker hvor det er fattet et vedtak). Statistikkgrunnlaget omfatter klager på alle typer vedtak som fattes i statlige NAV, og både vedtak som følge av søknader og vedtak om endringer i brukernes saker. For sykepenger er det mangelfullt statistikkgrunnlag om antall søknader. Vi presenterer derfor ikke søknadsstatistikk for sykepenger i rapporten. På foreldrepengeområdet har vi basert oss på intern søknadsstatistikk fra NAV Familie- og pensjonsytelser. Bakgrunnen er at det ble implementert nytt saksbehandlingssystem for foreldrepenger med tilhørende ny statistikk i slutten av 2018 som gjør at søknadsstatistikken som hentes fra NAV Datavarehus ikke er sammenlignbar over tid.

NAV Statistikk har blitt gjort oppmerksom på at noen fagsystemer først registrerer saker som innkommet i NAV, i det en sak behandles. Det er dermed usikkerhet relatert til både periodiseringen av innkomne søknader og innkomne klager.

Produksjonsstatistikken for klagesaker i vedtaksinstansene (SAK500) anses for å være den mest komplette kilden til antall behandlede klagesaker. Vi har også benyttet resultatstatistikk for klagesaker i vedtaksinstansene (SAK610). I denne statistikken registreres utfallet i klagebehandlingen, dvs. om vedtaket som påklages omgjøres eller fastholdes. Resultatene i klagebehandling i vedtaksinstansene er som følger: «Fastholdt» (eller stadfestet) betyr at det opprinnelige vedtaket som påklages blir fastholdt, og «omgjort» benyttes hvis bruker får helt eller delvis medhold slik at vedtaket omgjøres. I tillegg kan vedtaksinstansene avvise klagen. I noen tilfeller vil klagesaken også bli trukket eller henlagt før det foreligger et resultat i saken.

Produksjonsstatistikken og resultatstatistikken er basert på ulike kilder og det er i noen tilfeller avvik mellom antall behandlede klager i disse statistikkene.

For å vurdere antallet innkomne klagesaker i NAV Klageinstans har vi også benyttet Produksjonsstatistikk for klagesaker i NAV Klageinstans (SAK170) for årene 2018 til 2021. For 2016 og 2017 foreligger det ikke saksstatistikk om innkomne klager.

NAV Klageinstans – årlige kvalitetsskjema

Vi har benyttet data fra kvalitetsskjema i NAV Klageinstans for årene 2016 til 2021. Disse skjemaene gir utfyllende informasjon om samtlige klage- og ankesaker som er behandlet i NAV Klageinstans i denne perioden. Kvalitetsskjemaet registrerer og sammenstiller blant annet hvilke kapitler og paragrafer i folketrygdloven som er grunnlaget for vedtaket som påklages, resultatet av klage- og ankesaksbehandlingen i NAV Klageinstans og hva som

ev. begrunner omgjøring av vedtaket etter klage- og ankesaksbehandlingen. Utfallene i klage- og ankesaksbehandling i NAV Klageinstans er som følger: «Fastholdt» (eller stadfestet) benyttes hvis det opprinnelige vedtaket som påklages blir fastholdt, «omgjort» benyttes hvis bruker får helt eller delvis medhold slik at vedtaket omgjøres og «opphevet» benyttes hvis vedtaket oppheves og henvises til ny behandling i vedtaksinstansen. I tillegg vil noen saker bli trukket, avvist eller returnert. «Trukket» benyttes hvis saken er henlagt eller trukket av bruker, «avvist» benyttes hvis saken av formelle årsaker må avvises, mens «returnert» benyttes i saken av ulike årsaker er mangelfull og må returneres til vedtaksinstansen.

NAV Klageinstans sitt kvalitetsskjema er benyttet til å belyse blant annet resultatene av klage- og ankesaksbehandling, hvilke deler av regelverket klagene er relatert til og årsaker til omgjøring av vedtak ved klage.

1.3.5 Kvalitetsrapporter fra NAV Klageinstans til vedtaksinstansene

Som en del av oppdraget har vi også gjennomgått kvalitetsrapporter fra NAV Klageinstans. I kvalitetsrapportene beskriver NAV Klageinstans kvalitetsutfordringer de observerer gjennom sin behandling av klagesaker. Vi har i oppdraget gjennomgått rapporter fra de siste tre årene, herunder 2018, 2019 og 2020.

1.3.6 Brukerundersøkelser

Hvert år gjennomfører NAV en brukerundersøkelse som sendes ut til personer som har søkt om støtte eller tiltak fra arbeids- og velferdsetaten. Brukerundersøkelsen er et viktig verktøy for å måle brukernes grad av tilfredshet i møte med NAV, herunder hva som fungerer godt og mindre godt. Vi har i prosjektet benyttet data fra brukerundersøkelsen til NAV, gjennomført i perioden januar til august 2021. Det var totalt 17 334 brukere som svarte på undersøkelsen i denne perioden. Fra den totale respondentgruppen har vi analysert svar fra brukere hvor den siste søknaden til NAV gjaldt

- dagpenger
- arbeidsavklaringspenger
- foreldrepenger
- sykepenger
- uføretrygd

Det var 10 637 respondenter i brukerundersøkelsen hvor siste søknad gjaldt én av de nevnte ytelsene. Dette tilsvarer om lag 61 prosent av den totale respondentgruppen. Tabell 1-2 viser hvordan respondentene fordeler seg på de ulike ytelsene fra NAV, og hvor stor andel respondentene utgjør av den totale respondentgruppen.

Tabell 1-2: Utvalgte respondenter

Ytelse	Antall respondenter	Andel av totalt antall respondenter
Dagpenger	2 742	16 %
AAP	3 951	23 %
Foreldrepenger	651	4 %
Sykepenger	1 700	10 %
Uføretrygd	1 593	9 %
Sum	10 637	61 %

Kilde: NAV Brukerundersøkelse 2021

Vi har benyttet svarene fra respondentene i Tabell 1-2 som grunnlag for vår analyse av drivere for klager og anker. De 10 637 respondentene i undersøkelsen omtales i rapporten som *utvalgte respondenter*.

I analysen av svarene har vi skilt på brukerne som har klaget på vedtak fra NAV, og brukere som ikke har gjort det. Undergruppen inkluderer kun brukerne som har klaget på vedtak eller gitt negativ tilbakemelding til NAV i løpet av de siste seks månedene.²

Undergruppen omtales i den videre rapporten som *respondenter som har klaget*. Denne gruppen respondenter utgjør om lag 10 prosent av *utvalgte respondenter* og 5 prosent av den totale respondentgruppen. Tabell 1-3 viser hvordan respondentene fordeler seg på de ulike ytelsene fra NAV, og hvor stor andel respondentene i de ulike ytelsene utgjør blant den totale respondentgruppen.

Tabell 1-3: Brukere som tidligere har klaget

Ytelse	Brukere som tidligere har klaget	Andel av totalt antall respondenter
Dagpenger	279	1,6 %
AAP	249	1,4 %
Foreldrepenger	56	0,3 %
Sykepenger	133	0,8 %
Uføretrygd	222	1,3 %
Sum	939	5,4 %

Kilde: NAV Brukerundersøkelse 2021

1.3.7 Workshop med NAV

Avslutningsvis i prosjektet gjennomførte vi en digital workshop hvor vi presenterte og drøftet funn fra

² Det er ikke mulig å skille mellom brukere som tidligere har klaget og brukere som har gitt negativ tilbakemelding.

analysen for representanter fra ulike deler av NAV. Følgende enheter i NAV var til stede i workshopen: NAV Klageinstans, NAV Arbeid og ytelser, NAV Familie- og pensjonsytelser, NAV Arbeid og tjenester (NAV-kontor), samt Statistikkavdelingen, Kunnskapsavdelingen, Juridisk avdeling og Ytelsesavdelingen i Arbeids- og velferdsdirektoratet.

1.4 Rapportens struktur

Resten av rapporten er strukturert slik:

- Kapittel 2 beskriver klage- og ankesystemet i NAV og Trygderetten
- Kapittel 3 beskriver utviklingen i klage- og ankevolumet i NAV.
- Kapittel 4 beskriver betydningen av regelverkutforming og regelverksendringer for klage- og ankevolum.
- Kapittel 5 beskriver betydningen av kompetanse og kvalitet i saksbehandling for klage- og ankevolum (herunder betydningen av styringskrav til saksbehandlingstider).
- Kapittel 6 beskriver betydningen av informasjon og kommunikasjon med bruker for klage- og ankevolum.

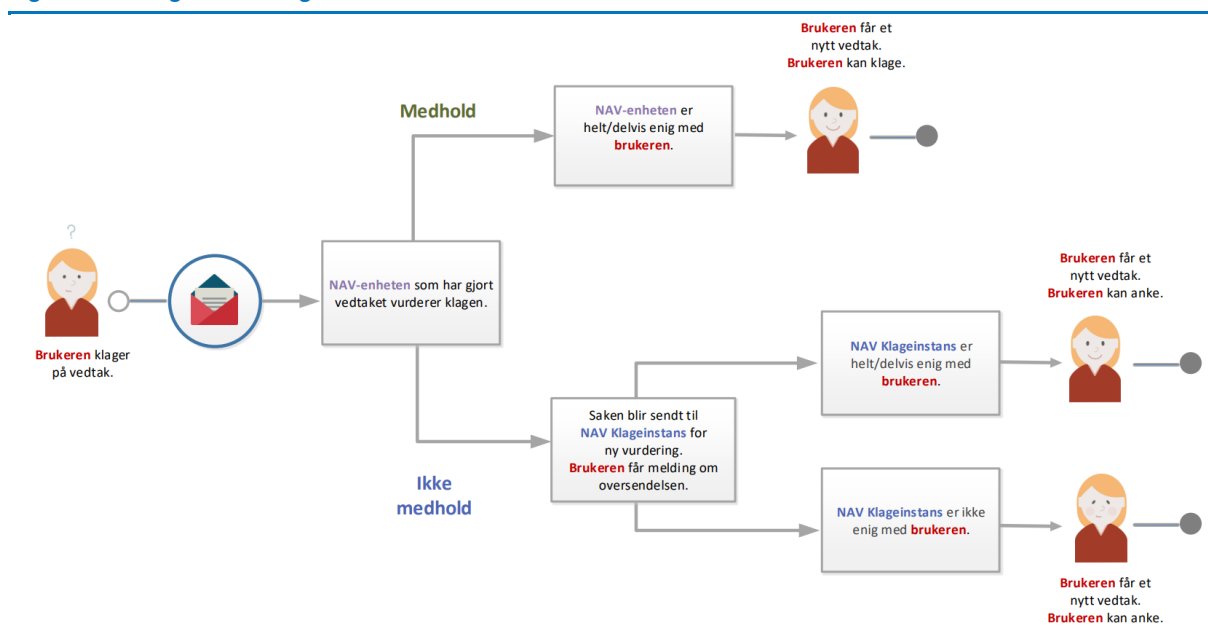
2. Klage- og ankesystemet i NAV og Trygderetten

Klage- og ankesystemet er etablert for å ivareta brukernes rettssikkerhet. Klage- og ankeforvaltningen består av vedtaksinstansene i NAV, NAV Klageinstans og Trygderetten. Klager på vedtak om ytelser og tjenester behandles først av den instansen i NAV som fattet det opprinnelige vedtaket. Dersom vedtaksinstansen opprettholder det opprinnelige vedtaket, behandles klagen av NAV Klageinstans. Brukere som ikke får medhold i klagesaken i NAV Klageinstans, har mulighet til å anke saken inn til Trygderetten.

2.1 Klage- og ankesystemet i NAV og Trygderetten

Dersom en bruker får avslag på søknad om en yttelse eller tjeneste, eller på andre måter er uenig i vedtaket, kan brukeren velge å klage. Brukere kan

Figur 2-1: Gangen i en klagesak



Kilde: NAV (2022)

³ Delvis avslag brukes av NAV ved innvilgelse av stønad, men avslag på størrelsen (beregningsgrunnlag).

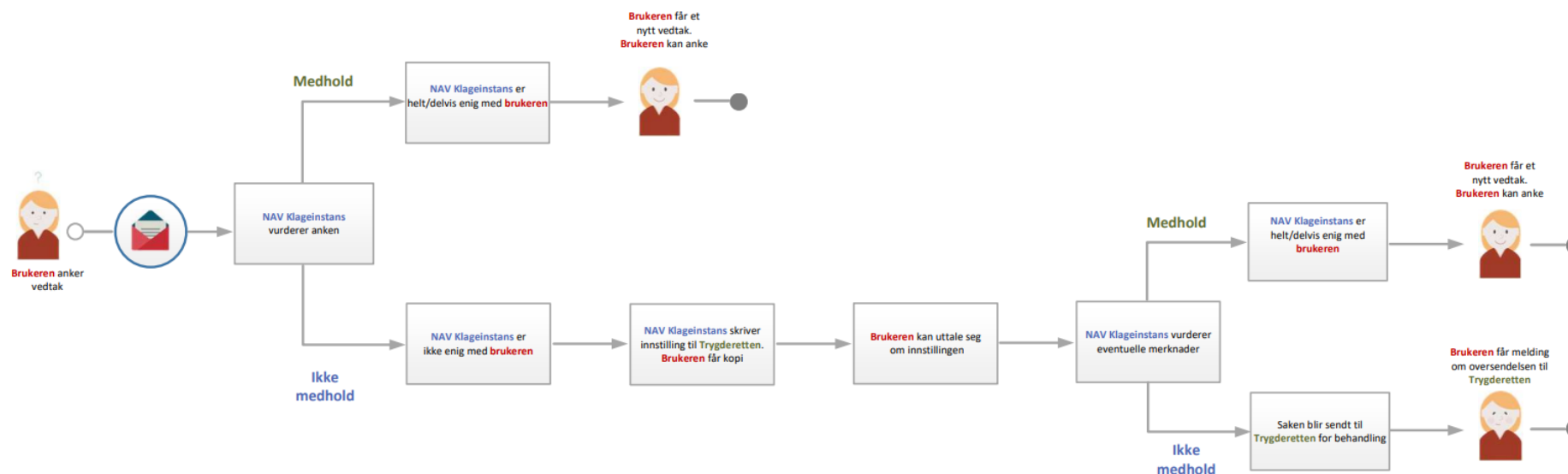
⁴ Vedtak etter arbeidsmarkedsloven, jf. arbeidsmarkedsloven § 17 og barnetrygdloven, jf. barnetrygdloven § 16 (som viser til folketrygdloven § 21-

klage på alle typer vedtak, både vedtak om helt eller delvis avslag³ og vedtak om innvilgelse. Brukeren kan også sende inn en såkalt «klage på service», hvis han eller hun opplever å ikke ha fått tilstrekkelig med bistand fra NAV eller har hatt en annen form for negativ opplevelse i møte med NAV. Slike klager omfattes imidlertid ikke av vår kartlegging.

En klage kan fremsettes på ulike måter av bruker og gjennom ulike kanaler. De fleste klagenes sendes inn elektronisk i Ditt NAV eller via post. NAV har plikt til å hjelpe bruker med å fremsette klagen ved behov, jf. forvaltningsloven § 32. Det er likevel visse formkrav til klagen, jf. forvaltningsloven § 32. Klagen må blant annet være underskrevet enten fysisk eller elektronisk av klageren eller av en med fullmakt til å signere på vegne av klageren. Klagen må også fremsettes innenfor visse tidsfrister. Alle vedtak som er hjemlet i folketrygdloven har seks ukers klagefrist, jf. folketrygdloven § 21-12 femte ledd.⁴

Figur 2-1 og Figur 2-2 viser saksgangen i klage- og ankesaksbehandlingen.

Figur 2-2: Gangen i en ankesak



Kilde: NAV (2022)

Vedtak etter folketrygdloven påklages til nærmeste overordnede organ eller til det organ Arbeids- og velferdsdirektoratet bestemmer, jf. lov om folketrygd (folketrygdloven) § 21–12. Søknader om statlige ytelser og tjenester behandles i såkalte vedtaksinstanser. De største vedtaksinstansene er NAV Arbeid og ytelser og NAV Familie- og pensjonsytelser. Hvis en bruker velger å klage på et vedtak om ytelse, innebærer dette at saken må vurderes på nytt i den samme organisatoriske enheten som fattet det opprinnelige vedtaket. Vedtaksinstansene i NAV er derfor førsteinstans i klageforvaltningen. Vedtaksinstansene har ansvar for å gjennomføre saksforberedelser av klagesaken og kan oppheve eller endre vedtaket dersom de finner klagen begrunnet, jmfør forvaltningsloven § 33.

Dersom vedtaksinstansen opprettholder sitt opprinnelige vedtak, sendes saken videre til NAV Klageinstans for en ny vurdering. NAV Klageinstans er klageorgan i alle saker som gjelder statlige ytelser og tjenester, og instansen skal vurdere om vedtakene bygger på gjeldende rett. Klageinstansen skal også vurdere

skjønnstøvelsen til vedtaksinstansene, slik at det ikke skjer usaklig forskjellsbehandling.

Dersom NAV Klageinstans opprettholder vedtaket, kan brukeren velge å anke saken til Trygderetten, gitt at saken omfattes av § 2 i trygderettsloven. Saken må i dette tilfellet først prøves på nytt av NAV Klageinstans. Dersom NAV Klageinstans opprettholder vedtaket og anken ikke faller bort, skal NAV Klageinstans forberede ankesaken og oversende denne til Trygderetten.

Trygderettens kjennelser kan bringes inn for de alminnelige domstolene med lagmannsretten som første instans. Et vedtak etter folketrygdloven kan ikke bringes inn for de alminnelige domstolene før mulighetene til å klage og anke er nyttet fullt ut.

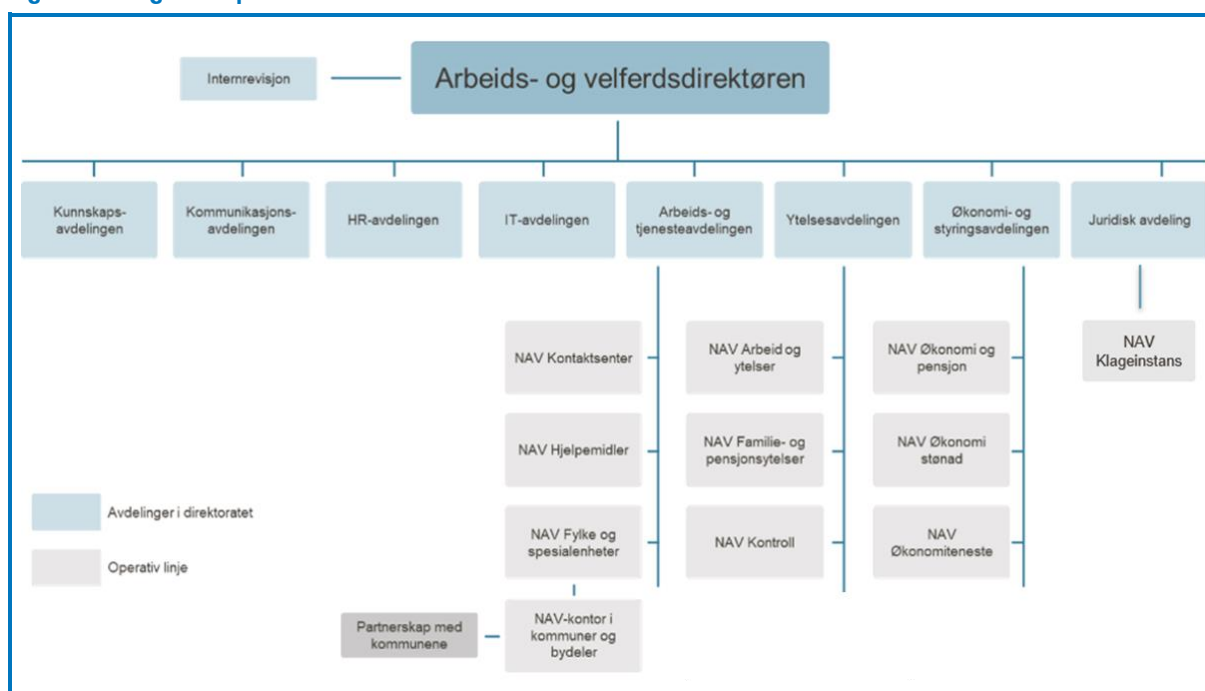
2.2 Organiseringen av klage- og ankeforvaltningen

Klage- og ankeforvaltningen består av vedtaksinstansene i NAV, NAV Klageinstans og Trygderetten som er ankeinstans. Under beskriver vi organiseringen av klage- og ankeforvaltningen og de ulike aktørene nærmere.

2.2.1 Klage- og ankeforvaltningen i NAV

Figur 2-3 gir oversikt over organiseringen i NAV. Arbeids- og velferdsetaten omfatter Arbeids- og velferdsdirektoratet og følgende hovedområder; en ytelseslinje, en arbeids- og tjenestelinje med lokale NAV-kontor i kommunene, en økonomilinj og en

Figur 2-3: Organisasjonskart over NAV



Kilde: NAV

Vedtaksinstansene i NAV

Vedtaksinstansene for statlige ytelser og tjenester er i all hovedsak NAV Arbeid og ytelser, NAV Familie- og pensjonsytelser, NAV Hjelpemidler og NAV-kontor.

NAV Arbeid og ytelser er den største vedtaksinstansen målt i antall saker og behandler søknader om blant annet ytelsene uføretrygd, dagpenger, sykepenger, arbeidsavklaringspenger og stønad til enslig forsørger. NAV Arbeid og ytelser består av en styringsenhet og underliggende enheter som er lokalisert på ulike steder i landet, samt en enhet for rådgivende legetjenester. Disse enhetene behandler søknader på ulike ytelsesområder. For noen ytelser er det nasjonale køer som innebærer at enhetene behandler saker fra hele landet, mens for andre

klage- og ankelinj. NAV Klageinstans er organisert i linje under juridisk avdeling (inntil 31. desember 2021 var NAV Klageinstans plassert i linja under ytelsesavdelingen).

I studien av drivere for klager og anker er også NAV Kontaktsenter en relevant part, selv om de ikke er en aktør i klage- og ankeforvaltningen. NAV Kontaktsenter utgjør, sammen med NAV-kontorene, førstelinjen i NAV, og er de som tar imot og besvarer henvendelser fra brukerne – også henvendelser om klager og anker.

I det følgende beskriver vi de ulike instansenes funksjon og rolle i klage- og ankesaksbehandlingen i NAV.

ytelser behandler enhetene saker innenfor et gitt geografisk nedslagsfelt.

Enheten for rådgivende legetjenester er knyttet til NAV Arbeid- og ytelser, ettersom saksbehandling av søknader om helse relaterte ytelser ofte innebærer en medisinsk vurdering av brukeren. Saksbehandlere kan rådføre seg med rådgivende overlege dersom det i behandlingen av en sak oppstår tvil om dokumentasjon knyttet til trygdemedisinske spørsmål og/eller om hvorvidt medisinske vilkår er oppfylt. Rådgivende overleger kan benyttes både i den ordinære saksbehandlingen og i klage- og ankesaksbehandlingen.

Legene som arbeider i enheten for rådgivende legetjeneste fatter ikke vedtak, men bistår saksbehandlere med råd basert på tilgjengelig

informasjon, herunder hvorvidt det er behov for mer informasjon, hvem denne informasjonen skal etterspørres fra, og at saksbehandlingen gjenspeiler alminnelig anerkjent medisinsk praksis og kunnskap (NAV, 2017).

NAV Familie og pensjonsytelser behandler søknader om pensjons-, familie- og yrkessykdomssaker, herunder blant annet folketrygdens pensjonsordninger, barnetrygd, kontantstøtte og barnebidrag. Instansen består av en styringsenhet og ti underliggende enheter som er lokalisert ulike steder i landet. Enhetene i NAV Familie og pensjonsytelser skal blant annet iverksette nye saker, sørge for utbetaling, beregne størrelse på ytelser og eventuelle tilbakebetalinger.

NAV-kontorene og NAV Hjelpemidler inngår i arbeids- og tjenestelinjen, og disse enhetene fatter også vedtak på enkelte områder. NAV Hjelpemidler er vedtaksinstans for søknader om hjelpemidler og tilrettelegging. NAV-kontorene er brukernes fysiske møtepunkt med NAV. Det er her brukerne kommer for å få veiledning og rådgiving. NAV-kontorene fatter som regel ikke vedtak i saker, men har som oppgave å forberede relevante deler av en sak før en av vedtaksinstansene i etatens ytelseslinje fatter endelig vedtak (Riksrevisjonen, 2020). Det er likevel noen områder hvor NAV-kontoret er vedtaksinstans. NAV-kontoret har ansvar for å fatte vedtak om de medisinske vilkårene for arbeidsavklaringspenger (etter folketrygdloven § 11-5), og den medisinske vurderingen i sykepengesaker (etter folketrygdloven § 8-4).

NAV Klageinstans

NAV Klageinstans behandler klager og anker på alle vedtak om statlige ytelser og tjenester. Instansen gir også faglig bistand, råd og veiledning til den statlige delen av NAV (NAV, 2019). NAV Klageinstans er en selvstendig enhet og skal dermed sikre at klagers objektivitet ivaretas (NAV, 2022). NAV Klageinstans er organisert i en styringsenhet og seks underliggende enheter som er lokalisert ulike steder i landet.

Klageinstansen har også andre arbeidsoppgaver enn klage- og ankesaksbehandling, herunder faglig veiledning til de ulike vedtaksinstansene, samt direktoratet (Riksrevisjonen, 2020). Videre utarbeider NAV Klageinstans årlige kvalitetsrapporter som gir tilbakemelding om kvaliteten i de klagesakene de mottar fra vedtaksinstansene. Instansen er også en sentral bidragsyter i etatens arbeid med å utarbeide forslag til rundskrivsendringer.

NAV Kontaktsenter

NAV Kontaktsenter utgjør, sammen med NAV-kontorene, førstelinjen i NAV. Brukere kan ringe, maile eller chatte med NAV-veiledere for å stille spørsmål som knytter seg til de ulike tiltakene og stønadene som NAV tilbyr. På lik linje med NAV-kontorene skal NAV Kontaktsenter bistå brukere i en eventuell søknads- og klageprosess. Dette innebærer blant annet å hjelpe brukeren med å forstå hvorfor han/hun har fått avslag på en søknad og å informere brukeren om klageprosessen og hvordan en eventuell klage kan og bør utformes (NAV, 2019).

2.2.2 Trygderetten

Trygderetten er et domstollignende og uavhengig forvaltningsorgan som er administrativt organisert under Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID). Trygderetten kan ikke instrueres av noe annet organ om avgjørelsene og Trygderettens leder kan ikke instruere retten i den enkelte sak, tilsvarende som for domstolene (Trygderetten, 2021). Virksomheten reguleres av trygderettsloven⁵.

Opgaven til Trygderetten er å behandle anker over vedtak om enkeltpersoners rett til trygdeytelser og pensjoner. Trygderetten avgjør enkeltsaker som er brakt inn for retten. Sakene gjelder rettigheter og plikter etter lov om folketrygd, barnetrygd og krigspensjon, samt offentlige tjenestepensjonsordninger. Anker over vedtak fattet av NAV Klageinstans utgjør rundt 90 prosent av sakene Trygderetten behandler (NOU 2020:9). Trygderetten fungerer i praksis som en spesialdomstol, selv om den ikke er en del av det ordinære domstolsapparatet (Trygderetten, 2021).

Trygderetten er organisert i fire fagavdelinger og én administrasjonsavdeling, og har om lag 70 ansatte inkludert administrasjon (Trygderetten, 2021). Hver fagavdeling består av juridiske, medisinske og attføringskyndige rettsmedlemmer, samt rettsfullmektiger. Rettsfullmektigene utfører tilsvarende oppgaver som etter loven er tillagt de juridisk kyndige rettsmedlemmene i Trygderetten. Totalt var det 37 juridiske rettsmedlemmer eller rettsfullmektiger og 13 medisinske og attføringskyndige rettsmedlemmer ved utgangen av 2020.

Avgjørelser treffes i form av kjennelser. Sakene blir som regel avgjort ved skriftlig behandling, og i motsetning til domstolene holdes det bare rettsmøter hvis det er særlige grunner for det (NOU 2020:9). Trygderettens kjennelser er bindende for partene i saken og vil kunne være retningsgivende for NAV og

⁵ Lov 16. desember 1966 nr. 9 om anke til Trygderetten (heretter «trygderettsloven») § 2 om Trygderettens saklige virkeområde.

andre rettsanvendere innenfor trygde- og pensjonsrettens område.

En sak som bringes inn for Trygderetten kan få ulike utfall (NOU 2020:9). For det første kan Trygderetten stadfeste vedtaket eller omgjøre vedtaket til gunst for den som anker, som vil være såkalte realitetsavgjørelser av saken. For det andre kan Trygderetten velge å oppheve vedtaket og henvise saken til ny behandling i NAV dersom «det ikke foreligger et forsvarlig grunnlag for å avgjøre realiteten». For det tredje kan Trygderetten hjemvise saken til videre behandling i NAV, uten å oppheve vedtaket. Muligheten for å hjemvise en sak uten å oppheve vedtaket er relativt ny og ble innført i 2016 (NOU 2020:9).

I de fleste saker treffes kjennelser av en rett bestående av to rettsmedlemmer. Det følger av

trygderettsloven § 7 at retten settes av to medlemmer med mindre noe annet er bestemt. Minst ett av rettsmedlemmene skal være en juridisk kyndig, som samtidig er rettens administrator, mens det andre medlemmet skal være enten juridisk kyndig, medisinsk kyndig eller attføringskyndig – avhengig av «sakens art» (NOU 2020:9). I noen tilfeller kan det settes en forsterket rett bestående av tre eller fem rettsmedlemmer. Saker som reiser vanskelige, uavklarte og/eller prinsipielle spørsmål kan etter omstendighetene settes med tre eller fem rettsmedlemmer (Trygderetten, 2022). Etter trygderettsloven § 7 kan retten sette med fem medlemmer «i de tilfellene hvor det må antas at rettens avgjørelse kan bli bestemmende for praksis på et saksområde». Slike kjennelser som er avsagt i saker som er satt med fem medlemmer, kalles femmedlemskjennelser.

3. Utvikling i klage- og ankevolum

Både antallet klager og anker som behandles i NAV Klageinstans har økt over tid – særlig i perioden fra 2016 til 2019. I denne perioden økte klage- og ankeinngangen til NAV Klageinstans særlig mye for ytelsesområdene arbeidsavklaringspenger og uføretrygd. Klagebehandlingen i både vedtaksinstansene og i NAV Klageinstans preges i 2020 og 2021 av pandemien med store søknadsvolum på dagpengeområdet og redusert kapasitet til klagebehandling som følge av omdisponering av ressurser til ytelsesforvaltningen.

For å belyse hva som forklarer utviklingen i klage- og ankeinngangen i NAV Klageinstans og Trygderetten, vurderer vi i dette kapitlet utviklingen i saksvolumer i de ulike leddene av klage- og ankesakskjeden. Klageinngangen og resultatene av klagebehandlingen i vedtaksinstansene er bestemmende for klageinngangen i NAV Klageinstans, jf. beskrivelsene av saksflyten i kapittel 2. Resultatene av klagebehandlingen i NAV Klageinstans påvirker ankeinngangen ettersom det er brukere som ikke har fått medhold i klagen i NAV Klageinstans som kan velge å anke til Trygderetten.

Vi gir først et innblikk i hvordan saksvolumene i NAV fordeler seg på de ulike delene av klage- og ankesakskjeden basert på saksstatistikk for 2021. Deretter analyserer vi utviklingen i saksvolumene i hvert ledd av klage- og ankesakskjeden. Ettersom ankeinngangen til NAV Klageinstans er bestemmende for hvor mange saker som overføres til Trygderetten, har vi ikke foretatt en egen analyse av saksvolumer i Trygderetten.

3.1 Saksvolumer i klage- og ankesakskjeden

Vi presenterer i dette delkapitlet statistikk som viser saksvolumene som ble behandlet i ulike deler av klage- og ankesakskjeden i 2021, for å belyse hvor mange saker som går gjennom de ulike leddene i klage- og ankesakskjeden (Tabell 3-1).

Vedtaksinstansene i NAV mottok i 2021 om lag 64 000 klager fra brukere og behandlet om lag 57 400 klager. I tillegg var 9500 klagesaker registrert som avbrutt. Noen klagesaker avbrytes fordi saken henlegges eller trekkes av bruker, men dert er ingen entydige kriterier for når en klagesak

registreres som avbrutt og NAV Statistikk antar at det er variasjoner i praksis.

Det er registrert et resultat (omgjort, fastholdt eller avvist klage) i 53 498 saker. I 36 prosent av disse klagesakene ble vedtaket omgjort. I de resterende sakene fastholdt vedtaksinstansen sitt opprinnelige vedtak etter klagebehandling. Hvis vedtaket fastholdes, vil klagesaken overføres til NAV Klageinstans for klagebehandling (gitt at klagen ikke avvises). Om lag 64 prosent av klagesakene som ble vurdert av vedtaksinstansene, ble dermed overført til NAV Klageinstans for klagebehandling.

NAV Klageinstans behandlet 34 889 klagesaker i 2021. Klagesaksbehandlingen resulterte i at 14 prosent av vedtakene ble omgjort eller opphevet. I 30 068 saker ble vedtaket fastholdt etter klagesaksbehandling i NAV Klageinstans.

NAV Klageinstans vurderte og forberedte 4971 ankesaker i 2021. Dette utgjorde 17 prosent av klagesakene hvor bruker ikke fikk medhold for klagen i NAV Klageinstans. Ettersom ankene kan gjelde klagesaker behandlet i tidligere år, og vi ikke følger de samme sakene, betyr det ikke nødvendigvis at brukerne har anket i 17 prosent av sakene hvor vedtaket ble fastholdt i NAV Klageinstans. Størrelsen gir likevel en indikasjon på hvor vanlig det er å anke en sak. Ankesaksbehandling i NAV Klageinstans resulterte i at vedtaket ble omgjort i 691 saker (omgjøringsprosent på 14 prosent), mens i 4 020 saker ble vedtaket fastholdt. I de resterende 260 sakene ble anken trukket (henlagt/bortfalt), avvist av formelle grunner eller returnert til vedtaksinstansen som følge av at saken er mangelfull. Saksvolumene i klage- og ankesakskjeden illustrerer at kun en liten andel av klagen NAV mottar fra brukerne ender til slutt opp som en ankesak hvor Trygderetten er ankeinstans.

Tabell 3-1: Oppsummert om saksvolumer i klage- og ankesakskjeden i 2021

		Totalt for alle ytelser og tjenester	Utvalgte ytelser				
			AAP	Dagpenger	Foreldrepenger	Sykepenger ⁶	Uføretrygd
Vedtaksinstansen	Behandlede søknader om ytelser	4. mill. vedtak (estimat) ⁷	159 900	618 493 ⁸	112 663		32 655
	Innkome klager	63 572	5 862	21 694	3 679	8 038	5 763
	Behandlede og avbrutte klager totalt	66 913	5 864	26 760	3 659	6 429	5 905
	Avbrutte klager	9 492	355	1 514	1 328	870	744
	Behandlede klager (produksjonsstatistikk)	57 421	5 509	25 246	2 331	5 559	5 161
	Behandlede klager (resultatstatistikk)	53 498	4 877	22 594	2 331	5 453	4 929
	Omgjort	19 049	1 622	9 493	546	2 254	728
	Fastholdt/avvist	34 449	3 255	13 101	1 785	3 199	4 201
Omgjøringsandel	36 %	33 %	42 %	23 %	41 %	15 %	
NAV Klageinstans - klagesak	Innkome klager	35 306	3 238	13 067	1 785	3 226	4 503
	Behandlede og avbrutte klager totalt	35 443	3 465	9 657	1 990	4 438	5 730
	Avbrutte klager	1 155	65	116	62	263	130
	Behandlede klager (produksjonsstatistikk)	34 278	3400	9 541	1 928	4 175	5 590
	Behandlede klager (kvalitetsskjema)	34 889	3 554	9 618	1 929	3 746	5 404
	Omgjort/opphevet	4 821	602	863	157	875	753
	Fastholdt/trukket/avvist/retur	30 068	2 952	8 755	1 772	2 871	4 651
Omgjøringsandel	14 %	17 %	9 %	8 %	23 %	14 %	
NAV Klageinstans - ankesak	Behandlede anker (vedtak)	4 971	871	168	134	572	1 761
	Omgjort/opphevet	691	165	23	34	86	293
	Fastholdt/trukket/avvist/retur	4 280	706	145	100	486	1 468
	Omgjøringsandel	14 %	19 %	14 %	25 %	15 %	17 %

Kilde: For vedtaksinstansen er kildene produksjonsstatistikk for søknader (SAK300), produksjonsstatistikk for klagesaker (SAK500) og resultatstatistikk for klagesaker (SAK610) fra NAV Datavarehus. Statistikk for saksvolum i NAV Klageinstans er basert på NAV Klageinstans – årlige kvalitetsskjema, samt produksjonsstatistikk fra NAV Datavarehus (SAK170).

Note: Antall behandlede klager i produksjonsstatistikken er basert på en annen kilde enn statistikken som viser behandlede klager i resultatstatistikken/kvalitetsskjema i NAV Klageinstans hvor resultatet av klagesaksbehandlingen kommer frem. Det er i noen tilfeller avvik mellom antall behandlede klager i de ulike statistikklidene. Avbrutte klager er klagesaker som avbrytes før det er et resultat i klagesaken. Antall behandlede klager innenfor sykepenger og arbeidsavklaringspenger omfatter både vedtak fattet ved NAV-kontor og i NAV Arbeid og ytelser. Omgjøringsandel i vedtaksinstansene er definert som antall vedtak som omgjøres etter klagebehandling i prosent av alle behandlede klager (inkludert saker som trekkes eller avvises). Omgjøringsandel i NAV Klageinstans er definert som antall vedtak som omgjøres eller oppheves etter klagebehandling (eller ankebehandling) i prosent av alle behandlede klager (eller anker) (inkludert saker som trekkes, avvises eller returneres).

⁶ For sykepenger er det mangelfullt statistikkgrunnlag om antall søknader.

⁷ Anslag fremgår i NAV i tall og fakta (2021). Anslaget inkluderer både manuelle og automatiske vedtak, samt vedtak som følge av søknader og behov for endringer i brukernes saker.

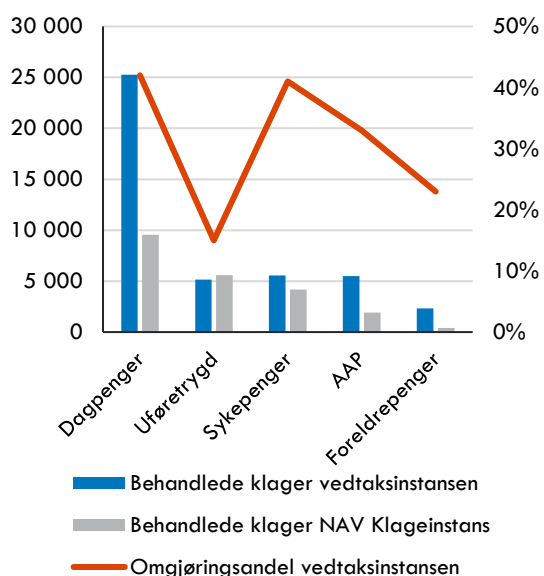
⁸ I 2021 inngår også vedtak om utbetaling av feriepenger i søknadstallene for dagpenger. Dette skyldes politisk beslutning om utbetaling av feriepenger til de som mottok dagpenger i 2021, ref. forskrift om endring i forskrift om dagpenger under arbeidsløshet fastsatt av Arbeids- og inkluderingsdepartementet 16. mars 2022.

Variasjoner i klageinngangen til NAV Klageinstans på tvers av ytelser

Klageinngangen til NAV Klageinstans varierer på tvers av de ulike ytelsene. Ytelsene hvor det er størst klagevolum fra brukerne (som behandles i vedtaksinstansene), overfører som regel også flest klager til NAV Klageinstans. Det er likevel ikke et én-til-én-forhold mellom klageinngangen fra brukerne og klageinngangen i NAV Klageinstans.

Figur 3-1 sammenligner antall behandlede klager i NAV Klageinstans, antall behandlede klager i vedtaksinstansene og omgjøringsandelen for de utvalgte ytelsene. Omgjøringsandel er definert som antall vedtak som omgjøres etter klagebehandling i prosent av alle behandlede klager (inkludert klager som avvises). Ytelsene er i figuren sortert etter antall klager som ble behandlet i NAV Klageinstans i 2021. NAV Klageinstans behandlet flest klager som gjaldt dagpenger, etterfulgt av uføretrygd, sykepenger, arbeidsavklaringspenger og foreldrepenger.

Figur 3-1: Behandlede klager i vedtaksinstansene og i NAV Klageinstans for utvalgte ytelser (2021)



Kilde: Produksjonsstatistikk for klagesaker (SAK500/SAK170) fra NAV Datavarehus. Omgjøringsandel basert på resultatstatistikk for klagesaker (SAK610) fra NAV Datavarehus.

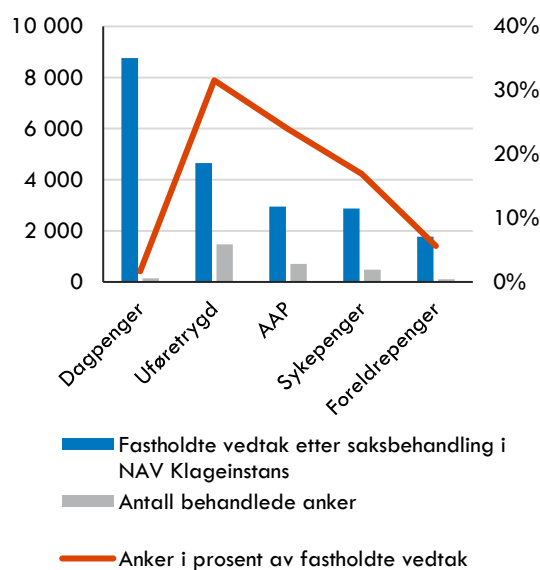
Figur 3-1 viser at omgjøringsandelen i vedtaksinstansene på tvers av ytelsesområdene varierer. Ytelsesområdene med en høy omgjøringsandel i vedtaksinstansen overfører færre klager til behandling i NAV Klageinstans. For dagpenger og sykepenger var omgjøringsandelen i vedtaksinstansen høyest med rundt 40 prosent omgjøring i 2021, mens omgjøringsandelen var lavest for uføretrygd (15 prosent omgjøringsandel). Dette gjør at det var en større andel av klagesakene som gjaldt uføretrygd som ble overført til behandling i

NAV Klageinstans sammenlignet med dagpenger og sykepenger. Variasjoner i klageinngangen i NAV Klageinstans på tvers av ytelser forklares dermed både av klagevolumene som behandles i vedtaksinstansene og av omgjøringsandelen i vedtaksinstansene.

Variasjoner i antall anker på tvers av ytelser

Det er i klagesaker hvor bruker ikke har fått medhold i klagen, at det vil være aktuelt for brukeren å anke saken til Trygderetten. Statistikken indikerer at sannsynligheten for at bruker anker i slike saker varierer på tvers av de ulike ytelsene. Figur 3-2 sammenstiller antall saker hvor bruker ikke har fått medhold (saker hvor vedtaket er fastholdt) med antall anker som ble behandlet i NAV Klageinstans i 2021 for de utvalgte ytelsene. Figuren viser også antall anker i prosent av antall fastholdte vedtak etter klagesaksbehandling i NAV Klageinstans.

Figur 3-2: Antall anker relativt til antall klager hvor vedtaket er fastholdt etter klagebehandling – for utvalgte ytelser (2021)



Kilde: NAV Klageinstans – årlige kvalitetsskjema.

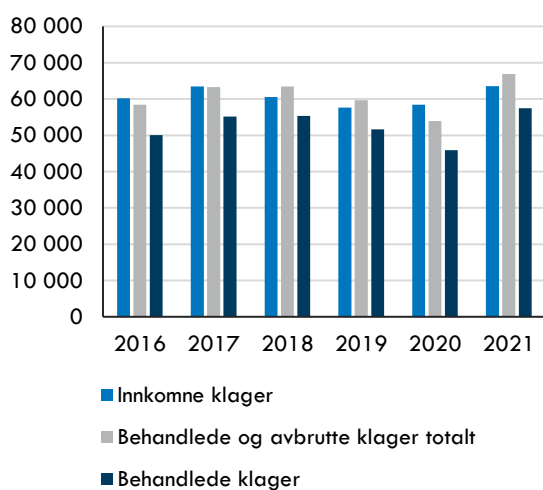
Figuren viser at antall anker i prosent av antall fastholdte vedtak etter klagesaksbehandling er vesentlig forskjellig på tvers av ytelsene. Høyeste og laveste «ankeandel» finner vi innenfor henholdsvis uføretrygd og dagpenger. I 2021 var det på dagpengeområdet 145 ankesaker, samtidig som at det var 8755 klagesaker hvor brukeren fikk medhold for klagen. Innenfor uføretrygd var antallet klagesaker hvor det er aktuelt å anke nesten halvparten, mens NAV Klageinstans behandlet 1468 anker. Generelt er andelen anker i prosent av antall saker hvor bruker ikke har fått medhold høyest for de helse relaterte ytelsene (uføretrygd,

arbeidsavklaringspenger og sykepenger). Datagrunnlaget gjør det ikke mulig å følge de samme sakene og vurdere hvilken andel av klagesakene som ankes. Likevel indikerer forholdet mellom anker og antall fastholdte vedtak etter klagebehandling at sannsynligheten for å anke er størst for de helserelaterte ytelsene. Vi drøfter mulige forklaringer i kapittel 4 til 6.

3.2 Utvikling i klagevolum i vedtaksinstansene

Figur 3-3 viser utviklingen i antall innkomne, behandlede og avbrutte klager i vedtaksinstansene fra 2016 til 2020.

Figur 3-3: Antall innkomne klager, behandlede klager og avbrutte klager i perioden 2016 til 2021

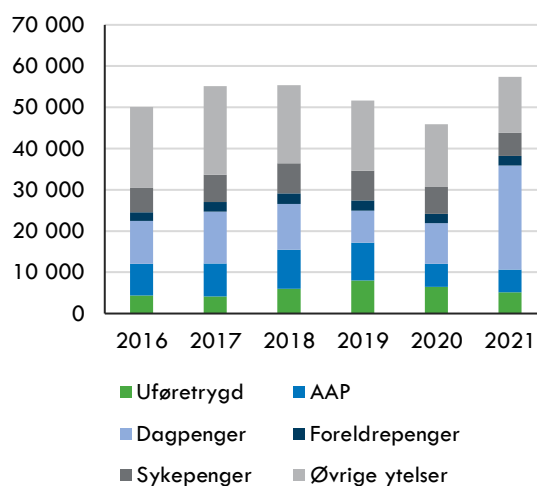


Kilde: Produksjonsstatistikk for klagesaker (SAK500) fra NAV Datavarehus. Note: Avbrutte klager er saker som avbrytes før det er et resultat i klagesaken.

Det totale antallet innkomne klager i vedtaksinstansene var på et relativt stabilt nivå fra 2016 til 2020 (svak nedgang), men økte noe fra 2020 til 2021. Samlet sett økte innkomne klager i vedtaksinstansene i perioden 2016 til 2021 med 8 prosent. Antall behandlede klager i vedtaksinstansene (inkl. avbrutt) var også på et stabilt nivå fra 2016 til 2019 (svak økning). At behandlede klager i vedtaksinstansene økte mer enn innkomne klager skyldes at vedtaksinstansene i 2018 og 2019 behandlet flere saker enn det som kom inn. I «pandemiåret» 2020 ble klage- og ankebehandling nedprioritert for å gi økt kapasitet til saksbehandling av livsoppholdsyttelser (NAV, 2021). Det var som følge av dette høyere restanser enn normalt i klagesaker ved utgangen av 2020. Antall behandlede klager var på et særlig høyt nivå i 2021. Dette skyldes restansene i klagebehandling i 2020, samt at

vedtaksinstansene fikk inn flere klager fra brukere i 2021 enn normalt. **Feil! Fant ikke referanse kilden.** viser antall behandlede klager i vedtaksinstansene brutt ned på de utvalgte ytelsene. Tallgrunnlag som viser innkomne, avbrutte og behandlede klager for de utvalgte ytelsene fremgår av Tabell 3-2.

Figur 3-4: Antall behandlede klager i vedtaksinstansene fordelt på ytelser



Kilde: Produksjonsstatistikk for klagesaker (SAK500) fra NAV Datavarehus. Note: I figuren inkluderes ikke avbrutte klager.

Det er i all hovedsak klageinngangen innenfor dagpenger som har økt under koronapandemien. Økningen har sammenheng med de store søknadsvolumene på dagpengeområdet under koronapandemien. Vedtaksinstansene mottok færre klager som gjaldt arbeidsavklaringspenger, uføretrygd og sykepenger i pandemiårene sammenlignet med 2019. Det var særlig en stor reduksjon i klageinngangen for arbeidsavklaringspenger (32 prosent reduksjon i innkomne klager fra 2019 til 2020) og uføretrygd (15 prosent reduksjon i innkomne klager fra 2019 til 2020). Klageinngangen for både arbeidsavklaringspenger og uføretrygd påvirkes av midlertidige regelverksendringer innført under koronapandemien om blant annet automatisk forlengelse av stønadperioden for arbeidsavklaringspenger (vi drøfter hvordan klageinngangen påvirkes av midlertidige regelverksendringer i kapittel 4).

I årene før koronapandemien, var det størst økning i innkomne klagesaker til vedtaksinstansene for uføretrygd og sykepenger målt i antall saker (økning på henholdsvis 2941 og 1685 klager fra 2016 til 2019). Som følge av økt klageinngang var det en tilsvarende vekst i antall behandlede klager. Antall behandlede klager (inkludert avbrutte klager) økte enda mer enn innkomne klager i denne perioden, trolig som følge av restanser. Også på

foreldrepengeområdet var det en vekst i antallet innkomne og behandlede klager i perioden 2016 til 2019 (800 flere behandlede klager i 2019 enn i 2016).

Når det gjelder arbeidsavklaringspenger var det en sterk vekst i antallet innkomne og behandlede klager fra 2016 til 2018. Antallet innkomne og behandlede klager som gjaldt arbeidsavklaringspenger var særlig høyt i 2018. Dette har trolig sammenheng med regelverksendringer på arbeidsavklaringspengeområdet som ble innført fra 1. januar 2018 (se nærmere drøfting av hvordan

regelverksendringene påvirker klagevolumet i kapittel 4). I 2019, året etter regelverksendringene ble innført, er likevel ikke klageinngangen innenfor arbeidsavklaringspenger høyere enn i året før regelverksendringene (2017).

Dagpenger er den eneste ytelsen som har hatt en reduksjon i klagevolumet fra 2016 til 2019. I 2019 behandlet vedtaksinstansene nesten 3000 færre klager som gjelder dagpenger enn i 2016. Nedgangen har trolig sammenheng med at antallet søknader om dagpenger ble redusert fra 2016 til 2019.

Tabell 3-2: Innkomne og behandlede klager i vedtaksinstansene fordelt på utvalgte ytelsesområder

Ytelse	Klager	År							
		2016	2017	2018	2019	2020	2021	%-endring 2016-2019	%-endring 2016-2021
AAP	Innkome	8 465	9 023	10 211	8 671	5 860	5 862	2 %	-31 %
	Behandlede og avbrutte klager	8 277	8 558	10 008	9 651	5 944	5 864	17 %	-29 %
	Behandlede klager	7 653	8 031	9 464	9 159	5 627	5 509	20 %	-28 %
Dagpenger	Innkome	12 137	12 708	10 494	8 490	15 429	21 694	-30 %	79 %
	Behandlede og avbrutte klager	11 016	13 164	11 598	8 127	10 449	26 760	-26 %	143 %
	Behandlede klager	10 435	12 553	11 106	7 819	9 842	25 246	-25 %	142 %
Foreldrepenger	Innkome	2 604	2 701	2 669	3 198	3 140	3 679	23 %	41 %
	Behandlede og avbrutte klager	2 384	2 710	2 999	3 152	3 109	3 659	32 %	53 %
	Behandlede klager	2 088	2 352	2 580	2 424	2 268	2 331	16 %	12 %
Sykepenger	Innkome	6 553	7 599	8 425	8 238	7 802	8 038	26 %	23 %
	Behandlede og avbrutte klager	6 522	7 479	8 419	8 438	7 573	6 429	29 %	-1 %
	Behandlede klager	5 871	6 558	7 237	7 217	6 518	5 559	23 %	-5 %
Uføretrygd	Innkome	5 144	5 159	6 555	8 085	6 902	5 763	57 %	12 %
	Behandlede og avbrutte klager	5 416	4 978	6 892	8 974	7 285	5 905	66 %	9 %
	Behandlede klager	4 390	4 117	6 017	8 002	6 447	5 161	82 %	18 %

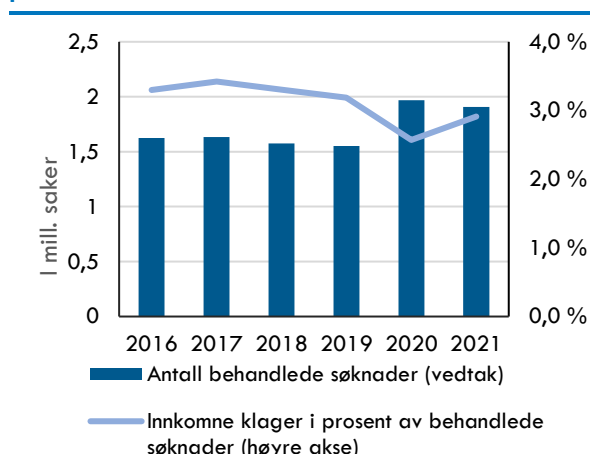
Kilde: Produksjonsstatistikk for klagesaker (SAK500) fra NAV Datavarehus. Note: Avbrutte klager er saker som avbrytes før det er et resultat i klagesaken.

3.2.1 Utvikling i innkomne klager i vedtaksinstansene relativt til søknadsvolum

For å forstå hva som forklarer utviklingen i klageinngangen i vedtaksinstansene, er det relevant å belyse forholdet mellom antall søknader og antall innkomne klager. Det er vedtak om innvilgelse eller avslag på søknader om ytelser og tjenester som er utgangspunktet for en klage. Jo flere søknader NAV behandler, jo flere vedtak kan brukerne potensielt klage på. Forholdet mellom antall klager og antall behandlede søknader (vedtak) er en relevant størrelse

ettersom dette forholdstallet sier noe om klagefrekvensen, dvs. hvor ofte et vedtak NAV fatter påklages i gjennomsnitt. Begrensninger i statistikken gjør at vi ikke kan følge de samme sakene over tid, og vi ser derfor på forholdet mellom antall klager og antall vedtak i et gitt år selv om klagene kan være knyttet til vedtak fattet i tidligere år. Utviklingen i forholdet mellom klager og søknader vil etter vår vurdering likevel gi en indikasjon på om klagefrekvensen øker eller reduseres over tid.

Figur 3-5: Antall behandlede søknader og antall inkomne klagesaker i prosent av søknader i perioden 2016 til 2021



Kilde: Innkomne klager er fra produksjonsstatistikk for klagesaker (SAK500) fra NAV Datavarehus. Behandlede søknader er fra produksjonsstatistikk for søknader (SAK300). **Note:** Søknader og klager om sykepenger inngår ikke i fremstillingen som følge at det ikke foreligger en fullstendig søknadsstatistikk for sykepenger. I 2021 inngår også vedtak om utbetaling av feriepenger i søknadstallene for dagpenger. Dette skyldes politisk beslutning om utbetaling av feriepenger til de som mottok dagpenger i 2021, ref. forskrift om endring i forskrift om dagpenger under arbeidsløshet fastsatt av Arbeids- og inkluderingsdepartementet 16. mars 2022.

Figur 3-5 viser sammenhengen mellom utviklingen i behandlede søknader og inkomne klager til vedtaksinstansene i prosent av behandlede søknader. Søknader og klager om sykepenger inngår ikke i fremstillingen som følge at det ikke foreligger en fullstendig søknadsstatistikk for sykepenger. Det er en pågående omlegging til nytt fagsystem på sykepengeområdet som vil forbedre søknadsstatistikken i årene som kommer.

I perioden 2016 til 2019 var antall behandlede søknader (vedtak) på omtrent samme nivå. Utviklingen i antall inkomne klager, følger i stor grad utviklingen i antall søknader i perioden 2016 til 2019. Forholdet mellom antall inkomne klager og antall søknader var derfor på et stabilt nivå i denne perioden.

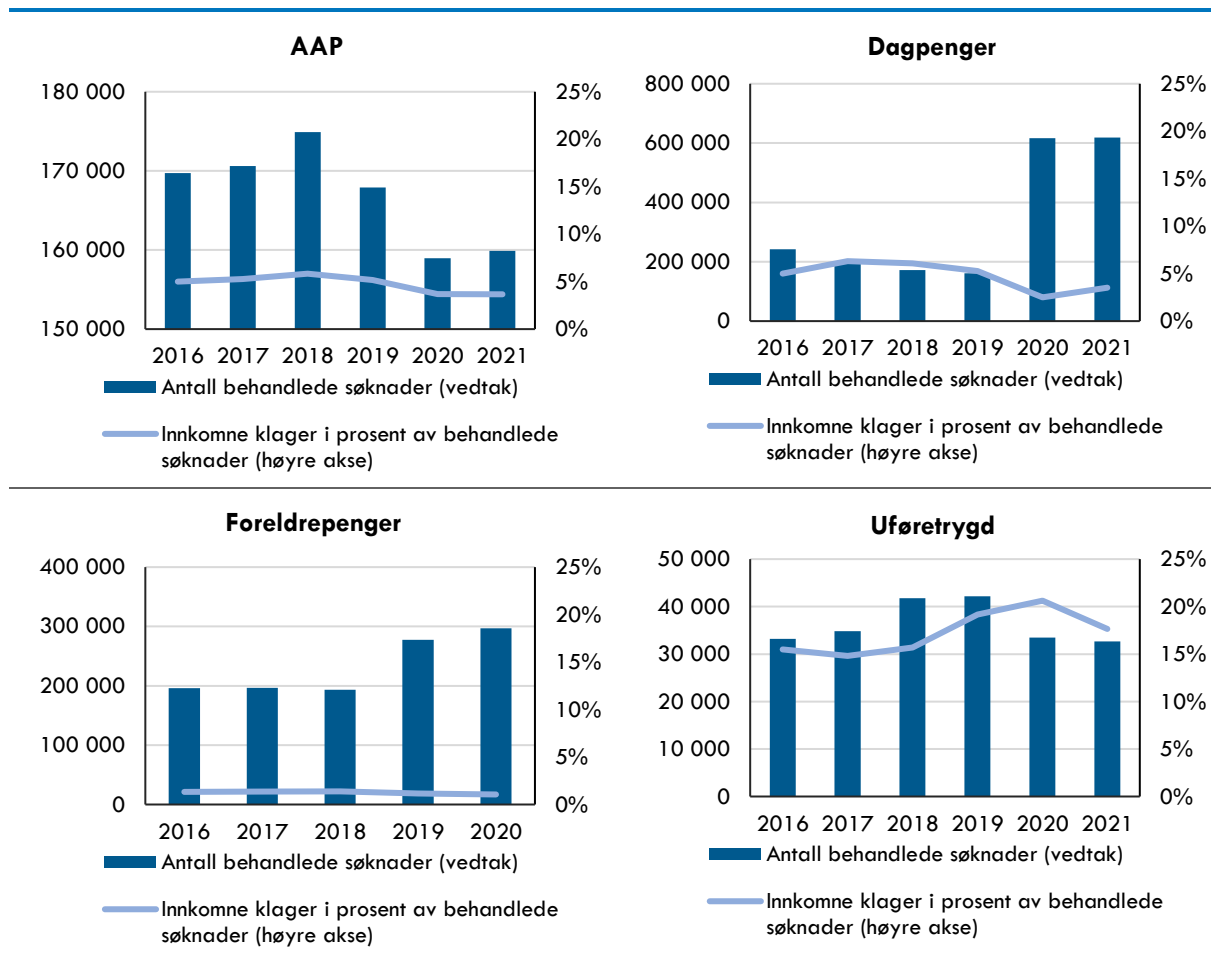
I årene 2020 og 2021, som preges av koronapandemien, har antall behandlede søknader økt som følge av økte søknadsvolumer på dagpengeområdet (økning i antall vedtak på 27 prosent fra 2019 til 2020). Antall inkomne klager har ikke økt tilsvarende, og inkomne klager i prosent av

behandlede søknader ble redusert med 0,6 prosentpoeng fra 2019 til 2020. I 2021 var det noe færre søknader som ble behandlet, samtidig som at det kom inn noe flere klager enn i 2020. Innkomne klager i prosent av behandlede søknader økte derfor noe.

Figur 3-6 viser utviklingen i antall behandlede søknader og inkomne klager for utvalgte ytelser. Figuren viser at det har vært betydelig variasjon i søknadsvolumene over tid, og at koronapandemien har påvirket søknadsvolumene for disse ytelsene. Mens det var en betydelig økning i antall dagpengesøknader, var det en reduksjon i søknadsvolumene i pandemiårene for arbeidsavklaringspenger og uføretrygd. Antall søknader om foreldrepenger var høyere i 2019 og 2020 enn i årene før. NAV Familie- og pensjonsytelser tok i bruk et nytt fagsystem i 2018 som skaper usikkerhet knyttet til tolkningen av den historiske utviklingen i antall søknader om foreldrepenger. NAV Familie- og pensjonsytelser vurderer imidlertid at det har vært en økning i antall søknader over tid i perioden vi vurderer (2016 til 2021). Uføretrygd skiller seg ut ved at klageomfanget er særlig høyt relativt til søknadsvolumet. I 2020 utgjorde antallet inkomne klager 18 prosent av inkomne søknader. For de øvrige ytelsene var klagevolumet i prosent av søknadsvolumet under 5 prosent. Uføretrygd skiller seg også ut ved at klagevolumet har økt mer enn søknadsvolumet over tid. Innenfor arbeidsavklaringspenger, dagpenger og foreldrepenger var antall inkomne klager i prosent av søknader i perioden 2016 til 2019 på et stabilt nivå.

Som tidligere drøftet, økte antallet inkomne klager som gjaldt dagpenger i pandemiårene, men Figur 3-6 viser at søknadsvolumet økte mer enn antallet inkomne klager. Det relative klageomfanget gikk dermed ned under koronapandemien, på tross av stort klagevolum. For arbeidsavklaringspenger var det en reduksjon i antall inkomne klager under pandemiårene. For foreldrepenger har antallet klager vært på samme nivå i forhold til søknadsvolumene i hele perioden, men det er som nevnt usikkerhet knyttet til utviklingen i søknadsvolumene i perioden og dermed også forholdet mellom klager og søknader.

Figur 3-6: Antall behandlede søknader og antall innkomne klagesaker i prosent av søknader i perioden 2016 til 2021 for utvalgte ytelser

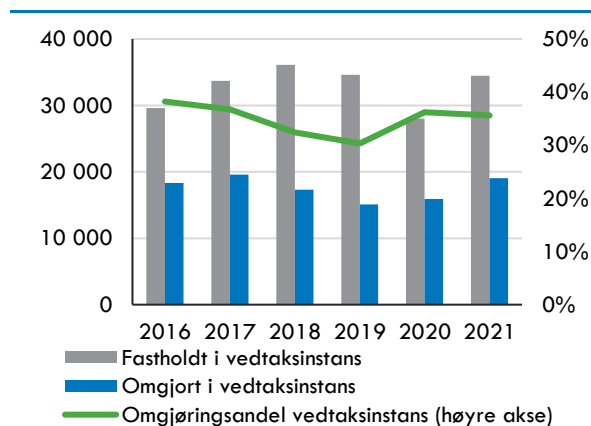


Kilde: Innkomne klager er fra produksjonsstatistikk for klagesaker (SAK500) fra NAV Datavarehus. Behandlede søknader er fra produksjonsstatistikk for søknader (SAK300). For foreldrepenger benyttes statistikk som omfatter behandlede søknader og revurderinger tilsendt fra NAV Familie- og pensjonsytelser. Note: Søknader og klager om sykepenger inngår ikke i fremstillingen som følge av at det ikke foreligger fullstendig søknadsstatistikk for sykepenger. For foreldrepenger ble det innført nytt fagsystem i slutten av 2018 med nye statistikkdefinisjoner som skaper usikkerhet relatert til utviklingen i antall behandlede søknader over tid. I 2021 inngår også vedtak om utbetaling av feriepengene i søknadstallene for dagpenger. Dette skyldes politisk beslutning om utbetaling av feriepengene til de som mottok dagpenger i 2021, ref. forskrift om endring i forskrift om dagpenger under arbeidsløshet fastsatt av Arbeids- og inkluderingsdepartementet 16. mars 2022.

3.2.2 Resultater i klagesaksbehandling i vedtaksinstansene

I hvilken grad vedtaksinstansene fastholder vedtak etter klagebehandling, er bestemmende for klageinngangen i NAV Klageinstans. I det følgende ser vi derfor nærmere på hvordan resultatet av klagebehandlingen har endret seg over tid. Antallet vedtak som overføres til NAV Klageinstans avhenger både av hvor mange klager som behandles i vedtaksinstansene og av hvor mange klager som omgjøres etter klagebehandling. Figur 3-7 viser hvordan omgjøringsandelen i vedtaksinstansene har endret seg over tid. Fra 2016 til 2019 var det en økning i antall fastholdte vedtak i vedtaksinstansene på om lag 34 prosent.

Figur 3-7: Resultat i klagesaksbehandling i vedtaksinstansene



Kilde: Resultatstatistikk for klagesaker (SAK510) fra NAV Datavarehus.

I perioden fra 2016 til 2019 var antall behandlede klager i vedtaksinstansene på et relativt stabilt nivå i perioden (3 prosent økning i antall klager). Økningen i antallet fastholdte vedtak i perioden fra 2016 til 2019 (og dermed i klageinngangen til NAV Klageinstans), forklares dermed primært av at den samlede omgjøringsandelen i vedtaksinstansene ble redusert. Omgjøringsandelen i vedtaksinstansene redusert fra 39 prosent 2016 til 33 prosent i 2019. I «pandemiårene» 2020 og 2021 har omgjøringsandelen økt noe sammenlignet med 2019, men er fremdeles lavere enn i 2016.

Utviklingen i omgjøringsandeler på ytelsesnivå gir et nærmere innblikk i utviklingen i den samlede omgjøringsandelen i vedtaksinstansene (Tabell 3-3). Blant de utvalgte ytelsene var omgjøringsandelen høyest innenfor dagpenger og lavest innenfor uføretrygd. Omgjøringsandelen innenfor dagpenger har variert i intervallet 40-60 prosent i perioden 2016 til 2021, mens omgjøringsandelen for uføretrygd har vært i intervallet 14-20 prosent i perioden 2016-2020.

For alle ytelsene, med unntak av sykepenger, ble omgjøringsandelen redusert i perioden 2016 til 2019. Omgjøringsandelen i sykepengesaker var på samme

nivå i perioden 2016 til 2020, men økte fra 2020 til 2021. I pandemiåret 2020 var omgjøringsandelen innenfor dagpenger særlig høy og over halvparten av alle klagesaker endte med omgjøring (61 prosent omgjøringsandel i 2020). Den høye omgjøringsandelen kan ha sammenheng med at store søknadsvolumer under koronapandemien kan ha ført til mer saksbehandlingsfeil enn normalt.

Økningen i antall fastholdte vedtak i vedtaksinstansene (og dermed i klageinngangen i NAV Klageinstans), kan dermed til dels forklares av at det for flere ytelser var en tendens over tid til at vedtak i større grad ble fastholdt i vedtaksinstansene etter klagebehandling. Samtidig påvirkes også utviklingen av at det i perioden var en dreining i klageporteføljen i vedtaksinstansene hvor det var en reduksjon i klagevolum på områder med en relativt høy omgjøringsandel (dagpenger), mens det var en vekst i klagevolumene innenfor ytelser som uføretrygd som har en lavere omgjøringsandel (uføretrygd). Samlet sett forklarer disse endringene at det var en vekst i antall klagesaker som ble overført til NAV Klageinstans i perioden 2016 til 2019, selv om antallet behandlede klager i vedtaksinstansene var på et stabilt nivå.

Tabell 3-3: Resultat av klagesaksbehandling i vedtaksinstansene

Ytelse	Resultat	År							
		2016	2017	2018	2019	2020	2021	%-endring 2016-2019	%-endring 2016-2021
AAP	Antall behandlet	7 144	7 512	8 852	8 547	5 203	4 877	20 %	-32 %
	Fastholdt	4 955	5 112	6 763	6 486	3 566	3 255	31 %	-34 %
	Omgjort	2 189	2 400	2 089	2 061	1 637	1 622	-6 %	-26 %
	Omgjøringsandel	31 %	32 %	24 %	24 %	31 %	33 %		
Dagpenger	Antall behandlet	9 601	11 882	10 497	7 234	9 023	22 594	-25 %	135 %
	Fastholdt	4 754	5 730	5 384	3 759	3 521	13 101	-21 %	176 %
	Omgjort	4 847	6 152	5 113	3 475	5 502	9 493	-28 %	96 %
	Omgjøringsandel	50 %	52 %	49 %	48 %	61 %	42 %		
Foreldrepenger	Antall behandlet	2 088	2 352	2 580	2 423	2 268	2 331	16 %	12 %
	Fastholdt	1 275	1 359	1 724	1 740	1 721	1 785	36 %	40 %
	Omgjort	813	993	856	683	547	546	-16 %	-33 %
	Omgjøringsandel	39 %	42 %	33 %	28 %	24 %	23 %		
Sykepenger	Antall behandlet	5 714	6 392	7 054	7 059	6 374	5 453	24 %	-5 %
	Fastholdt	3 854	4 295	4 712	4 729	4 207	3 199	23 %	-17 %
	Omgjort	1 860	2 097	2 342	2 330	2 167	2 254	25 %	21 %
	Omgjøringsandel	33 %	33 %	33 %	33 %	34 %	41 %		
Uføretrygd	Antall behandlet	4 277	3 986	5 840	7 739	6 169	4 929	81 %	15 %
	Fastholdt	3 527	3 217	4 810	6 617	5 232	4 201	88 %	19 %
	Omgjort	750	769	1 030	1 122	937	728	50 %	-3 %
	Omgjøringsandel	18 %	19 %	18 %	14 %	15 %	15 %		

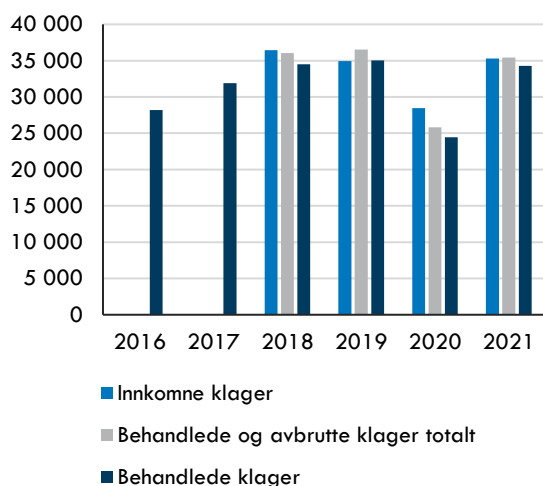
Kilde: Resultatstatistikk for klagesaker (SAK510, Avslag og omgjøringer i vedtaksinstansene) fra NAV Datavarehus. Behandlede vedtak for sykepenger og arbeidsavklaringspenger omfatter vedtak fattet ved både NAV-kontor og i NAV Arbeid og ytelser. Omgjøringsandel er definert som antall vedtak som omgjøres eller oppheves etter klagebehandling i prosent av alle behandlede klager (inkludert saker som trekkes, avvises eller returneres).

3.3 Utvikling i klagevolum i NAV Klageinstans

Antall behandlede klager i NAV Klageinstans økte med 24 prosent i perioden 2016-2021 (Figur 3-8). I gjennomsnitt behandlet NAV Klageinstans rett i overkant av 30 000 klager årlig i perioden 2016-2021.

Det var en relativt stabil økning i perioden 2016 til 2019. I 2020 sank klagevolumet imidlertid betraktelig (med rundt 10 000 klager), etterfulgt av en tilnærmet lik økning i 2021. Nedgangen i antall behandlede klager i 2020 skyldes hovedsakelig at saksbehandlingsressurser i NAV Klageinstans ble omprioritert til å behandle dagpengeøknader gjennom store deler av 2020 (NAV, 2021).

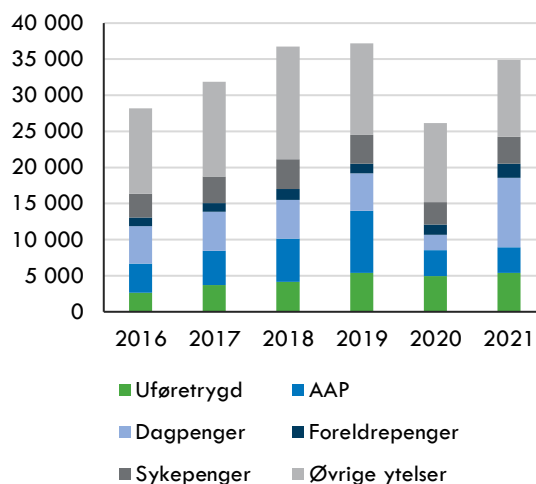
Figur 3-8: Antall innkomne og behandlede klager i NAV Klageinstans



Kilde: Innkomne, behandlede og avbrutte klager i perioden 2018 til 2021 er basert på produksjonsstatistikk for klagesaker (SAK500) fra NAV Datavarehus. Behandlede klager i 2016 og 2017 er fra NAV Klageinstans – årlige kvalitetsskjema. Note: Det foreligger ikke statistikk som viser innkomne klager i NAV Klageinstans før 2018.

Figur 3-9 viser utviklingen i antall behandlede klager i NAV Klageinstans fordelt på ytelsesområdene arbeidsavklaringspenger, dagpenger, foreldrepenger, uføretrygd og sykepenger. Økningen i antall behandlede klager i perioden 2016 til 2019 har vært høyest for arbeidsavklaringspenger og uføretrygd (henholdsvis 113 prosent og 104 prosent økning). Antall behandlede klager innenfor dagpenger er tilnærmet uendret i perioden, mens det for foreldrepenger og sykepenger var en liten økning i antall klager (henholdsvis 13 prosent og 21 prosent).

Figur 3-9: Antall behandlede klager i NAV Klageinstans fordelt på ytelser



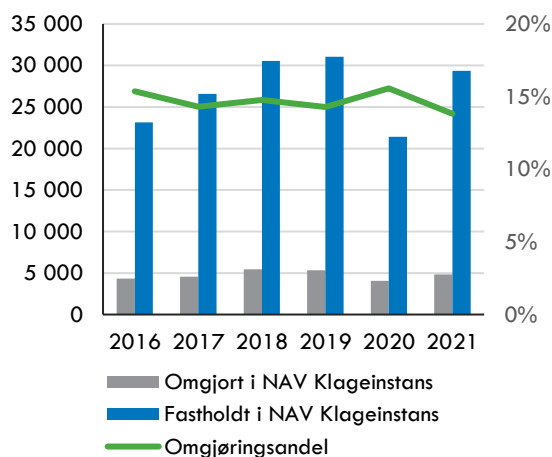
Kilde: NAV Klageinstans – årlige kvalitetsskjema.

I 2021 økte antallet behandlede klager betydelig for dagpenger. Når det gjelder arbeidsavklaringspenger har klageinstansen behandlet færre klager enn i de foregående årene. Antall klager innenfor uføretrygd har vært på samme nivå under koronapandemien.

3.3.1 Resultater i klagesaksbehandling i NAV Klageinstans

I årene før koronapandemien økte antallet fastholdte vedtak i NAV Klageinstans (Figur 3-10).

Figur 3-10: Resultat klagesaksbehandling i NAV Klageinstans



Kilde: NAV Klageinstans – årlige kvalitetsskjema.

Økningen i antallet fastholdte vedtak i denne perioden forklares hovedsakelig av at klageinngangen til NAV Klageinstans også økte. Omgjøringsandelen i NAV Klageinstans har vært relativt stabil i tidsperioden.

Antallet fastholdte vedtak falt med om lag 10 000 i 2020, noe som trolig henger sammen med at antallet

behandlede klager i denne perioden også var betydelig lavere enn tidligere år. I 2021 var antallet fastholdte vedtak på nivå med 2019.

Omgjøringsandelen ved klagebehandling i klageinstansen varierer på tvers av ytelser (Tabell 3-4). Omgjøringsandelen har de siste årene vært

høyest innenfor sykepenger og lavest innenfor dagpenger. Omgjøringsandelen innenfor arbeidsavklaringspenger, foreldrepenger og uføretrygd har vært om lag 15 prosent de siste årene. Andelen innenfor foreldrepenger sank imidlertid til 8 prosent i 2021.

Tabell 3-4: Resultat av klagebehandling i NAV Klageinstans

Ytelse	Status	År							
		2016	2017	2018	2019	2020	2021	%-endring 2016-2019	%-endring 2016-2021
AAP	Opphevet	279	264	345	254	147	122	-9 %	-56 %
	Medhold	314	421	464	878	461	480	180 %	53 %
	Stadfestet	3 344	3 915	4 981	7 226	2 904	2 866	116 %	-14 %
	Trukket/avvist/retur	90	130	173	234	107	86	160 %	-4 %
	Antall behandlet	4 027	4 730	5 963	8 592	3 619	3 554	113 %	-12 %
	Omgjøringsandel	15 %	14 %	14 %	13 %	17 %	17 %		
Dagpenger	Opphevet	247	209	137	133	68	310	-46 %	26 %
	Medhold	520	476	518	306	119	553	-41 %	6 %
	Stadfestet	4 383	4 672	4 643	4 678	1 895	8 624	7 %	97 %
	Trukket/avvist/retur	59	59	88	83	29	131	41 %	122 %
	Totalt	5 209	5 416	5 386	5 200	2 111	9 618	0 %	85 %
	Omgjøringsandel	15 %	13 %	12 %	8 %	9 %	9 %		
Foreldrepenger	Opphevet	44	32	24	22	51	47	-50 %	7 %
	Medhold	142	170	206	156	159	110	10 %	-23 %
	Stadfestet	933	988	1 269	1 108	1 198	1 735	19 %	86 %
	Trukket/avvist/retur	43	23	21	32	31	37	-26 %	-14 %
	Totalt	1 162	1 213	1 520	1 318	1 439	1 929	13 %	66 %
	Omgjøringsandel	16 %	17 %	15 %	14 %	15 %	8 %	-2 %	-8 %
Sykepenger	Opphevet	284	231	372	485	382	455	71 %	60 %
	Medhold	374	443	535	479	327	420	28 %	12 %
	Stadfestet	2 516	2 898	3 046	2 881	2 236	2 760	15 %	10 %
	Trukket/avvist/retur	126	82	137	142	148	111	13 %	-12 %
	Totalt	3 300	3 654	4 090	3 987	3 093	3 746	21 %	14 %
	Omgjøringsandel	20 %	18 %	22 %	24 %	23 %	23 %	4 %	3 %
Uføretrygd	Opphevet	210	205	234	247	243	269	18 %	28 %
	Medhold	333	282	301	450	539	484	35 %	45 %
	Stadfestet	1 995	3 114	3 537	4 594	4 001	4 492	130 %	125 %
	Trukket/avvist/retur	113	108	90	112	142	159	-1 %	41 %
	Totalt	2 651	3 709	4 162	5 403	4 925	5 404	104 %	104 %
	Omgjøringsandel	20 %	13 %	13 %	13 %	16 %	14 %	-7 %	-6 %

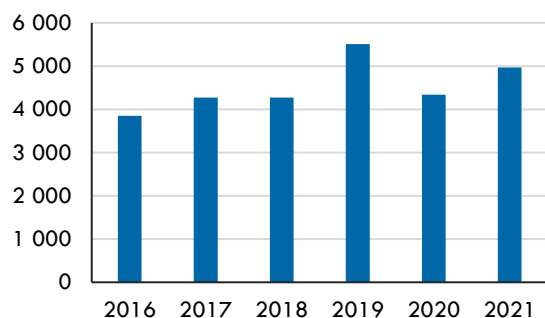
Kilde: NAV Klageinstans – årlige kvalitetsskjema. Note: «Medhold» inkluderer også «Delvis medhold»

3.5 Utvikling i ankevolum i NAV Klageinstans

Dersom NAV Klageinstans opprettholder vedtaket etter klagebehandling, kan brukeren velge å anke saken til Trygderetten. NAV Klageinstans må i så fall prøve saken på nytt. Dersom vedtaket opprettholdes og anken ikke faller bort, skal NAV Klageinstans forberede saken og oversende denne til Trygderetten.

I perioden 2016 til 2021 har NAV Klageinstans i gjennomsnitt behandlet 4532 ankesaker årlig (se **Feil! Fant ikke referanse-kilden.**). Antall ankesaker har økt noe over tid og var særlig høyt i 2019 (økning på 42 prosent fra 2016 til 2019). Denne økningen forklares primært av at det har vært en vekst i antall anker innenfor uføretrygd og arbeidsavklaringspenger over tid (Figur 3-12 og Tabell 3-5). Antallet anker som gjaldt disse ytelsene var særlig høyt i 2019. Fra 2016 til 2019 økte antall anker som gjelder uføretrygd og arbeidsavklaringspenger med henholdsvis 110 prosent og 117 prosent. Også innenfor sykepenger var det en viss økning i antall anker fra 2016 til 2021 (51 prosent økning fra 2016 til 2019).

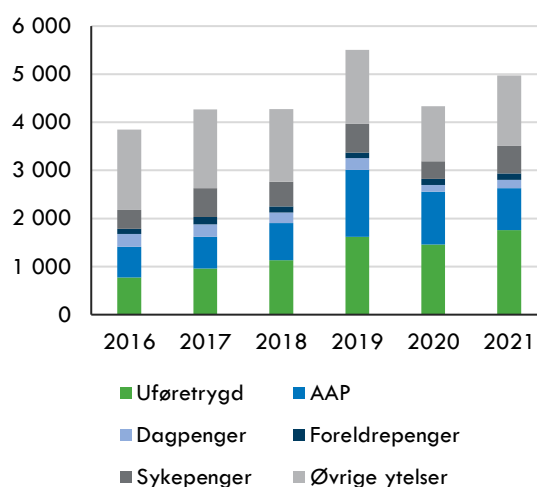
Figur 3-11: Antall behandlede anker i NAV Klageinstans



Kilde: NAV Klageinstans – årlige kvalitetsskjema.

Etter 2019 har ankevolumet når det gjelder arbeidsavklaringspenger og uføretrygd gått noe ned sammenlignet med 2019, men nivået er fortsatt høyere enn før 2019. Innenfor dagpenger har det blitt færre anker over tid.

Figur 3-12: Antall behandlede anker i NAV Klageinstans fordelt på ytelser



Kilde: NAV Klageinstans – årlige kvalitetsskjema.

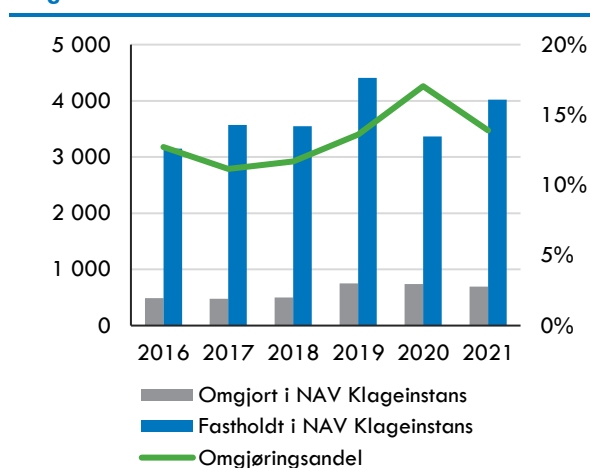
Innledningsvis i kapittelet viste vi at anker i prosent av fastholdte vedtak i NAV Klageinstans er relativt høy innenfor de helse relaterte ytelsene (uføretrygd, arbeidsavklaringspenger og sykepenger). Innenfor uføretrygd utgjorde antall anker 32 prosent av fastholdte vedtak i NAV Klageinstans i 2021. Vi følger ikke de samme sakene, og kan dermed ikke si noe eksakt om sannsynligheten for å anke. Forholdstallet indikerer likevel at sannsynligheten for å anke dersom man ikke har fått opphevet eller omgjort vedtaket etter klagebehandling i NAV, er relativt høy for de helse relaterte ytelsene. Innenfor foreldrepenger og dagpenger er det på den andre siden relativt få anker til Trygderetten sammenlignet med antall klager som behandles i NAV Klageinstans.

3.5.1 Resultater i ankesaksbehandling i NAV Klageinstans

Dersom vedtak fastholdes etter ankesaksbehandling, vil anken forberedes av NAV Klageinstans og oversendes til Trygderetten. Antall vedtak som fastholdes etter ankebehandling er dermed bestemmende for saksinngangen til Trygderetten.

Andel vedtak som omgjøres eller oppheves etter ankesaksbehandling var i gjennomsnitt 13 prosent i perioden 2016 til 2020 (se Figur 3-13). Omgjøringsandelen var økende fra 2016 til 2020, men gikk noe ned igjen i 2021. Antall fastholdte vedtak i NAV Klageinstans økte samlet sett med 40 prosent fra 2016 til 2019. Økningen i omgjøringsandelen i perioden medfører at antallet fastholdte vedtak økte noe mindre enn ankeinngangen i perioden.

Figur 3-13: Resultat ankesaksbehandling i NAV Klageinstans



Kilde: NAV Klageinstans – årlige kvalitetsskjema.

Tabell 3-5 viser resultatet av ankesaksbehandling i NAV Klageinstans i tidsperioden for de utvalgte ytelsesområdene. Utviklingen i omgjøringsandelen er noe varierende for de ulike ytelsene. For arbeidsavklaringspenger og foreldrepenger er det en tendens til at omgjøringsandelen ved ankebehandling har økt over tid. Det samme gjelder til en viss grad for sykepenger. For uføretrygd har omgjøringsandelen vært varierende over tid, men både i 2020 og 2021 var omgjøringsandelen relativt høy. Antall anker som ble overført til Trygderetten for behandling (som følge av at vedtaket ble fastholdt etter ankesaksbehandling), økte i perioden mest for uføretrygd, arbeidsavklaringspenger og sykepenger. Innenfor dagpenger har det totalt sett vært en reduksjon i antall anker som overføres til Trygderetten. Innenfor foreldrepenger har antallet saker som overføres til behandling i Trygderetten vært på et stabilt nivå i perioden.

Tabell 3-5: Behandlede anker i NAV Klageinstans – resultat av ankesaksbehandling

Ytelse	Resultat	År							% -endring 2016-2019	% -endring 2016-2021
		2016	2017	2018	2019	2020	2021			
AAP	Behandlede anker	642	662	769	1 392	1 098	871	117 %	36 %	
	Opphevet	35	40	33	33	19	13	-6 %	-63 %	
	Medhold	60	58	105	213	213	152	255 %	153 %	
	Stadfestet	547	564	631	1 146	866	706	110 %	29 %	
	Omgjøringsandel	15 %	15 %	18 %	18 %	21 %	19 %			
Dagpenger	Behandlede anker	263	256	224	243	140	168	-8 %	-36 %	
	Opphevet	5	7	2	5	1	7	0 %	40 %	
	Medhold	24	36	43	26	14	16	8 %	-33 %	
	Stadfestet	234	213	179	212	125	145	-9 %	-38 %	
	Omgjøringsandel	11 %	17 %	20 %	13 %	11 %	14 %			
Foreldrepenger	Behandlede anker	107	154	122	117	127	134	9 %	25 %	
	Opphevet	2	0	1	0	14	1	-100 %	-50 %	
	Medhold	11	28	12	33	20	33	200 %	200 %	
	Stadfestet	94	126	109	84	93	100	-11 %	6 %	
	Omgjøringsandel	12 %	18 %	11 %	28 %	27 %	25 %			
Sykepenger	Behandlede anker	393	597	513	594	362	572	51 %	46 %	
	Opphevet	14	9	14	19	27	35	36 %	150 %	
	Medhold	32	58	40	60	47	51	88 %	59 %	
	Stadfestet	347	530	459	515	288	486	48 %	40 %	
	Omgjøringsandel	12 %	11 %	11 %	13 %	20 %	15 %			
Uføretrygd	Behandlede anker	771	959	1 134	1 619	1 459	1 761	110 %	128 %	
	Opphevet	36	21	35	23	24	53	-36 %	47 %	
	Medhold	114	76	81	182	261	240	60 %	111 %	
	Stadfestet	621	862	1 018	1 414	1 174	1 468	128 %	136 %	
	Omgjøringsandel	19 %	10 %	10 %	13 %	20 %	17 %			

Kilde: NAV Klageinstans – årlige kvalitetsskjema. Note: Omgjøringsandel er andel vedtak som omgjøres (bruker gis medhold eller delvis medhold) eller oppheves og henvises til ny behandling. «Medhold» inkluderer også «Delvis medhold»

3.6 Oppsummering

Koronapandemien preger klagebehandlingen i NAV i 2020 og 2021, og det er primært i perioden 2016 til 2019 at det kan observeres noen tydelige trender i klagevolumene som behandles i vedtaksinstansene og NAV Klageinstans.

Antall innkomne og behandlede klager i vedtaksinstansene var på et relativt stabilt nivå fra 2016 til 2020, men økte noe fra 2020 til 2021. Pandemiåret 2020 skiller seg ut ved at det var høyere restanser enn normalt i klagesaker i både vedtaksinstansene og NAV Klageinstans ved utgangen av 2020. Dette skyldes at det ble omdisponert ressurser fra klagebehandling til saksbehandling av livsoppholdsytelser i store deler av 2020 (NAV, 2021).

I perioden fra 2016 til 2019 var det en dreining i klagesaksporføljen i vedtaksinstansene. Andelen klager som gjaldt de helserelaterte ytelsene uføretrygd, arbeidsavklaringspenger og sykepenger økte fra 36 prosent i 2016 til nesten halvparten av sakene i 2019. Særlig økte antall behandlede klager i vedtaksinstansene for uføretrygd og arbeidsavklaringspenger, mens det var en reduksjon i klagevolumene for dagpenger.

Under koronapandemien har klageinngangen økt for dagpenger, mens det har vært en reduksjon i klageinngangen for både arbeidsavklaringspenger og uføretrygd. Økningen i klagevolumet for dagpenger under koronapandemien har sammenheng med de store søknadsvolumene under koronapandemien, mens reduksjonen i antall klager som gjelder arbeidsavklaringspenger trolig har sammenheng med midlertidige regelverksendringer innført under koronapandemien om blant annet automatisk forlengelse av stønadperioden for arbeidsavklaringspenger.

I perioden 2016 til 2019 økte antallet behandlede klager i NAV Klageinstans med 32 prosent. I denne

perioden økte klageinngangen til NAV Klageinstans særlig mye for ytelsesområdene arbeidsavklaringspenger og uføretrygd.

Økningen i klageinngangen i NAV Klageinstans fra 2016 til 2019 forklares både av at antall behandlede klager i vedtaksinstansene økte noe i perioden 2016 til 2018, men også fordi at andelen vedtak som ble omgjort (såkalt omgjøringsandel) av vedtaksinstansen selv etter klage har blitt redusert over tid. Dette innebar at en større andel av klagesakene ble overført til og behandlet av NAV Klageinstans. Reduksjonen i omgjøringsandelen, skyldes for det første at omgjøringsandelen for store ytelsesområder som uføretrygd, arbeidsavklaringspenger og foreldrepenger ble redusert fra 2016 til 2019. Dreiningen i saksporføljen i vedtaksinstansene hvor de helserelaterte ytelsene utgjorde en stadig større andel av klagesakene påvirker også. Disse ytelsene har en lavere omgjøringsandel i vedtaksinstansen enn dagpenger. I sum forklarer disse forholdene at antall behandlede klager i NAV Klageinstans har økt mer enn innkomne klager i vedtaksinstansene i perioden 2016 til 2019.

I perioden 2016 til 2021 har NAV Klageinstans i gjennomsnitt behandlet 4532 ankesaker årlig. Antall ankesaker i NAV Klageinstans har økt noe over tid og var særlig høyt i 2019 (økning på 42 prosent fra 2016 til 2019). Det var særlig en vekst i antall anker innenfor uføretrygd og arbeidsavklaringspenger. Statistikken tyder på at sannsynligheten for å anke dersom bruker ikke får medhold i klagesaken, er høyere for de helserelaterte ytelsene enn det som er tilfellet for dagpenger og foreldrepenger. Forholdet mellom antall anker og antall klager hvor vedtaket ikke ble omgjort som følge av klagebehandling, har vært stabilt over tid for både uføretrygd og arbeidsavklaringspenger. Det tyder på at utviklingen i anker henger sammen med utviklingen i klagevolum i NAV Klageinstans (og spesifikt antall klager med negativt utfall for bruker).

4. Betydning av regelverksutforming og regelverksendringer

Våre funn tyder på at flere egenskaper ved regelverkene for ytelsene påvirker klage- og ankevolumet. Både varigheten og størrelsen på ytelsen, i hvilken grad regelverket krever bruk av skjønn, hvor komplekst regelverket er og hvor strengt regelverket er og praktiseres, kan trolig forklare variasjoner i klage- og ankevolum på tvers av ytelser. At ankefrekvensen er særlig høy for uføretrygd og arbeidsavklaringspenger skyldes trolig at disse ytelsene krever utøvelse av skjønn i den enkelte sak, samt at det er livsoppholdsytelser som er av stor velferdsmessig betydning for de som søker.

Lov om folketrygd (folketrygdloven) skal sikre økonomisk trygghet og utjevne inntekt i faser av livet, som arbeidsløshet, sykdom og alderdom, og bidra til å utjevne inntekt på tvers av befolkningen. Folketrygdloven innebærer at det er regler som bestemmer hvem som har rett på ytelser fra NAV, og det er også regler som bestemmer hvor mye man har rett til å motta i ytelser. Sammenlignet med mange andre områder for offentlig myndighetsutøvelse, er ytelsesforvaltningen strengt regelbasert. Dersom den enkeltes situasjon er som beskrevet i regelen i folketrygdloven, har vedkommende krav på å motta ytelsen. Det er også bestemmelser i regelverket som avgjør hvor mye man får i ytelser, og nivået på ytelsene er basert på målet om at den enkelte skal kunne opprettholde tilvendt levestandard. Selv om ytelsesforvaltningen i utgangspunktet er strengt regelbasert, krever bestemmelsene i mange tilfeller at saksbehandler også må utøve skjønn og gjøre faglige vurderinger for å vurdere om brukers situasjon innfrir vilkårene i regelverket.

I dette kapitlet drøfter vi hvordan utformingen av regelverket og regelverksendringer påvirker klage- og ankevolumene i NAV Klageinstans og i Trygderetten. Vi starter med en drøfting av hvilke generelle egenskaper ved regelverkene for trygdeytelser som påvirker klage- og ankevolumet. Vi vil deretter i de neste kapitlene drøfte mer spesifikt regelverkene for utvalgte ytelser; uføretrygd, arbeidsavklaringspenger, dagpenger og foreldrepenger og hvordan regelverksutformingen og regelverksendringer påvirker klage- og ankevolumet på disse områdene.

4.1 Generelle egenskaper ved regelverkene

I både intervju og i spørreundersøkelsen blant NAV-ansatte har vi bedt de ansatte vurdere om det er spesielle forhold eller egenskaper ved de ulike ytelsenes regelverk som kan forklare at klage- og ankefrekvensen er høyere for noen ytelser enn andre. Regelverksendringer som påvirker disse egenskapene, vil også kunne føre til endringer i klage- og ankefrekvensen. Under drøfter vi disse forholdene.

Utøvelse av skjønn

I intervjuene ble de ansatte spurt om hva som kan forklare at klagefrekvensen varierer på tvers av ytelser. Flere trekker frem at i hvilken grad regelverket for de ulike ytelsene krever utøvelse av skjønn, trolig er en viktig forklaring på at klage- og ankefrekvensen er høyere på noen områder enn andre. Dette begrunnes med at skjønnsutøvelse i større grad åpner for at brukeren kan være uenig i saksbehandlers vurdering i vedtaket. I tillegg kan det påvirke brukers incentiver til å klage, ettersom utøvelse av skjønn per definisjon innebærer at en annen saksbehandler kan gjøre andre vurderinger i saken og dermed fatte et annet vedtak. Tilsvarende vil det kunne gjøre bruker mer tilbøyelig til å anke vedtaket hvis han/hun ikke får medhold i klagesaken, ettersom Trygderetten vil kunne vurdere saken annerledes enn saksbehandlerne i NAV.

Flere av ytelsene i folketrygdloven skal kompensere for inntektsbortfall ved sykdom. Personer med såkalte sosiale problemer faller utenfor folketrygdloven, men kan ha rett til økonomisk sosialhjelp etter reglene i sosialtjenesteloven. De største helse relaterte ytelsene målt i antall søknader, er arbeidsavklaringspenger, uføretrygd og sykepenger. Saksbehandlerne trekker i intervjuene frem at de helse relaterte ytelsene i særlig stor grad krever utøvelse av skjønn og at dette trolig er en viktig forklaring på at både andelen som klager og anker innenfor disse ytelsene er høy relativt til andre ytelser. Som vist i kapittel 3, er det flere anker relativt til klagevolumene innenfor de helse relaterte ytelsene (uføretrygd, arbeidsavklaringspenger og sykepenger), sammenlignet med dagpenger og foreldrepenger. Disse ytelsene skiller seg fra andre ytelser ved at brukers helsetilstand og muligheter til å arbeide påvirker rettighetene til ytelsene. For arbeidsavklaringspenger er det krav om at arbeidsevnen må være nedsatt med minst halvparten, og at sykdom, skade eller lyte er en vesentlig medvirkende årsak til dette (jf. folketrygdloven § 11-5). For uføretrygd er det krav om at inntektsevnen er

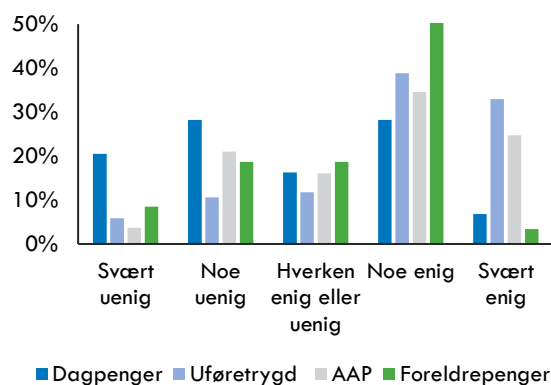
varig nedsatt med minst halvparten (jf. folketrygdloven § 12-7) og at det foreligger varig sykdom, skade eller lyte som utgjør hovedårsaken til nedsettelsen av inntektsevnen (folketrygdloven § 12-6). I intervjuene peker mange på at det i stor grad gjøres skjønsmessige vurderinger både i forbindelse med disse «inngangsvilkårene» som bestemmer hvem som har rett på ytelsene, men også i forbindelse med andre bestemmelser i regelverkene for arbeidsavklaringspenger og uføretrygd. Det pekes blant annet på at grenseoppgangen mellom sykdom og sosiale problemer ofte kan være vanskelig å trekke. Dette er trolig en viktig forklaring på at klage- og ankefrekvensen innenfor disse ytelsene er høy. En av de intervjuede rettsmedlemmene i Trygderetten trekker frem at sakene som ankes til Trygderetten gjerne kjennetegnes av det er gjort skjønsmessige vurderinger som bruker er uenig i:

«Jo mer skjønsmessig og desto mer uklare begreper det er i regelverket, jo flere klager og anker blir det.»

Intervju med rettsmedlem i Trygderetten

I spørreundersøkelsen ble de ansatte spurt om i hvilken grad det at regelverket krever utstrakt bruk av skjønn bidrar til å generere klager. Saksbehandlerne ble bedt om å vurdere dette for den ytelsen som saksbehandleren har mest erfaring med. Resultatene vises i Figur 4-1. Resultatene viser at saksbehandlere innenfor de ulike ytelsene i varierende grad er enig i denne påstanden. For uføretrygd er 72 prosent av respondentene «noe enig» eller «svært enig» i denne påstanden. For arbeidsavklaringspenger og foreldrepenger er litt over halvparten enig i påstanden, mens flesteparten av respondentene innenfor dagpenger er uenig i denne påstanden. Spørreundersøkelsen tyder dermed på at utstrakt bruk av skjønn i større grad er en kilde til klager innenfor uføretrygd og til dels arbeidsavklaringspenger og foreldrepenger enn innenfor dagpenger.

Figur 4-1: Respondentenes vurdering av påstanden: «At regelverket krever utstrakt bruk av skjønn bidrar til å generere klager.»



	Dagpenger	Ufø-trygd	AAP	Foreldre-penger
Gjennomsnitt	2,7	3,8	3,6	3,2

Kilde: Spørreundersøkelse til ansatte i NAV, gjennomført i november og desember 2021 av Oslo Economics. Note: Respondentene som valgte svaralternativ «Vet ikke» inngår ikke i beregningen. N(dagpenger)=117, N(uføretrygd)=85, N(AAP)=81, N(foreldrepenger)=59. Verdiene i tabellene er regnet ut som gjennomsnitt av alle svar innenfor hver gruppe. I analysen er de ulike svaralternativene gitt verdier fra 1 til 5, der «Svært uenig» er gitt verdien 1, mens «Svært enig» er gitt verdien 5. Respondenter som svarte «Vet ikke» er ekskludert fra beregningen av gjennomsnitt.

I intervjuene trekker saksbehandlerne også frem at særlig uføretrygdsaker og arbeidsavklaringspengesaker krever utøvelse av skjønn. En ansatt i NAV Klageinstans som har erfaring med å behandle klagesaker innenfor uføretrygd sier følgende om regelverket:

«Det er mye innslag av skjønsmessige vurderinger – det er en balanse mellom medisin og juss som gjør at det blir veldig komplekst.»

Intervju med representant fra NAV Klageinstans

En respondent i spørreundersøkelsen skriver følgende om arbeidsavklaringspengereguleringen:

«Regelverket er veldig skjønsmessig, og det er derfor i stor grad muligheter for ulik tolkning og ulik praksis.»

Respondent spørreundersøkelse, NAV Klageinstans (arbeidsavklaringspenger)

Innenfor foreldrepengeområdet behandles hovedparten av sakene automatisk gjennom innhenting av inntekts- og arbeidsopplysninger fra offentlige registre. Hvis det ikke er tilgjengelig inntektsopplysninger i offentlige registre, vil sakene behandles manuelt og i noen av disse sakene fastsettes inntektsgrunnlaget ved utøvelse av skjønn. I spørreundersøkelsen oppgir saksbehandlerne at klagefrekvensen i sakene hvor inntekt fastsettes ved utøvelse av skjønn er relativt høy. Saksbehandlerne gir i spørreundersøkelsen uttrykk for at brukerne som klager ofte vurderer at NAV har vært for strenge ved utøvelse av skjønn i disse sakene:

«Vi får for tiden mange klager som gjelder beregning av foreldrepenger. Jeg oppfatter at brukere mener vi er for strenge i utøvelsen av skjønn ved fastsettelse av inntekt (på min enhet).»

Respondent spørreundersøkelse, Familie og pensjonsytelser (foreldrepenger)

Varigheten på og omfanget av ytelsen

Et annet forhold ved regelverkene som trolig påvirker klage- og ankefrekvensen, er om ytelsen er en livsoppholdsytelse eller ikke, samt varigheten på ytelsen. Livsoppholdsytelser er definert som ytelser som skal kompensere for inntektstap ved sykdom eller arbeidsledighet. Både arbeidsavklaringspenger, sykepenger, uføretrygd og dagpenger regnes som livsoppholdsytelser. I folketrygdløven skilles det videre på korttidytelser, ytelser i omstillingsperioder og langtidytelser. Inndelingen referer til «(hvor lenge en ytelse faktisk pleier å vare, og hvor lenge folketrygdløven gir adgang til å la den løpe)». Korttidytelser er ytelser som har varighet på opptil et år. Korttidytelsene i folketrygdløven er sykepenger, omsorgspenger, opplæringspenger, pleiepenger, foreldrepenger og svangerskapspenger. Ytelser som gis i omstillingsperioder har gjerne varighet på noen få år og skal sikre inntekt i visse omstillingsperioder i livet. Dagpenger, arbeidsavklaringspenger og overgangsstønad er ytelser som gis i omstillingsperioder. Langtidytelsene skal sikre inntekt til livsopphold for personer som ikke har inntektsgivende arbeid, og gis over mange år. Eksempler på langtidytelser er alderspensjon, uføretrygd og etterlattepensjon.

I intervjuene er det flere som peker på at den høye klagefrekvensen innenfor ytelser som uføretrygd og arbeidsavklaringspenger trolig henger sammen med at dette er livsoppholdsytelser som mottas over en lengre periode, og som dermed har stor

velferdsmessig betydning for brukerne. En av de intervjuede ved NAV Arbeid og Ytelser formulerer det på denne måten:

«Uføretrygd er en varig livsoppholdsytelse så det er naturlig at det blir mye klager.»

Intervju med representant fra NAV Arbeid og ytelser

Flere trekker i intervjuene frem at også klagefrekvensen innenfor arbeidsavklaringspenger må ses i sammenheng med at det er en livsoppholdsytelse som mottas i flere år og som ofte skal utgjøre hele inntekten til brukeren.

Rettsmedlemmene i Trygderetten reflekterte i intervju over årsaker til at det er få anker over dagpengevedtak, samtidig som at det er et relativt stort klagevolum. Brukere som har klaget på vedtak om arbeidsavklaringspenger og uføretrygd uten å få medhold, velger på den andre siden i større grad å anke til Trygderetten. Begge rettsmedlemmene peker på at de relativt høye ankevolumene for arbeidsavklaringspenger og uføretrygd trolig forklares av at dette er ytelser som er av stor velferdsmessig betydning for brukerne:

«Arbeidsavklaringspenger og uføretrygd har vi en del saker på her i Trygderetten. Det er få alternativer for disse brukerne. Hvis man ikke får innvilget arbeidsavklaringspenger er man som regel heller ikke kvalifisert for uføretrygd.»

Intervju med rettsmedlem i Trygderetten

«Hvis arbeidsavklaringspengene blir stanset og man får avslag på søknad uføretrygd, da er man uten inntektssikring. Da må man søke sosialytelse eller så er man henvist til privat forsørgelse. Dette er klage og ankedrivende. Det fremgår også av klagene.»

Intervju med rettsmedlem i Trygderetten

Kompleksiteten i regelverket

Den generelle kompleksiteten i regelverket er også et forhold som antas å påvirke klagefrekvensen for de ulike ytelsene. I spørreundersøkelsen ble de ansatte bedt om å vurdere påstanden: «At regelverket er komplisert/vanskelig å få oversikt over bidrar til å generere klager». Respondentenes vurderinger av denne påstanden fremgår i Figur 4-2.

82 prosent er «Noe enig» eller «Svært enig» i påstanden «At regelverket er komplisert/vanskelig å få oversikt over bidrar til å generere klager». Det er relativt lite variasjon i saksbehandlernes vurderinger av denne påstanden, men en noe lavere andel (74 prosent) som er «noe enig» eller «svært enig» i påstanden innenfor foreldrepenger. Generelt vil økt kompleksitet i regelverket gjøre det mer sannsynlig at saksbehandler gjør feil, og det vil også gjøre det mer krevende for bruker å forstå vedtaket.

Flere av saksbehandlerne peker i retning av at kompleksitet i regelverket kan bidra til klager fordi bruker ikke forstår vedtaket, men at det kanskje i mindre grad fører til anker ettersom bruker primært har behov for en bedre forklaring av vedtaket. En saksbehandler trekker som eksempel frem klager på inntektsgrunnlag hvor det normalt er lite rom for skjønsmessige vurderinger, men hvor det likevel kan oppstå klager fordi bruker ikke forstår beregningene:

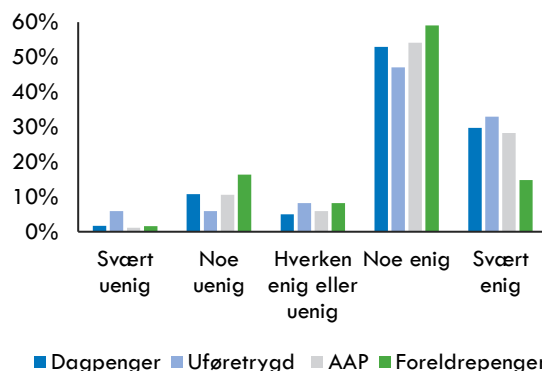
«NAV har eksempelvis mange klager om inntektsgrunnlag der klager ofte har en misoppfatning av hvilke inntekter som skal med. Når dette først forklares, er det kun en liten andel av sakene som påankes.»

Respondent spørreundersøkelse, NAV Klageinstans (dagpenger)

Flere trekker frem at særlig dagpengeregulverket er et komplekst regelverk som dessuten har hyppige

regelverksendringer. Vi drøfter dagpengeregulverket nærmere i kapittel 4.5.

Figur 4-2: Respondentenes vurdering av påstanden: «At regelverket er komplisert/vanskelig å få oversikt over bidrar til å generere klager.»



	Dagpenger	Uføretrygd	AAP	Foreldrepenger
Gjennomsnittssvar	4,0	4,0	4,0	3,7

Kilde: Spørreundersøkelse til ansatte i NAV, gjennomført i november og desember 2021 av Oslo Economics.

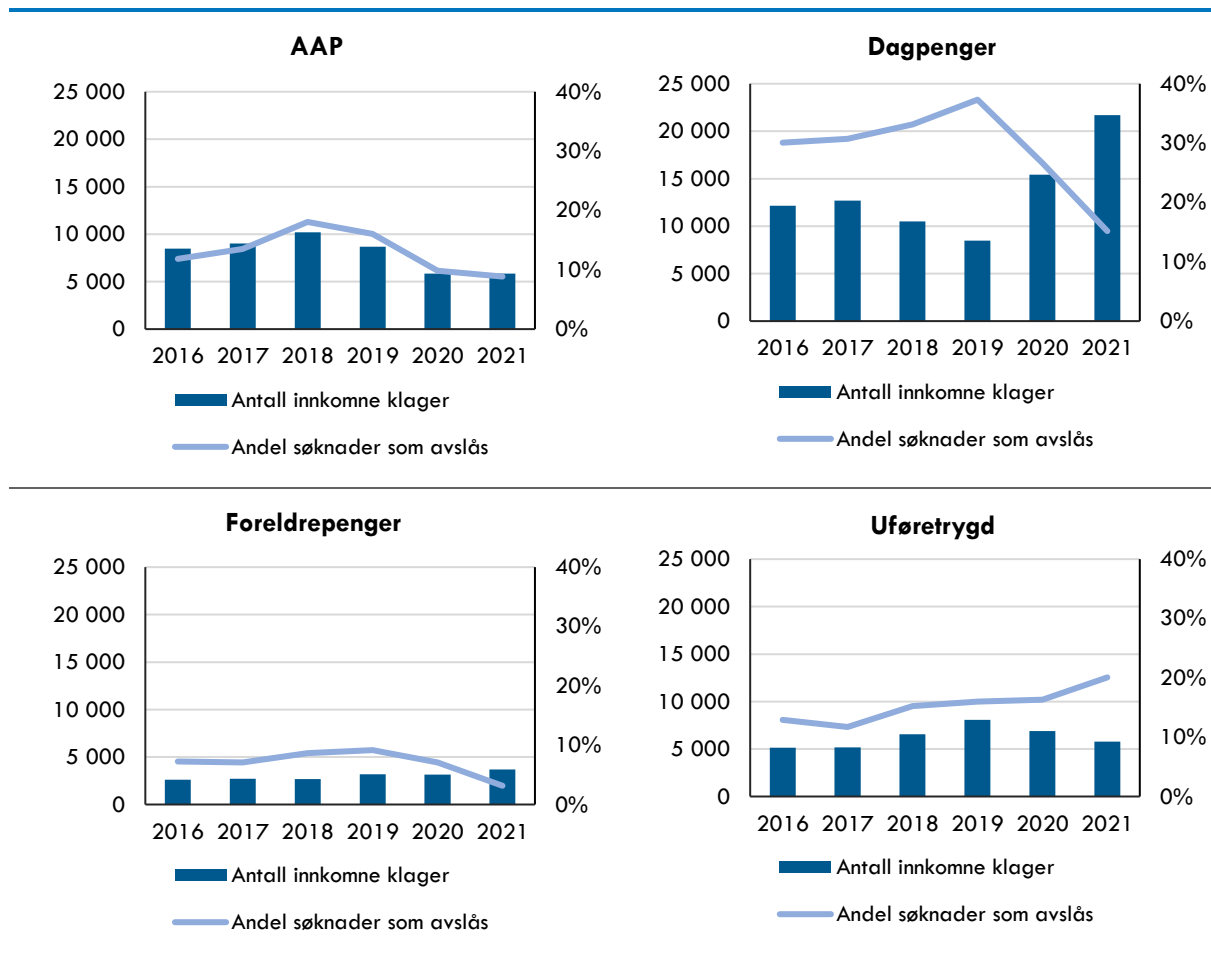
Note: Respondentene som valgte svaralternativ «Vet ikke»

inngår ikke i beregningen. N(dagpenger)=121, N(uføretrygd)=85, N(AAP)=81, N(foreldrepenger)=61. Verdiene i tabellene er regnet ut som gjennomsnitt av alle svar innenfor hver gruppe. I analysen er de ulike svaralternativene gitt verdier fra 1 til 5, der «Svært uenig» er gitt verdien 1, mens «Svært enig» er gitt verdien 5. Respondenter som svarte «Vet ikke» er ekskludert fra beregningen av gjennomsnitt.

Hvor strengt regelverket er og hvor strengt det praktiseres

Det er grunn til å tro at de fleste som klager enten har fått avslag på søknad om ytelse eller ikke har fått innvilget rettigheter som de mener de har krav. Dette indikerer videre at utvikling i klagevolumene til dels vil ha sammenheng med andel brukere som får avslag på søknader om ytelser. Figur 3-6 viser utviklingen i antall innkomne klager i vedtaksinstansene og andel brukere som får avslag på søknader om ytelser.

Figur 4-3: Antall innkomne klager i vedtaksinstansene og andel brukere som får avslag på søknader om ytelser



Kilde: Innkomne klager er fra produksjonsstatistikk for klagesaker (SAK500) fra NAV Datavarehus. Behandlede søknader er fra produksjonsstatistikk for søknader (SAK300). I 2021 inngår også vedtak om utbetaling av feriepenger i søknadstallene for dagpenger. Dette skyldes politisk beslutning om utbetaling av feriepenger til de som mottok dagpenger i 2021, ref. forskrift om endring i forskrift om dagpenger under arbeidsløshet fastsatt av Arbeids- og inkluderingsdepartementet 16. mars 2022.

Feil! Fant ikke referansekilden. viser at det er en viss korrelasjon mellom andel brukere som får avslag på søknader om ytelser og antall innkomne klager. For uføretrygd var det særlig en økning i antall klager i perioden 2016 til 2019. Figuren viser at det i samme periode også var en økning i andel søknader som ble avslått. Samtidig har også andelen som får avslag økt i 2020 og 2021 uten at det har vært en tilsvarende økning i klagevolumene. Innenfor arbeidsavklaringspenger ser det også ut til at det er en viss samvariasjon mellom andel avslåtte søknader og klagevolumet fra brukerne. I 2018, året hvor det ble innført midlertidige regelverksendringer, var både andel avslåtte søknader og antall innkomne klager særlig høyt.

Endringer i antallet som får avslag på søknader om ytelser, kan imidlertid skyldes ulike forhold; at brukermassen er endret slik at søkerne i mindre grad møter vilkårene for ytelsene, at regelverket praktiseres strengere eller at selve regelverket er endret. Det er dermed ikke gitt at endringer i antallet

som får avslag skyldes at regelverket er strammet inn og/eller at regelverket praktiseres strengere.

Informantene gir imidlertid uttrykk for at de har inntrykk av at innstramminger i regelverket generelt fører til flere klager. En innstramming i regelverket kan forstås som en regelverksendring som enten gjør at færre oppfyller vilkårene for å ha rett på ytelsen, eller at endringen medfører begrensninger i selve ytelsene som innvilges. Flere av saksbehandlerne påpeker i intervju at innstramminger i arbeidsavklaringspengeregelverket som ble innført fra 1. januar 2018, trolig har påvirket antall klager som gjelder både arbeidsavklaringspenger og uføretrygd. Vi drøfter denne sammenhengen nærmere i hhv. kapittel 4.2 og 4.3. Innenfor dagpenger gir også flere respondenter uttrykk for at regelverksendringer som gjør regelverket strengere, generelt fører til flere klager på områdene som strammes inn. En respondent peker på at regelverksendringer som innebærer innstramminger ved at mulighetene til å utøve skjønn reduseres,

kanskje skaper flere klager på kort sikt, men muligens reduserer antallet anker ettersom det er enklere å forklare og begrunne resultatet i saken overfor bruker:

«Innstramminger i regelverk bidrar også til mindre fleksibilitet i saksbehandlingen og kan virke provoserende for enkelte og føre til klager. Samtidig vil innstramminger og klarere regler uten for mye skjønn kunne bidra til at det er enklere å forklare resultatet og kanskje bidra til lavere ankeinnngang.»

Respondent spørreundersøkelse, NAV Klageinstans (dagpenger)

Årsaker til at klageandelen går opp ved innstramminger i regelverket, kan være sammensatt og avhenger av den konkrete regelverksendringen. Generelt er det imidlertid grunn til å tro at jo færre som innvilges rett til ytelser eller jo færre som innvilges visse rettigheter, jo flere vil det være som velger å klage. Flere ansatte gir både i spørreundersøkelsen og i intervju uttrykk for at brukere trolig til dels klager fordi de er uenig i selve regelverksendringen eller fordi de opplever at regelverksendringen gir urimelige utslag. Samtidig kan årsakssammenhengen også være at de ikke er kjent med regelverksendringene og dermed klager fordi de ikke innvilges rettigheter de trodde de hadde krav på.

Hvis noen enheter eller ytelser praktiserer regelverket strengere, vil dette i teorien kunne føre til at enhetene som har en strengere praksis, også har en høyere klagefrekvens. I både intervjuene og spørreundersøkelsen er det enkelte som har pekt på at forskjeller i klagefrekvens mellom sykepenges og arbeidsavklaringspenger trolig til dels kan forklares av at man i dag i ulik grad praktiserer regelverket strengt. Søknadsstatistikken innenfor sykepenger er mangelfull, og den eksakte andelen som klager er dermed usikker, men NAV Arbeid og ytelser antar at andelen som klager på sykepengeområdet er lavere enn for arbeidsavklaringspenger. Enkelte ansatte gir i spørreundersøkelsen og i intervju uttrykk for at regelverket innenfor sykepenger praktiseres lite strengt i dag og at dette kan være en årsak til en relativt lav klagefrekvens sammenlignet med eksempelvis arbeidsavklaringspenger:

«NAV praktiserer ikke § 8-4 - altså at bruker får avslag fordi de ikke

fyller vilkårene for sykepenger. Sett helseløpet under ett (sykepenger, AAP og uføre) er det først når AAP søknaden behandles, at NAV vurderer brukers arbeidsevne opp mot arbeid. På sykepenger foretar ikke NAV i stort en vurdering av om vilkårene er oppfylt. [...]»

Respondent spørreundersøkelse, NAV Klageinstans (arbeidsavklaringspenger)

I det videre vil vi drøfte betydningen av regelverksutforming og regelverksendringer innenfor utvalgte ytelsesområder.

4.2 Arbeidsavklaringspenger

Arbeidsavklaringspenger er en ytelse som gis samtidig som en person får avklart omfanget og varigheten av en arbeidsevnereduksjon. Avklaringen av arbeidsevne skjer gjennom behandling av helsetilstanden, arbeidsrettede tiltak i regi av NAV eller annen type oppfølging med sikte på å skaffe og beholde arbeid. For å ha rett til arbeidsavklaringspenger må en persons arbeidsevne være nedsatt med minst halvparten som følge av sykdom, skade eller lyte. I tillegg må det være mulig at arbeidsevnen kan forbedres gjennom behandling, arbeidsrettede tiltak og oppfølging fra NAV. Selve nivået på ytelsen bestemmes av den pensjonsgivende inntekten før arbeidsevnen ble nedsatt med halvparten og utgjør 66 prosent av tidligere pensjonsgivende inntekt inntil 6G. Det er ikke krav til tidligere inntekt for å motta arbeidsavklaringspenger, og for de med lav eller ingen tidligere inntekt er det satt en minstesats på 2G (for de som er 25 år og eldre) eller 2/3 av 2G for de som er under 25 år.

Fra 1. januar 2018 ble det innført en rekke endringer i regelverket for arbeidsavklaringspenger. Målet med endringene var å få flere mottakere av arbeidsavklaringspenger raskere tilbake i jobb. Regelverksendringene medførte at ordinær stønadperiode ble redusert fra 4 år til 3 år (jf. folketrygdloven § 11-12), og det ble innført strengere vilkår for forlengelse av arbeidsavklaringspenger etter maksperioden på 3 år (jf. folketrygdloven § 11-12). I tillegg ble det innført en ny bestemmelse om at arbeidsavklaringspenger kan forlenges i inntil 2 år utover maksimal stønadperiode (tidligere ikke regulert). Det ble innført en karenperiode på 12 måneder hvis man har nådd maksimal periode for mottak av arbeidsavklaringspenger (jf. folketrygdloven § 11-31). Det ble også gjort ulike endringer i vilkårene for hvem som har rett til å motta

arbeidsavklaringspenger. Det ble blant annet innført krav om en tydeligere årsakssammenheng mellom nedsatt arbeidsevne og sykdom, skade eller lyte.

4.2.1 Hvilke deler av regelverket innenfor arbeidsavklaringspenger gir grunnlag for klager?

I kvalitetsskjemaet som benyttes i NAV Klageinstans er det registrert hvilke bestemmelser i regelverket som utgjør grunnlag for klagen som behandles i NAV Klageinstans. Tabell 4-1 viser hvordan klager behandlet i klageinstansen i 2018, 2019, 2020 og 2021 fordeler seg på ulike hjemler i AAP-regelverket.

Hovedparten av klagen i perioden knytter seg til bestemmelsen om varighet på ytelsen (§ 11-12) og bestemmelsen om nedsatt arbeidsevne – krav til årsakssammenheng (§ 11-5). I disse årene har andelen klager som handler om bestemmelsen varighet på ytelsen (§ 11-12) vært mellom 8 til 33 prosent, mens

andelen klager som handler om vilkårsbestemmelsen om nedsatt arbeidsevne (§ 11-5) har variert mellom 30 til 44 prosent. Disse to bestemmelsene har dermed stått for mellom 52 og 63 prosent av klagen i det enkelte år.

Tidligere var det en bestemmelse i regelverket som gjorde at de som hadde nedsatt arbeidsevne før fylte 26 år, fikk et tillegg i stønaden («ung ufør»-tillegg). Dette tillegget for unge brukere med arbeidsavklaringspenger ble fjernet fra 1. februar 2020. I 2019 og 2020 var dette en av bestemmelsene som ga grunnlag for flest klager. Det er også relativt sett mange klager som omhandler meldekortordningen innenfor arbeidsavklaringspenger i samtlige år (hjemlet i meldeplikt § 11-10).

Tabell 4-1: Oversikt over hvordan behandlede klager i NAV Klageinstans innenfor arbeidsavklaringspenger fordeler seg på ulike hjemler, basert på saksstatistikk i 2018, 2019, 2020 og 2021

Paragraf	Beskrivelse av bestemmelse	Andel klager (antall klager)			
		2018	2019	2020	2021
§ 11-12	Varighet på ytelsen	20 % (254)	33 % (2643)	15 % (523)	8 % (285)
§ 11-5	Nedsatt arbeidsevne - krav til årsakssammenheng	41 % (511)	30 % (2406)	39 % (1391)	44 % (1569)
§ 11-21	Minsteytelse ved nedsatt arbeidsevne før fylte 26 år (opphevet 1. februar 2020)	2 % (25)	7 % (569)	8 % (286)	2 % (66)
11	Uspesifisert bestemmelse i kapittel § 11	5 % (65)	6 % (507)	9 % (316)	10 % (371)
§ 11-10	Meldeplikt	14 % (175)	5 % (423)	10 % (369)	10 % (370)
§ 11-6	Behov for bistand til å skaffe seg eller beholde arbeid	6 % (73)	4 % (337)	3 % (99)	2 % (74)
§ 11-19/§11-20	Grunnlaget for beregningen av AAP/AAPs størrelse og vilkår om barnetillegg	4 % (50)	3 % (267)	4 % (139)	9 % (311)
§ 11-7	Medlemmets aktivitetsplikt	4 % (48)	3 % (250)	3 % (116)	3 % (123)
§ 11 (22-13)	Frister for virkningstidspunkt	0 % (0)	1 % (106)	2 % (75)	3 % (107)
§ 11-31	Karensperiode og nytt krav om arbeidsavklaringspenger	0 % (3)	1 % (96)	1 % (48)	2 % (55)
§ 11-3	Opphold i Norge	3 % (39)	1 % (86)	1 % (20)	1 % (26)
§ 11-2	Forutgående medlemskap i folketrygden	0 % (3)	1 % (66)	1 % (39)	2 % (68)
§ 11-23	Reduksjon ved delvis nedsatt arbeidsevne	0 % (1)	1 % (62)	2 % (77)	2 % (58)
§ 11-17	AAP i perioden som arbeidssøker	1 % (8)	1 % (49)	0 % (9)	1 % (20)
§ 11-27/§11-28	Forholdet til andre fulle og reduserte ytelser fra folketrygden	0 % (2)	1 % (48)	1 % (21)	1 % (39)
§ 11-13	AAP til et medlem som ikke har opparbeidet seg rett til sykepenger	0 % (2)	0 % (21)	0 % (10)	0 % (8)
§ 11-9	Reduksjon av AAP ved brudd på nærmere bestemte aktivitetsplikter	0 % (2)	0 % (12)	0 % (3)	0 % (4)

Kilde: NAV Klageinstans – årlige kvalitetsskjema. **Note:** NAV Klageinstans har i disse årene også behandlet klager etter gammelt AAP-regelverk. Disse klagenes er ikke inkludert i tabellen over.

Ansatte har også i intervju og i fritekstsvar i spørreundersøkelsen gitt tilbakemeldinger om hvilke deler av regelverket som særlig gir opphav til klager. I tråd med saksstatistikken presentert i Tabell 4-1 gir de ansatte uttrykk for at det de siste årene har vært mange klager knyttet til vedtak om opphør av arbeidsavklaringspenger for brukere som har nådd maksimal stønadperiode etter § 11-12. For å få forlenget arbeidsavklaringspenger utover maksimal stønadperiode, stilles det i det justerte regelverket krav om at årsaken til at bruker ikke har rukket å bli

avklart i løpet av ordinær stønadperiode må være en av følgende:

- At medlemmet først etter langvarig utredning har begynt med hensiktsmessig medisinsk behandling og/eller arbeidsrettet tiltak, eller
- At medlemmet har vært forhindret fra å kombinere medisinsk behandling og arbeidsrettet tiltak.
- At medlemmet deltar på et opplæringstiltak.

Noen respondenter gir i fritekstsvar uttrykk for at brukere som får vedtak om opphør i arbeidsavklaringspenger trolig til dels klager som følge av at de ikke har noe å tape på å klage. Samtidig pekes det på at vurderingene som gjøres i forbindelse med søknader om forlengelse av arbeidsavklaringspenger i stor grad er preget av skjønnsutøvelse fra saksbehandleren, og at dette dermed i seg selv kan bidra til at flere velger å klage. I fritekstsvar i spørreundersøkelsen er det også én respondent som peker på at en årsak til at en del klager på opphør om arbeidsavklaringspenger er at mange brukere ikke får et godt nok tilbud om tiltak fra NAV i løpet av stønadperioden og at det dermed kan oppleves urimelig for bruker å få stans i ytelsen:

«Hvorvidt bruker får tilbud om tiltak avhenger i stor grad av kapasiteten til veileder ved NAV-kontoret, regionens satsningsområde mm. Det innebærer at det tilbudet bruker får fra NAV er svært varierende og vi ser beklageligvis at i en stønadperiode på 3/4 - 5/6 år så har brukeren kun vært på et fåtall tiltak av kort varighet - uten at det er noen grunn til at de ikke kunne være i behandling og avklaring samtidig.»

Respondent spørreundersøkelse, NAV Klageinstans (arbeidsavklaringspenger)

Det er også flere som gir uttrykk for at bestemmelsen om karenperiode slik den er formulert, krever stor grad av skjønnsutøvelse fra saksbehandlerens side (§ 11-31). Det er særlig kravet om alvorlig sykdom for å få unntak fra karenperioden som oppleves som problematisk ettersom det er krevende å vurdere hvor listen skal ligge for hva som er alvorlig sykdom:

[Til bestemmelse om karenperiode (§ 11-31)]: «Krevende med unntaksbestemmelsen for den er så ekstremt skjønnsmessig i vurderingen. I tillegg er det en bestemmelse som er tilbakeskuende.»

Intervju med ansatt i NAV Arbeid og ytelser

Basert på statistikken fra NAV Klageinstans er det likevel relativt få klager som handler om bestemmelsen for karenperiode (100 klager behandlet i NAV Klageinstans i 2019).

I intervjuene er det også flere som peker på at vurderingene som gjøres i forbindelse med bestemmelsen om nedsatt arbeidsevne (§ 11-5) krever stor grad av skjønnsutøvelse av saksbehandleren, og at dette bidrar til at mange velger å klage på vedtak om avslag på arbeidsavklaringspenger etter § 11-5. Flere fremhever at brukerne gjerne har komplekse og sammensatte utfordringer, og at vurderingen av om sykdom er en vesentlig medvirkende årsak til nedsatt arbeidsevne er preget av skjønn.

«Og hva man legger i vesentlig medvirkende årsak er ikke alltid lett å få forklart og også noe bruker lett kan være uenig i.»

Respondent spørreundersøkelse, NAV Klageinstans (arbeidsavklaringspenger)

4.2.2 Hvordan påvirker regelverksendringer utvikling i klagevolumet?

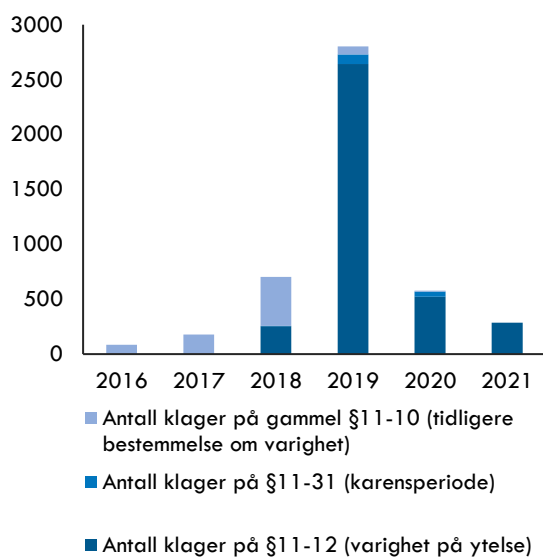
Flere har i intervju pekt på at endringene i arbeidsavklaringspengeregelverket som ble innført fra 1. januar 2018 trolig har bidratt til å øke antall klager innenfor arbeidsavklaringspenger. I intervjuene har flere pekt på at det særlig har vært en økning i antall klager relatert til avslag om forlengelse av arbeidsavklaringspenger utover ordinær stønadperiode. Også i intervju med rettsmedlemmene i Trygderetten gis det uttrykk for at de opplever at det har vært en økning i antall ankesaker som omhandler avslag om forlengelse om arbeidsavklaringspenger.

«Regelverksendringene [i arbeidsavklaringspengeregelverket] har drevet frem ankesaker, som gjelder avslag på forlengelse av arbeidsavklaringspenger.»

Intervju med rettsmedlem i Trygderetten

Basert på saksstatistikken til NAV Klageinstans har vi vurdert i hvilken grad det over tid har vært en økning i antall klager relatert til bestemmelsen om varighet på ytelsen (§ 11-12), se Figur 4-4.

Figur 4-4: Behandlede klager i NAV Klageinstans som omhandler om varighet på ytelse i hhv. nytt og gammelt regelverk, per år



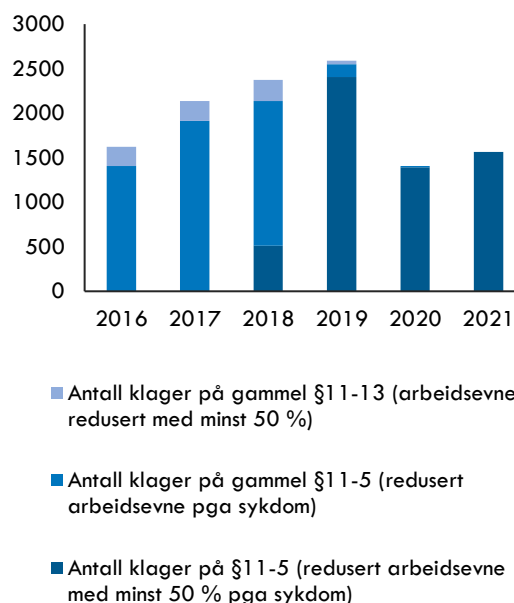
Kilde: NAV Klageinstans – årlige kvalitetsskjema.

Saksstatistikken viser at det særlig i 2019 var en betydelig økning i antall klager innen arbeidsavklaringspenger som handlet om ytelsens varighet, men også i 2018 og 2020 var det flere klager som omhandlet varighet enn før 2018. I 2020 ble det i forbindelse med håndteringen av koronapandemien innført midlertidige regelverksendringer som gjorde at stønadperioden ble forlenget for mange brukere av arbeidsavklaringspenger.⁹ Dette forklarer trolig deler av nedgangen i antall klager på dette området i 2020, og saksstatistikken for 2020 er dermed ikke sammenlignbar med 2019.

Saksstatistikken viser også at det etter 2018 har vært en økning i antall klager som omhandler bestemmelsen om nedsatt arbeidsevne (§ 11-5) sammenlignet med antall klager knyttet til tilsvarende bestemmelser i gammelt regelverk (Figur 4-5).

⁹ De første midlertidige regelverksendringene trådte i kraft fra 16. mars 2020. Alle mottakere av arbeidsavklaringspenger i perioden 16. mars til 31. oktober 2020 fikk stønadperioden forlenget med seks måneder. Det ble i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett for 2021 på

Figur 4-5: Behandlede klager i NAV Klageinstans som omhandler om nedsatt arbeidsevne i hhv. nytt og gammelt regelverk, per år



Kilde: NAV Klageinstans – årlige kvalitetsskjema.

Antall klager knyttet til § 11-5 var 20 prosent høyere i 2019 enn antall klager knyttet til tilsvarende bestemmelser i 2017. Samtidig viser saksstatistikken at det også fra 2016 til 2017 var en økning i klager på dette området, så regelverksendringenes betydning for veksten i antall klager på dette området fremstår mer usikker.

4.3 Uføretrygd

Uføretrygd er en langtidsytelse som gis til brukere med varig nedsatt inntektsevne som følge av sykdom, skade eller lyte. Uføretrygden erstatter den delen av inntektsevnen som er tapt på grunn av varig sykdom, skade eller lyte. For å ha rett til uføretrygd må brukere oppfylle følgende vilkår:

- Bruker må være mellom 18 og 67 år.
- Bruker må ha vært medlem av folketrygden de siste 5 årene før uføretidspunktet.
- Sykdom og/eller skade må være hovedårsaken til at inntektsevnen er nedsatt.
- Hensiktsmessig behandling og arbeidsrettede tiltak må være gjennomført.
- Inntektsevnen må være varig nedsatt med minst 50 prosent på grunn av sykdom, skade eller lyte.

ny innført tiltak for personer som får arbeidsavklaringspenger under arbeidsavklaring. Tiltaket innebar at det ble gitt rett til forlenget stønadperiode ut september 2021 for mottakere med stønad som utløp mellom 1. juli og 29. september 2021.

Det er visse unntak fra kravet om at inntektsevnen må være redusert med minst 50 prosent. Hvis personen mottok arbeidsavklaringspenger på søknadstidspunktet er det tilstrekkelig at inntektsevnen var redusert med minst 40 prosent på søknadstidspunktet. Hvis personen har godkjent yrkesskade eller yrkessykdom, er det tilstrekkelig at inntektsevnen er varig nedsatt med minst 30 prosent.

4.3.1 Hvilke deler av regelverket gir grunnlag for klager?

På samme måte som for arbeidsavklaringspenger, viser saksstatistikken fra NAV Klageinstans hvilke bestemmelser i regelverket for uføretrygd som gir grunnlag for enkeltklager. Tabell 4-2 viser hvordan klager behandlet i klageinstansen i perioden 2018 til 2021 fordeler seg på ulike hjemler i uføretrygd-regelverket.

Tabell 4-2: Oversikt over hvordan behandlede klager i NAV Klageinstans innenfor uføretrygd fordeler seg på ulike hjemler, basert på saksstatistikk i 2018, 2019, 2020 og 2021

Paragraf	Beskrivelse av hjemmel	Andel klager (antall klager)			
		2018	2019	2020	2021
§ 12-5.	Hensiktsmessig behandling og arbeidsrettede tiltak	28 % (1177)	39 % (2119)	35 % (1722)	32% (1705)
§ 12-13.	Uføretrygdens størrelse	20 % (859)	20% (1106)	22 % (1073)	22% (1173)
§ 12-14.	Reduksjon av uføretrygd på grunn av inntekt	12 % (503)	8 % (439)	9 % (465)	8% (447)
Uspesifisert	Uspesifisert bestemmelse i kapittel 12	14 % (583)	8 % (409)	7 % (330)	8% (430)
§ 12-9.	Fastsetting av inntekt før og etter uførhet	7 % (274)	6 % (304)	7 % (338)	6% (345)
§ 12-7.	Nedsatt inntektsevne	4 % (177)	4 % (228)	4 % (190)	3% (178)
§ 12-2.	Forutgående medlemskap	4 % (153)	3 % (183)	4 % (187)	5% (267)
§ 12-17.	Uføretrygd ved yrkesskade	3 % (137)	3 % (168)	3 % (168)	4% (202)
§ 12-8.	Uføretidspunkt	0 % (0)	3 % (167)	4 % (197)	6% (318)
§ 12-11.	Grunnlaget for beregning av uføretrygd	3 % (105)	2 % (108)	2 % (110)	2% (129)
§ 12-6.	Sykdom, skade eller lyte - krav til årsakssammenheng	3 % (122)	2 % (83)	1 % (65)	1% (53)
§ 12-15/§12-16.	Barnetillegg/Reduksjon av barnetillegget på grunn av inntekt	2 % (72)	1 % (69)	1 % (65)	2% (108)
§ 12-3.	Fortsatt medlemskap	0 % (0)	0 % (20)	0 % (15)	1% (49)

Kilde: NAV Klageinstans – årlige kvalitetsskjema.

Statistikken viser at mellom 30-40 prosent av klagen i tidsperioden er relatert til § 12-5, dvs. bestemmelsen om at uføretrygd bare kan innvilges dersom bruker har mottatt hensiktsmessig behandling og/eller gjennomført eller forsøkt å gjennomføre arbeidsrettede tiltak uten at arbeidsevnen er forbedret. I intervjuene med saksbehandlere i NAV Arbeid og ytelser kommer det frem at disse

klagesakene typisk handler om at NAV har vurdert at det er potensial for å prøve ytterligere behandling og/eller flere arbeidsrettede tiltak før bruker kan avklares for uføretrygd, og at bruker er uenig i denne vurderingen. I fritekstsvar i spørreundersøkelsen gir respondenter uttrykk for at de opplever at det i saker med diffuse sykdomstilstander oftere oppstår klager knyttet til avslag på uføretrygd etter § 12-5.

«Avslag på uføretrygd ved diffuse sykdomstilstander, som spesielt ME, er også en hyppig klageårsak. Enten at vi har vært for strenge og/eller saksbehandlingsfeil da de mener det ikke er dokumentert effekt av behandling og at vi derfor ikke kan kreve det gjennomført.»

Respondent spørreundersøkelse, NAV Arbeid og ytelser (uføretrygd)

I intervju og i spørreundersøkelsen har også enkelte problematisert at den medisinske og juridiske forståelsen av hva som menes med «hensiktsmessig behandling» i regelverket ikke nødvendigvis samsvarer. Dermed kan NAV og behandler ha to ulike vurderinger av om det er gjennomført hensiktsmessig behandling:

«Uføregelverket er komplisert ved at NAV i stor grad kan motsi behandlerne til klageren, særlig i saker med diffuse sykdommer som f.eks. ME, noe som i liten grad gir mening for den allmenne bruker. Det nok ganske uforståelig at hensiktsmessig behandling har en medisinsk og en juridisk betydning, som riktignok er nært relatert, men som ikke er fullstendig i overenstemmelse.»

Respondent spørreundersøkelse, NAV Klageinstans (uføretrygd)

Det er også mange klager relatert til beregningen av ytelsen (§ 12-13). Om lag 20 prosent av klagenes ble behandlet i NAV Klageinstans handlet om dette i perioden. Av statistikkgrunnlaget fremkommer det at hovedparten av klagenes på dette området handler om tillegget som gis i uføretrygden dersom personen ble ufør før 26 år på grunn av alvorlig og varig sykdom, skade eller lyte (såkalt «ung ufør»-tillegg). Saksbehandlerne peker i intervjuene på at denne bestemmelsen krever utstrakt bruk av skjønn. Det er særlig kravet om at det skal være «alvorlig og varig sykdom, skade eller lyte» som problematiseres av saksbehandlerne i intervjuene. Saksbehandlerne peker på at det er svært utfordrende å vurdere hvor lista skal ligge for hva som er alvorlig sykdom, og det er utfordrende å få en ensartet praksis fra sak til sak.

«Økning i unge brukere som søker uføretrygd, dette genererer flere avslag. I tillegg er det flere unge som får innvilget uføretrygd, og det genererer flere avslag på beregning som ung ufør. Ung ufør-bestemmelsen slik den er formulert i dag, genererer generelt mye tidsbruk, advokatbruk/saksomkostninger og mange klager og oppleves nok som urettferdig.»

Respondent spørreundersøkelse, NAV Arbeid og ytelser (uføretrygd)

Det fremkommer også i intervjuene med Trygderetten at de opplever en økning i antall anker som dreier seg om ung ufør-tillegg i uføretrygden. Rettsmedlemmene i Trygderetten peker på at ung ufør-bestemmelsen er krevende å praktisere og at det er behov for konkrete vurderinger i den enkelte sak for å avgjøre hva som kan regnes som alvorlig sykdom:

«Ung ufør-bestemmelsen [i folketrygdloven kapittel 12. Uføretrygd] er eksempel på et vilkår som det er krevende å praktisere. I saker med eksempelvis ME, PTSD og ADHD så kan sykdommen være alvorlig i konkrete tilfeller, men det er vanskelig å vurdere på et generelt grunnlag. Det må dermed gjøres konkrete vurderinger i den enkelte sak fordi det er så stor variasjon i hvor syk man er. En annen vanskelig kombinasjon er det med rus/psykiatri.»

Intervju med rettsmedlem i Trygderetten

I intervju med både ansatte i NAV Klageinstans og rettsmedlemmer i Trygderetten påpekes det at andelen brukere som får medhold i Trygderetten i ankesaker som omhandler ung ufør, har vært høy. Rettsmedlemmene i Trygderetten gir uttrykk for at de opplever at NAV i mange saker har lagt til grunn en streng tolkning av hva som regnes som «alvorlig sykdom». Ett av rettsmedlemmene i Trygderetten vurderer at den vanligste årsaken til omgjøring av vedtak i slike ankesaker, er at Trygderetten er uenig i

rettsanvendelsen i NAV. Det påpekes at Trygderetten ofte vektlegger bevis annerledes enn NAV og at dette trolig bidrar til at en del brukere velger å anke. Samtidig har brukerne gjerne lite å tape på å anke disse sakene.

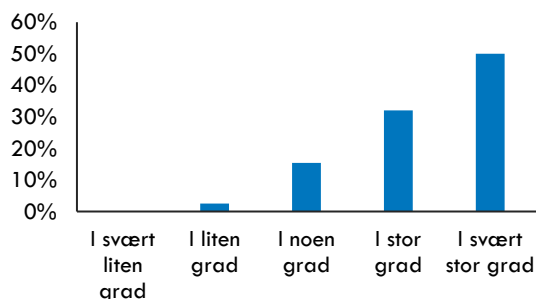
«Det er en kjent sak at den praksisen som direktoratet har instruert NAV om når det gjelder ung ufør-bestemmelsen i uføretrygdregelverket, står i kontrast til den forståelsen Trygderetten har. Dette med «alvorlig sykdom» er et juridisk begrep som ingen leger forstår. Vi ser at sannsynligheten for å få medhold i Trygderetten er stor.»

Intervju med ansatt i NAV Klageinstans

4.3.2 Hvordan påvirker regelverksendringer utvikling i klagevolumet over tid?

Vi har i intervjuene også belyst i hvilken grad regelverksendringer påvirker utviklingen i klager innenfor uføretrygd i perioden 2016 til 2021. I intervjuene med de ansatte i NAV har flere pekt på at regelverksendringene innenfor arbeidsavklaringspenger fra 1. januar 2018 trolig også har påvirket utviklingen i klagevolum innen uføretrygd. I spørreundersøkelsen ble respondentene bedt om å vurdere i hvilken grad innstramminger i AAP-regelverket fra 1. januar 2018 har påvirket klagevolumet innenfor uføretrygd, se Figur 4-6.

Figur 4-6: Respondentenes vurdering av om økningen i antall behandlede klager fra 2016 til 2019 kan forklares av innstramminger i AAP-regelverket fra 1.1.2018



Kilde: Spørreundersøkelse til ansatte i NAV, gjennomført i november og desember 2021 av Oslo Economics.
Note: Respondentene som valgte svaralternativ «Vet ikke» og «Ikke relevant» inngår ikke i beregningen. N=78.

Over 80 prosent vurderer at innstramminger i AAP-regelverket («i stor grad») eller («i svært stor grad») har økt antall klager innenfor uføretrygd. NAV har også i egne studier vurdert hvordan innstramminger i AAP-regelverket påvirker inngangen til uføretrygd, og de finner at regelverksendringene fører til at flere søker om uføretrygd enn tidligere (Lima & Grønlien, 2020).

I intervjuene og i fritekssvar i spørreundersøkelsen peker mange på at innstramminger i AAP-regelverket har medført at flere har søkt om uføretrygd etter å ha fått vedtak om stans i AAP-ytelsen og at mange har disse har søkt om uføretrygd uten at de nødvendigvis er vurdert ferdig avklart for uføretrygd:

«Ser at flere ikke er ferdig behandlet/avklart når de søker uføretrygd grunnet innstramminger i regelverket. Flere søker for tidlig.»

Respondent spørreundersøkelse, NAV Arbeid og ytelser (uføretrygd)

«Innstramminger på AAP fører til at man mottar flere søknader der klager tydelig mangler behandling eller annen avklaring. Dette fører til flere avslag, og da klager ikke har noe å tape på en klage [...]»

Respondent spørreundersøkelse, NAV Arbeid og ytelser (uføretrygd)

Rettsmedlemmene i Trygderetten peker på at endringene i arbeidspengerregelverket trolig har medført flere ankesaker som gjelder uføretrygd. Samtidig pekes det på at årsakene til at det er flere ankesaker trolig er sammensatt:

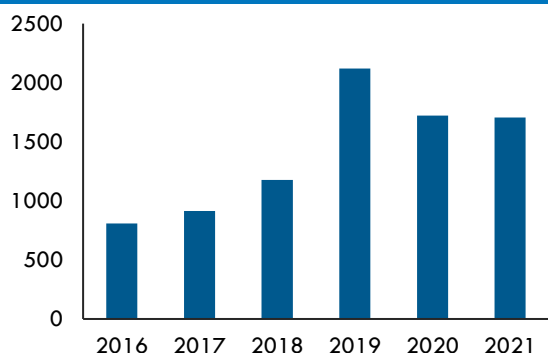
«Det [innstramming i regelverket for arbeidsavklaringspenger] har betydd flere uføresaker, for når folk står uten ytelse til livsopphold, er det drivende på klager og anker. Der er det den største økningen.»

Intervju med rettsmedlem i Trygderetten

Vi har basert på saksstatistikken til NAV Klageinstans også vurdert hvilke bestemmelser i regelverket for uføretrygd som økningen i klager er relatert til. Statistikken viser at det over tid særlig har vært en

økning i klager relatert til bestemmelsen § 12-5, se Figur 4-7.

Figur 4-7: Klager behandlet i NAV Klageinstans på hjemmelen § 12-5 Hensiktsmessig behandling og arbeidsrettede tiltak



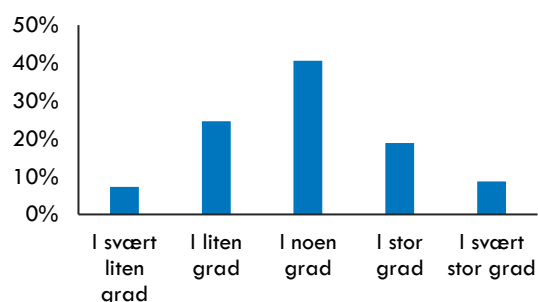
Kilde: NAV Klageinstans – årlige kvalitetsskjema.

Fra 2016 til 2019 økte antall klager relatert til denne bestemmelsen med 162 prosent. Vi ser at det særlig var en stor økning i antall klager relatert til denne bestemmelsen fra 2018 til 2019. I samme periode økte antallet søknader om uføretrygd med 27 prosent. Antall klager på dette området har dermed økt mer enn søknadsvolumet.

Som nevnt kan trolig innstramningene i AAP-regelverket til dels forklare hvorfor antallet klager har økt på dette området. Den sterke økningen i antall klager fra 2017 til 2019 synes å være konsistent med en slik forklaring, selv om det er usikkerhet rundt årsakssammenhengen.

I intervju og fritekstsvar i spørreundersøkelsen har flere gitt uttrykk for at økt forekomst av psykiske lidelser og diffuse sykdomstilstander trolig kan bidra til å forklare at flere får avslag etter § 12-5. Enkelte gir også uttrykk for at NAV muligens har blitt strengere over tid i vilkårsvurderingen for utredning og behandling av slike sykdommer, noe som også til dels reflekteres i svarene på spørreundersøkelsen (Figur 4-8).

Figur 4-8: Respondentenes vurdering om økning i antall behandlede klager fra 2016 til 2019 kan forklares av at NAV praktiserer uføretrygd-regelverket strengere enn tidligere



Kilde: Spørreundersøkelse til ansatte i NAV, gjennomført i november og desember 2021 av Oslo Economics. Note: Respondentene som valgte svaralternativ «Vet ikke» og «Ikke relevant» inngår ikke i beregningen. N=69.

4.4 Dagpenger

Dagpenger er en ytelse som skal gi kompensasjon for bortfall av inntekt som følge av arbeidsledighet. De ordinære hovedvilkårene for å ha rett på dagpenger er:

- Arbeidstiden er redusert med 50 prosent
- Arbeidsinntekten er minst 1,5G de siste 12 månedene, eller 3G de siste 36 månedene
- Bruker er reell arbeidssøker
- Bruker oppholder seg i Norge og er medlem av folketrygden
- Bruker må være under 67 år

I forbindelse med midlertidige regelverksendringer under koronapandemien har kravet til reduksjon i arbeidstid blitt endret fra 50 prosent reduksjon i arbeidstid til 40 prosent reduksjon i arbeidstid.¹⁰ I tillegg har nedre inntektsgrenser blitt endret fra 1,5G til 0,75G for siste 12 avsluttede kalendermåneder og fra 3G til 2,25G for siste 36 avsluttede kalendermåneder.¹¹

¹⁰ I forbindelse med midlertidige regelverksendringer under koronapandemien har kravet til reduksjon i arbeidstid blitt endret fra 50 prosent reduksjon i arbeidstid til 40 prosent reduksjon i arbeidstid. Denne midlertidige regelverksendringen var først gyldig fra 19. februar 2021 og frem til 1. oktober 2021 da det ordinære kravet ble gjeninnført. Fra 15. desember 2021 ble kravet til redusert arbeidstid på nytt endret til 40 prosent reduksjon i arbeidstid.

¹¹ Midlertidige regelverksendringer, innført i forbindelse med koronapandemien, gjeldende fra 20. mars 2020, reduserte nedre inntektsgrense fra 1,5G til 0,75G for siste 12 avsluttede kalendermåneder og fra 3G til 2,25G for siste 36 avsluttede kalendermåneder. Disse midlertidige regelverksendringene ble opphevet fra 1. oktober 2021, men ble så gjeninnført fra 15. desember 2021. Fra 15. desember 2021 er dermed kravet til minsteinntekt igjen 0,75G og 2,25G, for henholdsvis de 12 eller 36 siste avsluttede kalendermånedene før søknad om dagpenger.

4.4.1 Hvilke deler av regelverket gir grunnlag for klager?

På samme måte som over viser saksstatistikken fra NAV Klageinstans hvilke deler av regelverket klagen innenfor dagpenger er relatert til, se Tabell 4-3.

Det er flest klager knyttet til bestemmelsen § 4-3 Tap av arbeidsinntekt og arbeidstid som regulerer hvem som har rett til å motta dagpenger. 25 prosent av klagen var i 2019 og 2020 knyttet til denne bestemmelsen. På samme måte som for uføretrygd og arbeidsavklaringspenger, er det dermed en tendens til at det er flest klager knyttet til sentrale inngangsvilkår for ytelsene. I 2021 er det også en betydelig økning i antall klager som gjelder § 4-8 Meldeplikt og møteplikt.

I fritekstsvar i spørreundersøkelsen gir saksbehandlere uttrykk for at en typisk klagesak på dette området er at NAV vurderer at bruker ikke har hatt stor nok reduksjon i vanlig arbeidstid til å innfri vilkårene for dagpenger, mens bruker er uenig i dette.

Generelt tilsier tilbakemeldingene fra intervjuene at mange klager oppstår fordi bruker er i en vanskelig situasjon og har behov for inntekt, uten at bruker nødvendigvis har en konkret begrunnelse for å klage. Saksbehandlerne underbygger dette med at de ser at bruker i mange tilfeller klager på bestemmelser som minstekrav til inntekt hvor sakene er klare. Samtidig understreker flere at dagpengeregelverket er komplekst og at det kan være krevende for bruker å sette seg inn i regelverket. Særlig er dette en utfordring for fremmedspråklige.

Et komplisert regelverk med mange vilkår og unntak i regelverket samt hyppige regelverksendringer antas også å bidra til saksbehandlingsfeil:

«En del komplisert regelverk og regler som kommer og går, er også årsak til mye klager.»

Respondent spørreundersøkelse, NAV Arbeid og ytelser (dagpenger)

«Regelverk med mange vilkår/unntak, som gjør det vanskelig for saksbehandlere å gjøre riktige vedtak, og som gjør det vanskelig for bruker å forstå vedtaket.»

Respondent spørreundersøkelse, NAV Arbeid og ytelser (dagpenger)

I fritekstsvar i spørreundersøkelsen er det også flere som fremhever at det oppstår en del klager knyttet til meldekortordning. Det fremheves at dagens meldeordning er lite brukervennlig og at meldekortberegninger kan være kompliserte for både brukere og saksbehandlere i NAV.

«Jeg mener personlig at meldekortordningen er for dårlig og utdatert. Meldekortberegninger er kompliserte, ikke bare for NAV brukere, men også ansatte i NAV, kontakt senter, NAV lokal osv.»

Respondent spørreundersøkelse, NAV Arbeid og ytelser (dagpenger)

Tabell 4-3: Oversikt over hvordan behandlede klager i NAV Klageinstans innenfor dagpenger fordeler seg på ulike hjemler, basert på saksstatistikk i 2018, 2019, 2020 og 2021

Paragraf	Beskrivelse av hjemmel	Andel klager (antall klager)			
		2018	2019	2020	2021
§ 4-3.	Tap av arbeidsinntekt og arbeidstid	22% (1 190)	25% (1 300)	25% (493)	19% (1 805)
§ 4-10.	Forlenget ventetid	9% (484)	12% (601)	13% (250)	4% (428)
§ 4-9.	Ventetid	9% (477)	10% (516)	1% (25)	0% (45)
§ 4-8.	Meldeplikt og møteplikt	10% (536)	9% (463)	0% (0)	16% (1 582)
§ 4-4.	Krav til minsteinntekt	7% (360)	7% (356)	11% (213)	6% (622)
§ 4-6.	Dagpenger under opplæring, mv.	7% (376)	7% (346)	6% (1 17)	4% (355)
§ 4-5.	Reelle arbeidssøkere	9% (493)	6% (311)	5% (1 06)	4% (426)
§ 4-20.	Tidsbegrenset bortfall av dagpenger	8% (419)	5% (236)	3% (57)	1% (1 27)
§ 4-11.	Dagpengegrunnlag	3% (167)	4% (215)	6% (1 23)	7% (640)
§ 4-28.	Utestenging	4% (209)	4% (213)	4% (79)	1% (50)
§ 4.	Uspesifisert bestemmelse kapittel 4	5% (271)	3% (176)	2% (39)	10% (988)
§ 4-7.	Dagpenger til permitterte	2% (102)	3% (170)	5% (98)	2% (224)
§ 4-2.	Opphold i Norge	6% (302)	3% (164)	3% (65)	7% (655)
§ 4-16.	Gjenopptak av løpende stønadperiode	0% (0)	2% (108)	3% (51)	3% (296)
§ 4-23 til 4-26.	Bortfall pga alder og div. andre	0% (0)	0% (25)	2% (33)	1% (135)
§ 4-21.	Bortfall av retten til dagpenger	0% (0)	0% (0)	1% (23)	1% (69)
§ 4-22.	Bortfall ved streik og lock-out	0% (0)	0% (0)	9% (179)	12% (1 171)

Kilde: NAV Klageinstans – årlige kvalitetsskjema.

4.4.2 Hvordan påvirker regelverksendringer utvikling i klagevolumet over tid?

Det vedtas ofte endringer i dagpengereglene, og under koronapandemien ble det i tillegg innført flere midlertidige regelverksendringer: Nedre inntektsgrense ble satt ned til 0,75G slik at flere kvalifiserte til ytelsen, kompensasjonsgraden økte fra 62 til 80 prosent av tidligere inntekt for de som tjener

under 3G og stønadperioden ble utvidet slik at ingen mistet dagpengerettighetene før oktober 2021 (Dahl, et al., 2021).

Statistikken presentert i kapittel 3 viser at innkomne klager i vedtaksinstansene som gjaldt dagpenger økte betydelig i pandemiårene – i 2021 var det over tre ganger så mange innkomne klager som i 2019. Innkomne klager økte imidlertid mindre enn

søknadsvolumene. Mens innkomne klager i prosent av antall søknader var om lag 5 prosent i 2019, var andelen i 2020 3 prosent og i 2021 4 prosent. Dette skyldes trolig til dels at regelverksendringene – med økte stønadsbeløp og utvidede stønadsperioder – gjorde at en større andel av søkerne fikk innvilget dagpenger under koronapandemien.

Generelt peker saksbehandlerne på at innstramminger i regelverket ofte bidrar til flere klager isolert sett. Mange respondenter peker i fritekstsvarene i spørreundersøkelsen på at en regelverksendring som ble innført fra 1. juli 2019, der dagpenger tidligst kan innvilges fra søknadsdato, trolig har medført flere klager som omhandler dette:

«Innskjerping av regelverk for kravtidspunkt legger til rette for automatisering, men skaper misnøye hos brukerne da de ikke kan få utbetalt dagpenger for en periode før søknadstidspunktet, slik de kan for mange andre ytelser.»

Respondent spørreundersøkelse, NAV Klageinstans (dagpenger)

«Endring rundt søknadstidspunkt med mindre fleksibilitet genererer mange klager.»

Respondent spørreundersøkelse, NAV Arbeid og ytelser (dagpenger)

Et annet eksempel som nevnes er en regelverksendring fra 1. januar 2021 hvor ventetid ble økt fra 12 uker til 18 uker hvis bruker har sagt opp jobben sin uten rimelig grunn (jf. folketrygdloven § 4-10).

Saksbehandlerne gir også uttrykk for at enkelte av de midlertidige regelverksendringene og forenklingene som har blitt innført under koronapandemien har bidratt til å redusere antall klager og bør videreføres. Et eksempel som nevnes er forenklet fastsettelse av vanlig arbeidstid som ble innført 3. april 2020:

«Reglene om fastsettelse av vanlig arbeidstid [...] medfører en del klager. Det har blitt bedre i forbindelse med [innføring av midlertidige regelverksendringer]

med forenklet fastsettelse av vanlig arbeidstid under koronapandemien. Disse regelverksendringene bør videreføres.»

Respondent spørreundersøkelse, NAV Klageinstans (dagpenger)

«En ting vi ofte får klage på er fastsettelse av vanlig arbeidstid. I andre ytelser blir vanlig arbeidstid satt til 37,5 timer som standard. Vi bruker mye tid på fastsettelsen av vanlig arbeidstid, og vi får mye klager. Jeg vil anbefale at vanlig arbeidstid settes til 37,5 timer slik det gjøres for andre ytelser. Dette vil redusere saksbehandlingstid, redusere antall klager både på riktig og feil fastsettelser av vanlig arbeidstid.»

Respondent spørreundersøkelse, NAV Klageinstans (dagpenger)

4.5 Foreldrepenger

Foreldrepengeområdet består av ytelsene svangerskapsenger, foreldrepenger og engangsstønad. Foreldrepenger skal erstatte inntekt for de som skal være hjemme med barnet ved fødsel eller adopsjon. Svangerskapsenger gis som yttelse til friske gravide der det er risiko for fosterskade.¹² Engangsstønad gis til personer som ikke har hatt inntekt som gir rett til foreldrepenger. Statistikken presentert i kapittel 3 viser at foreldrepenger er ytelsen med lavest antall klager relativt til søknadsvolumet av de fire ytelsene vi har vurdert (dagpenger, uføretrygd, foreldrepenger og arbeidsavklaringspenger). Dette henger trolig sammen med at hovedparten av foreldrepengeøknadene behandles automatisk ved hjelp av opplysninger fra arbeidsgiver og offentlige registre (inntektsmelding fra arbeidsgiver, opplysninger fra Aa-melding, mv).

4.5.1 Hvilke deler av regelverket gir grunnlag for klager?

Tabell 4-4 viser hvordan klagenes som er behandlet i NAV Klageinstans på foreldrepengeområdet fordeler seg på ulike hjemler.

¹² Et tilleggsvilkår er at arbeidsgiver har dokumentert at det ikke er mulig å omplassere den gravide til annet arbeid.

Tabell 4-4: Oversikt over hvordan behandlede klager i NAV Klageinstans innenfor foreldrepenger fordeler seg på ulike hjemler, basert på saksstatistikk i 2018, 2019, 2020 og 2021

Paragraf	Beskrivelse av hjemmel	Andel klager (antall klager)			
		2018	2019	2020	2021
§ 14-7.	Beregning av foreldrepenger	33% (497)	33% (433)	34% (491)	33% (639)
§ 14-11.	Utsettelse av uttak	22% (339)	27% (350)	25% (354)	25% (478)
§ 14-6.	Opptjening av rett til foreldrepenger	9% (141)	8% (109)	9% (135)	7% (127)
§ 14-9/14-10.	Stønadsperioden for foreldrepenger / Generelle bestemmelser om uttak	7% (106)	7% (92)	7% (103)	8% (145)
§ 14-17.	Engangsstønad	6% (94)	6% (85)	6% (85)	6% (110)
§ 14-4.	Svangerskapsenger	8% (117)	6% (76)	3% (44)	5% (94)
§ 14-14.	Særlige bestemmelser der bare faren har opptjent rett til foreldrepenger	5% (78)	4% (52)	5% (75)	8% (146)
§ 14.	Uspesifisert bestemmelse kapittel 14	4% (62)	4% (47)	4% (55)	2% (47)
§ 14-12.	Utsettelse av kvotene	3% (50)	3% (41)	4% (57)	5% (89)
§ 14-2.	Medlemskap	1% (20)	1% (19)	2% (26)	2% (29)
§ 14-16.	Opptjening av rett til foreldrepenger	1% (16)	1% (14)	1% (14)	1% (25)

Kilde: NAV Klageinstans – årlige kvalitetsskjema.

Saksstatistikken viser at det i liten grad har vært endringer i hvordan klagen fordeler seg på ulike hjemler i regelverket gjennom perioden. Hovedparten av klagen er knyttet til beregning av foreldrepenger (§ 14-7) og utsettelse av uttak (§ 14-11). I 2020 handlet 34 prosent av klagen om beregning av foreldrepenger (§ 14-7). I de fleste tilfeller beregnes foreldrepenger automatisk basert på inntektsmelding fra arbeidsgiver og opplysninger fra Aa-registeret. I disse sakene oppstår det i en del tilfeller klager som skyldes at inntektsopplysningene fra arbeidsgiver ikke er riktige:

«Etter å ha vært i kontakt med en del arbeidsgivere er min erfaring at de ikke har fulgt beregningsreglene §§ 8-28 og 8-29. De finner egne løsninger. De er som regel kjent med at den aktuelle månedsinntekten som hovedregel skal fastsettes ut fra gjennomsnittet av de tre siste

månedene før permisjonstidspunktet (sykemeldingstidspunktet). De er mindre kjent med de andre reglene i 8-28 b-c).»

Respondent spørreundersøkelse, NAV Familie- og pensjonsytelser (foreldrepenger)

I noen saker, hvis visse vilkår er innfridd, utfører NAV en skjønnsmessig fastsettelse av inntekt. I fritaktsvar i spørreundersøkelsen gir flere uttrykk for at det i disse sakene i mange tilfeller oppstår klager der bruker mener NAV har vært for strenge ved utøvelse av skjønn. Denne respondenten opplever også at sakene hvor inntekt fastsettes ved hjelp av skjønn ikke alltid utredes godt nok:

«Vi får for tiden mange klager som gjelder beregning av foreldrepenger. Jeg oppfatter at

brukere mener vi er for strenge i utøvelsen av skjønn ved fastsettelse av inntekt (på min enhet). Videre opplever jeg at sakene ikke er godt nok utredet når vi fastsetter beregningsgrunnlaget.»

Respondent spørreundersøkelse, NAV Familie- og pensjonsytelser (foreldrepenger)

Det var også i 2018, 2019, 2020 og 2021 mange klager som handler om utsettelse av uttak (§ 14-11). Om lag en fjerdedel av klagen i disse årene omhandlet utsettelse av uttak. Disse klagesakene handler om at det er søkt for sent om utsettelse av uttak av foreldrepenger. Klagen på denne bestemmelsen omfatter blant annet klager knyttet til det som har blitt omtalt som «fedrekvotefella». Dette er saker hvor far har mistet rett til foreldrepenger som følge av at han har søkt etter at mors permisjon er ferdig. Fra 1. oktober 2021 er det innført en lovendring på dette området som kan forventes å bidra til et lavere klagevolum:

«Det er fortsatt veldig mange klager på utsettelse og da at NAV har vært for strenge i sin praksis jfr. sivilombudsmannens uttalelse.»

Respondent spørreundersøkelse, NAV Familie- og pensjonsytelser (foreldrepenger)

«Klager på tap av dager på grunn av at det er ikke søkt om utsettelse i rett tid: veldig mange klager. Dette endrer seg ettersom vi får flere brukere som går inn under nytt regelverk om fri utsettelse for de med barn født fra og med 1. oktober 2021.»

Respondent spørreundersøkelse, NAV Familie- og pensjonsytelser (foreldrepenger)

4.6 Tiltak for å redusere klage- og ankevolum

Vi har vurdert i hvilken grad tiltak relatert til utforming av regelverket og praktiseringen av regelverket kan bidra til færre (unødvendige) klager og anker.

Funnene i dette kapitlet tyder på at det på noen områder er krevende å oppnå en enhetlig lovforståelse og rettsanvendelse både internt i NAV og mellom NAV og Trygderetten. En av konklusjonene i Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon er at det bør gjøres mer for å sikre en riktig og enhetlig lovforståelse i klage- og ankesakskjeden (Riksrevisjonen, 2020). Det pekes på at gode prosesser for å sikre riktig og enhetlig lovforståelse er viktig for å redusere saksbehandlingstider i klage- og ankesaker og for å forebygge at unødvendige saker kommer inn i klage- og ankesakskjeden. Videre peker Riksrevisjonen på at det er viktig å ha prosesser som sikrer at eventuell usikkerhet eller uenighet mellom miljøer eller instanser når det gjelder rettsoppfatning, blir avklart så raskt som mulig.

Rundskrivene er et sentralt virkemiddel i NAV som skal bidra til en riktig og enhetlig lovforståelse og praksis i NAV. Rundskrivene er direktoratets instruks om hvordan regelverket skal forstås og praktiseres i NAV. Riksrevisjonen konkluderer i sin forvaltningsrevisjon at det i dag i mange saker tar for lang tid fra spørsmål om regelverksfortolkninger oppstår, til saken er avklart hos overordnet myndighet og rundskrivene eventuelt oppdateres (Riksrevisjonen, 2020). Dette er uheldig ettersom saker settes på vent eller behandles ut fra en midlertidig lovfortolkning i påvente av slike regelverksavklaringer. Revisjonen finner også at NAV sjelden utfordrer Trygderettens lovforståelse ved å bringe kjennelser inn for en høyere rettsinstans, og virkemidler for å avklare uenigheter mellom NAV og Trygderetten burde utnyttes i større grad.

I intervju gir saksbehandlere både i NAV Klageinstans og i vedtaksinstansene uttrykk for at rundskrivene i dag i større grad er oppdatert enn tidligere, men at det fortsatt er potensial for hyppigere oppdateringer av rundskriv og et klarere språk i rundskrivet. I spørreundersøkelsen ba vi respondentene vurdere om forbedring av rundskriv kan bidra til å redusere klagevolumet, se Figur 4-9. Rundt halvparten vurderer at det å forbedre rundskriv («i stor grad») eller («i svært stor grad») kan redusere klageinngangen.

I intervju peker også flere på at forarbeidene ved regelverksendringer i mange tilfeller vurderes å være for lite grundige og at forarbeidene i større grad bør vurdere de forvaltningsmessige konsekvensene i NAV av regelverksendringene.

«Men gode lovforarbeid og gode regler, at man jobber godt med å få praktikable regler, det er også veldig viktig.»

Intervju med en ansatt i NAV Klageinstans

I spørreundersøkelsen ba vi respondentene vurdere om mer grundige forarbeider kan bidra til å redusere klagevolumet, se Figur 4-9. Rundt 40 prosent vurderer at mer grundige forarbeider («i stor grad») eller («i svært stor grad») kan redusere klageinngangen innenfor uføretrygd, dagpenger og foreldrepenger. Innenfor arbeidsavklaringspenger er tilsvarende andel 50 prosent.

Generelt pekes det på at NAV bør få mulighet til å forberede seg tilstrekkelig på regelverksendringer før disse trer i kraft. Særlig under koronapandemien gir flere uttrykk for at regelverksendringer ble innført for raskt, slik at NAV ikke fikk tilstrekkelig forberedelsestid:

«Endringer av regelverk må derfor i større grad skje i god tid slik at NAV får tid til å områ seg og sette seg inn i gjeldende regelverk. Dette er også viktig for at samtlige enheter skal samkjøres og at reglene blir

praktisert likt i de ulike enhetene.

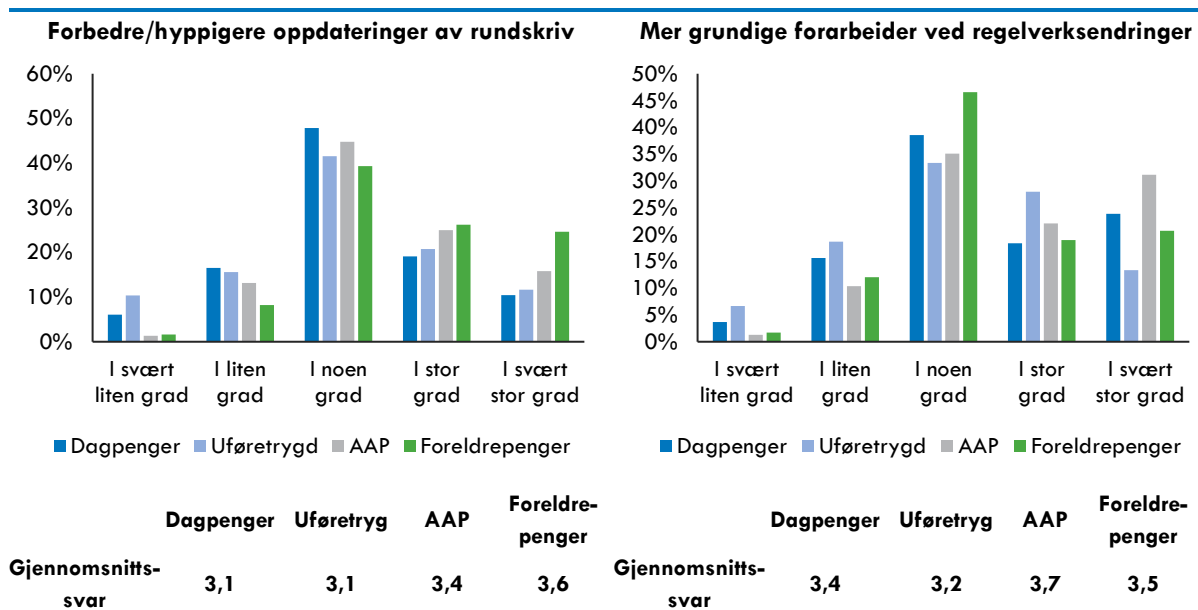
Her vil også bedre

rundskriv/forarbeid hjelpe.»

Respondent spørreundersøkelse, NAV Arbeid og ytelser (arbeidsavklaringspenger)

I intervju har særlig ansatte i NAV Klageinstans pekt på at det er behov for økt juridisk kapasitet og større grad av spisskompetanse på det stønadsrettslige i Arbeids- og velferdsdirektoratet. Det er en opplevelse av at de mest erfarne juristene i Arbeids- og velferdsdirektoratet i dag i for stor grad har arbeidet med utvikling av nye fagsystemer i NAV, mens det stønadsrettslige området har blitt nedprioritert. Dette medfører blant annet at det tar for lang tid å avklare ulike juridiske spørsmål som NAV Klageinstans og vedtaksinstansene har knyttet til praktiseringen av regelverket. Flere gir også uttrykk for at de ser behov for å styrke den juridiske kompetansen i vedtaksinstansene. Dette drøfter vi nærmere i neste kapittel.

Figur 4-9: Respondentens vurdering av tiltak for å redusere klagevolumet



Kilde: Spørreundersøkelse til saksbehandlere i NAV, gjennomført i november og desember 2021 av Oslo Economics.

Note (venstre): Respondentene som valgte svaralternativ «Vet ikke» og «Ikke relevant» er utelatt fra utregningene. N(dagpenger)=115, N(uføretrygd)=77, N(AAP)=76, N(Foreldrepenger)=61. Note (venstre): Respondentene som valgte svaralternativ «Vet ikke» og «Ikke relevant» inngår ikke i beregningen. N(dagpenger)=109, N(uføretrygd)=75, N(AAP)=77, N(Foreldrepenger)=58. Verdiene i tabellen er regnet ut som gjennomsnitt av alle svar innenfor hver gruppe. I analysen er de ulike svaralternativene gitt verdier fra 1 til 5, der «I svært liten grad» er gitt verdien 1, mens «I svært stor grad» er gitt verdien 5. Respondenter som svarte «Vet ikke» er ekskludert fra beregningen av gjennomsnitt.

4.7 Oppsummering

Våre funn tyder på at det er ulike egenskaper ved regelverkene for ytelsene som påvirker klage- og ankevolumet. Særlig har følgende forhold ved regelverkene stor betydning for 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 (antall unntaksbestemmelser, mv).

At klage- og ankefrekvensen er særlig høy innenfor uføretrygd, henger trolig sammen med flere av egenskapene ved regelverket: Ytelsen har stor velferdsmessig betydning for de som søker. Regelverket har strenge vilkår for hvem som kan få innvilget ytelsen og praktiseringen av regelverket krever utøvelse av skjønn. Også for arbeidsavklaringspenger og sykepenger er ankefrekvensen relativt høy blant brukere som ikke når frem med sin klagesak i NAV Klageinstans. Dette har trolig sammenheng med at de helserelaterte ytelsene krever stor grad av utøvelse av skjønn for å vurdere om vilkårene er oppfylt, samtidig som at det er livsoppholdsytelser som har stor velferdsmessig betydning for bruker.

Noen bestemmelser i regelverkene skiller seg særlig ut ved at de krever utstrakt bruk av skjønn og ved at det er krevende å oppnå en enhetlig praktisering av regelverket. Mange trekker frem ung ufør-bestemmelsen i uføretrygdregelverket (folketrygdloven § 12-13) og karensbestemmelsen i regelverket for arbeidsavklaringspenger (folketrygdloven § 11-31) som eksempler på slike bestemmelser. Begge bestemmelsene har vilkår om at det må være «alvorlig sykdom» hos bruker, og saksbehandlerne peker på at det er krevende å oppnå en enhetlig praksis for hvor lista skal ligge for hva som er alvorlig sykdom. Rettsmedlemmene i Trygderetten gir uttrykk for at de opplever en økning i antall ankesaker som gjelder «ung ufør». Rettsmedlemmene i Trygderetten gir i intervju uttrykk

for at de opplever at NAV i mange saker har lagt til grunn en streng tolkning av hva som regnes som «alvorlig sykdom».

Vi har også vurdert hvordan regelverksendringer i perioden 2016 til 2021 påvirker klagevolumet. Midlertidige regelverksendringer knyttet til arbeidsavklaringspenger med automatiske forlengelser av stønadperioden innført under pandemien, har trolig bidratt til å redusere antallet klager i forhold til søknader i 2020 og 2021. På dagpengeområdet har det også blitt innført flere midlertidige regelverksendringer under koronapandemien. I spørreundersøkelsen gir saksbehandlerne uttrykk for at flere av regelverksforenklingene som har blitt innført i forbindelse med koronapandemien trolig har bidratt til å redusere klagevolumet.

Innstrammingene i arbeidsavklaringspengeregelverket som ble innført fra 1. januar 2018 har trolig også påvirket klagevolumet i perioden. I intervju har de ansatte gitt uttrykk for at de tror innstrammingene i arbeidsavklaringspengeregelverket har bidratt til økt klageinngang innenfor både arbeidsavklaringspenger og uføretrygd. Hypotesen flere har, er at klageinngangen for arbeidsavklaringspenger har økt som følge av at flere har klaget på at de ikke har fått forlenget stønadperioden med arbeidsavklaringspenger. Samtidig har flere som ikke lenger har krav på arbeidsavklaringspenger, søkt om uføretrygd og fått avslag som følge av at de ikke nødvendigvis er ferdig avklart. Som vist i kapittel 3 er det primært innenfor uføretrygd at vi kan observere en vesentlig økning i klageinngangen i vedtaksinstansene i perioden 2016 til 2021. Vi finner imidlertid at det også har vært økning i antall klager på vedtak om arbeidsavklaringspenger i NAV Klageinstans som gjelder de delene av regelverket som ble strammet inn. Det er også flere klager som er behandlet i NAV Klageinstans som gjelder inngangsvilkårene for uføretrygd. Dette kan indikere at innstrammingene har bidratt til å øke klagevolumet for arbeidsavklaringspenger og uføretrygd, men det er stor usikkerhet knyttet til størrelsen på effekten av regelverksinnstrammingene på klage- og ankeinngangen samlet sett.

5. Betydning av kvalitet i saksbehandlingen og kompetanse i vedtaksinstansene

Kompetansen i vedtaksinstansene, kvaliteten på utredningene i vedtaksinstansene og styringskrav til saksbehandlingstider er forhold som direkte eller indirekte kan påvirke klage- og ankeinnngangen i NAV. Brukernes tillit til NAV, samt rollefordelingen mellom NAV-kontor og NAV Arbeid og ytelse, særlig i saker som gjelder uføretrygd, synes i mange tilfeller å ha en direkte innvirkning på hvorfor en bruker velger å klage på vedtak fra NAV. Variasjoner i hvordan regelverket praktiseres på tvers av saksbehandlere i vedtaksinstansene, samt tidvis mangelfull utredning av saker, er også forhold som trolig indirekte påvirker klageinngangen.

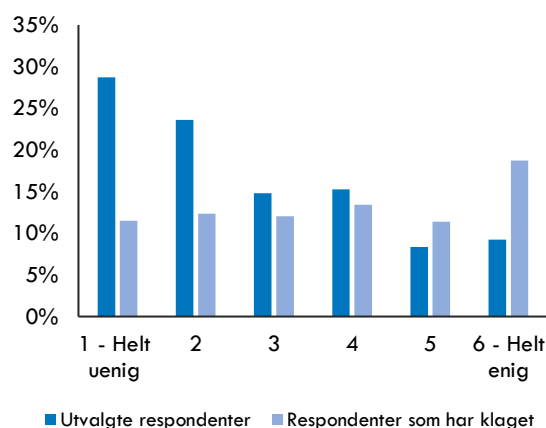
I dette kapittelet drøfter vi hvordan kvalitet i saksbehandlingen og kompetanse i vedtaksinstansene påvirker klage- og ankeinngangen til NAV Klageinstans og Trygderetten. Vi starter med å drøfte i hvilken grad brukernes tillit til NAV påvirker tilbøyeligheten til å klage. Deretter beskriver og vurderer vi hvordan interne forhold i NAV, som praksis og samarbeid på tvers av ulike nivå og enheter, kvalitet i saksbehandlingen og kompetanse, samt styringskrav til saksbehandlingstider, påvirker klage- og ankevolument.

5.1 Brukernes tillit til NAV

I hvilken grad bruker har tillit til NAV og kvaliteten på saksbehandlingen i NAV, vil kunne påvirke om bruker velger å klage og anke. I brukerundersøkelsen som NAV gjennomførte i 2021 bes respondentene om å vurdere i hvilken grad han eller hun er enig i at det ofte er flaks og tilfeldigheter som avgjør hva brukere får fra NAV. Blant de som har klaget er om lag 40 prosent helt eller delvis enig i denne påstanden, mens det blant øvrige respondenter er om lag 30 prosent som er enig i påstanden (Figur 5-1).

Dette skyldes trolig til dels at de som velger å klage i mindre grad har tillit til at NAV gjør grundige vurderinger av hver enkelt sak, slik at søker kan være trygg på at et vedtak fra NAV reflekterer hva søker faktisk har krav på. Det er imidlertid viktig å bemerke at resultatene trolig også er preget av disse brukerne, i og med at de har valgt å klage, er misfornøyde med vedtaket fra NAV.

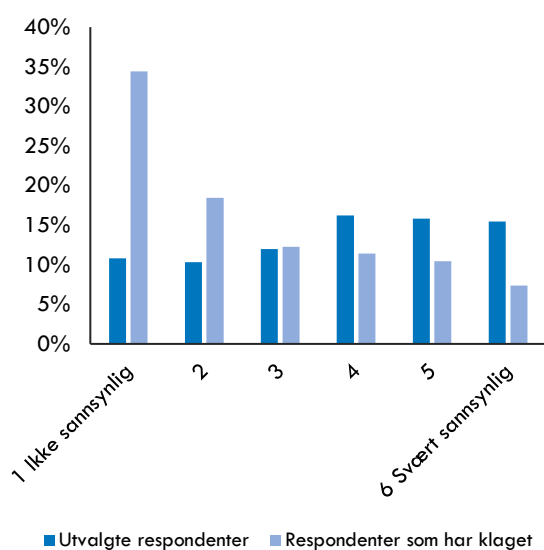
Figur 5-1: Brukere sin vurdering av påstanden «Det er ofte flaks og tilfeldigheter som avgjør hva man får fra NAV»



Kilde: Brukerundersøkelse NAV 2021. **Note:** Respondentene som svarte «vet ikke» inngår ikke i beregningen. Dette tilsvarte 28 % og 21 % for henholdsvis utvalgte respondenter og respondenter som har klaget. Utvalgte respondenter omfatter brukere hvor siste søknad gjaldt enten AAP, sykepenger, uføretrygd, foreldrepenger eller dagpenger. N (Utvalgte respondenter) = 10637, N(Respondenter som har klaget) = 939.

I brukerundersøkelsen blir respondentene også bedt om å vurdere følgende scenario: «Tenk deg at en saksbehandler har gjort en feil og at du klager til NAV. Hvor sannsynlig tror du det er at problemet blir rettet opp?». Resultatene viser at respondenter som valgte å klage på vedtak fra NAV i langt mindre grad vurderte det som sannsynlig at en mulig saksbehandlingsfeil ville bli rettet opp i behandlingen av en klage, sammenlignet med respondenter som ikke valgte å klage (Figur 5-2). Dette indikerer at en vesentlig andel av brukerne som velger å klage trolig opplever at det ikke er god nok kompetanse og kvalitet i vedtaksinstansen til å oppdage feil og mangler ved saksbehandlingen og/eller at bruker har lite tillit til at vedtaksinstansen oppdager og retter opp feil i vedtaket. Dersom brukerne opplever at kompetansen og kvaliteten i saksbehandlingen ikke er god og/eller at man ikke kan stole på at NAV utreder sakene grundig nok til å oppdage feil, vil dette trolig styrke brukernes insentiv til å klage. På samme måte vil dette trolig også øke insentivet til å anke, dersom brukeren ikke får omgjort vedtaket i NAV Klageinstans.

Figur 5-2: Brukeres vurdering av scenario: «Tenk deg at en saksbehandler har gjort en feil og at du klager til NAV. Hvor sannsynlig tror du det er at problemet blir rettet opp?»



Kilde: Brukerundersøkelse NAV 2021 Note: Respondentene som svarte «vet ikke» inngår ikke i beregningen. Dette tilsvarte 19 prosent og 6 prosent for henholdsvis utvalgte respondenter og respondenter som har klaget. N(Utvalgte respondenter)=10637, N(Respondenter som har klaget)=939.

I spørreundersøkelsen blant de ansatte i NAV, oppgir flere at de opplever at redusert tillit til NAV og offentlige institusjoner over tid har ført til at flere brukere klager (Figur 5-3). Dette begrunnes blant annet med at feiltolkningen av EØS-reglene (den såkalte EØS-saken) og gjentatte negative medieoppslag om NAV, har svekket tilliten til NAV og gitt søkerne inntrykk av at det stadig skjer feil i saksbehandlingen. I en spørreundersøkelse Kantar gjennomførte på oppdrag for TV2 en måned etter EØS-saken ble kjent i mediene, svarte imidlertid 58 prosent at tilliten til NAV var svekket (Løset, 2019). Brukerundersøkelser i NAV viser at tilliten til NAV i liten grad ble påvirket av EØS-saken (Nyberg, et al., 2020). Resultatene i brukerundersøkelsene i NAV fra 2020 og 2021 påvirkes imidlertid i stor grad av håndteringen av koronapandemien, og det er dermed foreløpig usikkert hvordan tilliten til NAV påvirkes på lengre sikt.

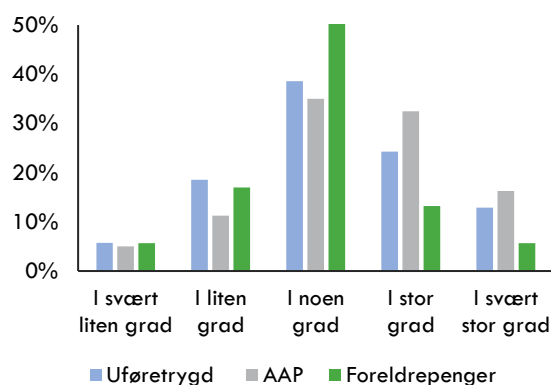
«EØS- skandalen førte til at NAV tapte tillit i befolkningen, og da ble terskelen for å klage mye lavere. Ingen stoler på NAV lenger.»

Respondent spørreundersøkelse, NAV Arbeid og ytelser (dagpenger)

«NAV har et omdømmeproblem, dette har sannsynligvis innvirkning både på tilliten til at saken er godt nok utredet ved førstegangsbehandling, men også for om vi utfører oppdraget i det hele tatt. Mitt inntrykk er at det til stadighet kommer opp i det offentlige ordskiftet at NAV har for mye kontroll og er for strenge, og at mange opplever å kjempe mot NAV.»

Respondent spørreundersøkelse, NAV Foreldre og pensjonsytelser (foreldrepenger)

Figur 5-3: Respondentenes vurdering av om redusert tillit til NAV og offentlige institusjoner kan forklare utviklingen i klager



	Uføretrygd	AAP	Foreldrepenger
Gjennomsnittssvar	3,2	2,6	3,0

Kilde: Spørreundersøkelse til ansatte i NAV, gjennomført i november og desember 2021 av Oslo Economics.

Note: Respondentene som valgte svaralternativ «Vet ikke» inngår ikke i beregningen. N(uføretrygd)=70, N(AAP)=80, N(foreldrepenger)=53. Verdiene i tabellen er regnet ut som gjennomsnitt av alle svar innenfor hver gruppe. Svaralternativene er gitt verdier fra 1 til 5, der «I svært liten grad» er gitt verdien 1, mens «I svært stor grad» er gitt verdien 5.

5.3 Praksis og kvalitet i saksbehandlingen

Hvis brukerne får inntrykk av at det er store variasjoner i hvordan regelverket praktiseres internt i vedtaksinstansene, vil det kunne bidra til at flere klager på vedtak fra NAV. Kvaliteten i saksbehandlingen vil også kunne ha en direkte innvirkning på brukeres valg om å klage; Hvis bruker opplever at vedtaket er feil eller dårlig begrunnet, øker sannsynligheten for at han velger å klage. For å vurdere kvalitet i saksbehandlingen, har vi undersøkt årsakene til at klager og anker omgjøres i NAV Klageinstans på tvers av de ulike ytelsene. Videre har vi også kartlagt hvordan ansatte, på tvers av ulike nivåer i NAV, selv vurderer kvalitet og praksis.

5.3.1 Årsaker til omgjøring av vedtak etter klage- og ankebehandling i NAV Klageinstans og Trygderetten

Informasjon om årsaken til at et vedtak omgjøres etter klage- og ankebehandling i NAV Klageinstans, kan bidra til å gi en indikasjon på kvaliteten i vedtaksinstansene og i NAV Klageinstans.

NAV Klageinstans har definert seks ulike kategorier av årsaker til omgjøring, som benyttes til å registrere resultater i saker der vedtaket omgjøres (se Tabell 5-1). Hvis det er slik at mange vedtak omgjøres i NAV Klageinstans på grunn av mangelfull utredning eller andre saksbehandlingsfeil, eller som følge av feil i rettsanvendelsen, lovtolkningen eller bevisvurderingen, kan dette indikere at kvaliteten og kompetansen i vedtaksinstansene og NAV Klageinstans er for lav. Om det imidlertid er slik at mange vedtak omgjøres på grunn av endret faktum eller andre forhold vedtaksinstansene eller NAV Klageinstans ikke har kontroll over, trenger ikke høy omgjøringsgrad nødvendigvis å bety at kvaliteten i vedtaksinstansene er for lav.

Det er likevel viktig å påpeke at årsaken til høy omgjøringsandel, for eksempel knyttet til feil lovtolkning, ikke nødvendigvis kun indikerer for lav kvalitet og kompetanse i vedtaksinstansene. Det vil trolig være slik at ytelsene som har et komplisert regelverk og hvor saksbehandlingen kan innebære mange skjønsmessige vurderinger, også naturlig vil ha en høyere andel omgjøringer relatert til tolkning og forståelse av regelverk sammenlignet med andre ytelser.

Tabell 5-1: Kategorisering av omgjøringsårsaker som benyttes i NAV Klageinstans

Årsak	Beskrivelse
Feil i bevisvurderingen	Vedtaksinstansen og klageinstansen har samme faktum tilgjengelig, men klageinstansen vektet bevisene annerledes enn vedtaksinstansen.
Endret faktum	Saken var tilstrekkelig opplyst da vedtaksinstansen behandlet saken, men de faktiske forholdene har endret seg før klageinstansen fattet vedtak.
Feil i den konkrete rettsanvendelsen	Klageinstansen har kommet til et annet resultat enn vedtaksinstansen på grunn av en annen konkret vurdering/konklusjon i saken, til tross for samme faktum og samme generelle lovtolkning.
Mangelfull utredning	Saken var ikke tilstrekkelig opplyst da vedtaksinstansen behandlet saken.
Feil i den generelle lovtolkningen	Vedtaksinstansen har brukt feil lovbestemmelse, vedtaksinstansen har tolket riktig lovbestemmelse feil (feil bruk av rundskriv eller andre rettskilder).
Andre saksbehandlingsfeil	Mangler ved veiledning, forhåndsvarsling, klageforberedelse mv.

Kilde: Kvalitetsskjema 2020, NAV Klageinstans.

Hovedårsakene til at klager på vedtak om ytelser omgjøres i NAV Klageinstans varierer på tvers av de

ulike ytelsene (Figur 5-4). For dagpenger omgjøres flest saker fordi NAV Klageinstans har identifisert feil i

den konkrete rettsanvendelsen eller den generelle lovtolkningen, det samme gjelder for foreldrepenger. Svært få saker omgjøres som følge av endret faktum i saken. Isolert sett kan dette indikere at økt kompetanse og kvalitet på saksbehandlingen i vedtaksinstansene kan bidra til å redusere antall klager.

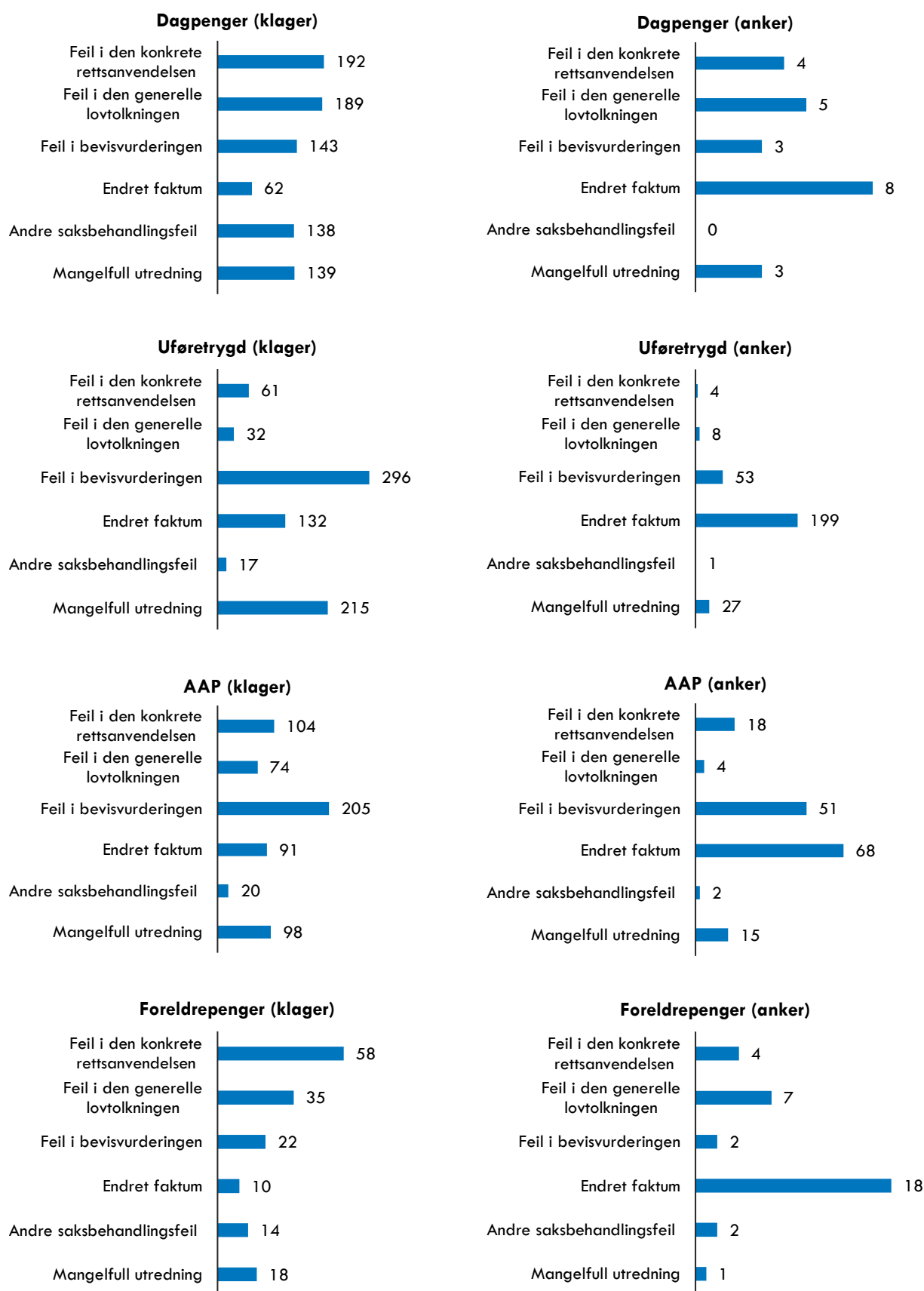
For uføretrygd og arbeidsavklaringspenger omgjøres flest saker i NAV Klageinstans som følge av feil i bevisvurderingen. Disse sakene handler typisk om at NAV Klageinstans vurderer at vedtaksinstansene har vektet bevisene feil. At det er en høyere andel vedtak som omgjøres som følge av feil i bevisvurderingen innenfor arbeidsavklaringspenger og uføretrygd, henger trolig sammen med at regelverkene for disse ytelsene krever at saksbehandler utøver skjønn i bevisvurderingen, som drøftet i kapittel 4. Innenfor uføretrygd er det også en relativt høy andel saker som omgjøres på bakgrunn av at NAV Klageinstans vurderer at utredningen i saken har vært mangelfull.

Hovedårsaken til at anker omgjøres i NAV Klageinstans synes, på tvers av alle ytelser, å være endret faktum i saken (Figur 5-4). Dette betyr gjerne at det har kommet frem ny informasjon om brukers sak mellom tidspunktet for ankebehandlingen og den første behandling i klageinstansen. Innenfor dagpenger er det imidlertid også en relativt stor andel av sakene som omgjøres enten på grunn av feil i den konkrete rettsanvendelsen eller feil i den

generelle lovtolkningen (hhv. 17 prosent og 22 prosent), mens det innenfor arbeidsavklaringspenger omgjøres en stor andel saker (32 prosent) som følge av feil i bevisvurderingen. Som en del av dette prosjektet, gjennomførte Professor emeritus Aslak Syse en gjennomgang av femti tilfeldige saker som NAV Klageinstans behandlet vedrørende arbeidsavklaringspenger, og der klageren er gitt medhold gjennom klagesaksbehandlingen. Av de 50 gjennomgåtte klagesakene har 35 saker fått fullt medhold i NAV Klageinstans, 3 saker fikk delvis medhold og 12 saker ble sendt tilbake til vedtaksinstansen for ny behandling. Av disse 12 sakene er seks tilbakesendelser begrunnet med mangelfull utredning - at saken ikke var tilstrekkelig opplyst da vedtaksinstansen behandlet saken.

Når det gjelder sakene som fikk medhold i NAV Klageinstans er det særlig tre lovbestemmelser som går igjen, nærmere bestemt folketrygdlovens § 11-5, § 11-6 og § 11-12. Det er sykdomsvilkåret i folketrygdloven § 11-5 som virker å generere flest omgjøring. I vurderingene om nedsettelse av arbeidsevne og årsakssammenheng med sykdom, skade eller lyte, synes vedtaksinstansen i nær 40 prosent av sakene ikke å sikre et tilstrekkelig faktum til at verken den selv eller klageinstansen kan foreta en reell vurdering. Se Vedlegg A for en nærmere beskrivelse av resultatene av gjennomgangen.

Figur 5-4: Omgjøringsårsaker klager (venstre) og anker (høyre) i NAV Klageinstans i 2021, fordelt på ytelser

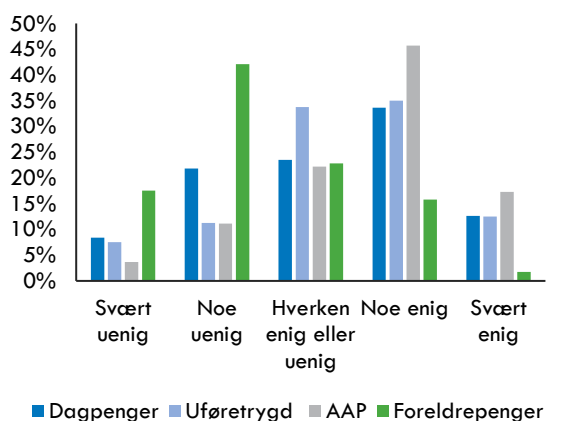


Kilde: NAV Klageinstans - Kvalitetsskjema 2021.

5.3.2 Saksbehandleres vurderinger

Ansatte, både i vedtaksinstansene og NAV Klageinstans, forteller at det normalt er noe variasjon mellom de ulike enhetene i vedtaksinstansene når det gjelder hvor strengt eller liberalt regelverket tolkes opp mot bevisvurderingen. Dette synes særlig å gjelde for de ytelsene der regelverket krever skjønsmessige vurderinger, da dette i større grad åpner opp for at ulike saksbehandlere kan gjøre ulike vurderinger i saker som tilsynelatende er like. Av resultatene fra spørreundersøkelsen ser vi at et flertall av ansatte i NAV som arbeider med arbeidsavklaringspenger tror at ulikheter i praktiseringen av regelverket på tvers av saksbehandlere og enheter bidrar til å generere klager (Figur 5-5). Det samme gjelder for et stort antall ansatte som arbeider med uføretrygd eller dagpenger, mens ansatte som arbeider med foreldrepenger i større grad synes å være uenige i dette.

Figur 5-5: Respondentenes vurdering av påstanden: «Ulikheter i NAVs praktisering av regelverket på tvers av saksbehandlere og enheter bidrar til å generere klager»



	Dagpenger	Uføretrygd	AAP	Foreldrepenger
Gjennomsnittssvar	3,2	3,3	3,6	2,4

Kilde: Spørreundersøkelse til ansatte i NAV, gjennomført i november og desember 2021 av Oslo Economics.
Note: Respondentene som valgte svaralternativ «Vet ikke» inngår ikke i beregningen. N(Dagpenger)=119, N(Uføretrygd)=80, N(AAP)=81. Verdiene i tabellene er regnet ut som gjennomsnitt av alle svar innenfor hver gruppe. I analysen er de ulike svaralternativene gitt verdier fra 1 til 5, der «Svært uenig» er gitt verdien 1, mens «Svært enig» er gitt verdien 5. Respondenter som svarte «Vet ikke» er ekskludert fra beregningen av gjennomsnitt.

De ansatte gir også i intervju uttrykk for at NAV over tid har arbeidet systematisk med å få en mer enhetlig praksis mellom enheter. Vedtaksinstansene er blant annet omorganisert til større underliggende enheter, og det er etablert fagnettverk på tvers av enhetene som skal bidra til kompetanseutvikling og enhetlig

praksis internt i vedtaksinstansene. Det er også faste møtepunkter mellom vedtaksinstansene og NAV Klageinstans som skal bidra til kvalitetsutvikling. Saksbehandlere vi har intervjuet gir uttrykk for at de opplever at det over tid har blitt en mer ensartet praksis mellom de ulike enhetene.

«Opplever ikke at det er ensartet praksis - tvert imot. Brukere snakker sammen, og man forstår ikke hvorfor noen med tilsvarende plager som en selv har fått AAP, når en selv har fått avslag.»

Respondent spørreundersøkelse, NAV Klageinstans (arbeidsavklaringspenger)

Samarbeid mellom NAV-kontor og NAV Arbeid og ytelser

Flere informanter løfter frem at dagens rollefordeling mellom NAV-kontor og NAV Arbeid og ytelser kan gi bruker inntrykk av at NAV ikke har en enhetlig praksis og/eller en enhetlig forståelse av regelverket. Dette virker særlig å være tilfellet innenfor arbeidsavklaringspenger og uføretrygd, og flere respondenter, både i intervju og spørreundersøkelse, peker på at dette trolig bidrar til klager i flere saker.

«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.»

Respondent spørreundersøkelse, NAV Klageinstans (uføretrygd)

Det er NAV Arbeid og ytelser som er vedtaksinstans for uføretrygd, mens NAV-kontorene utarbeider en arbeidsevnevurdering hvor de vurderer om vilkårene i folketrygdlovens § 12-5 er innfridd. Arbeidsevnevurderingen inngår i beslutningsgrunnlaget til NAV Arbeid og ytelser. I intervjuene peker de ansatte på at oppgavefordelingen mellom NAV-kontorene og NAV Arbeid og ytelser i noen tilfeller kan være problematisk og bidra til at flere brukere velger å klage. Flere av de intervjuede i NAV Arbeid og ytelser opplever at arbeidsevnevurderingen i praksis innebærer at NAV-kontoret går langt i å ta stilling til om bruker innfrir

folketrygdlovens § 12-5. Det er imidlertid NAV Arbeid og ytelse som er vedtaksinstans og som skal vurdere om bruker har rett på uføretrygd basert på faktum i saken. I noen tilfeller kan NAV Arbeid og ytelse vurdere at brukers inntektsevne ikke er tilstrekkelig avklart, selv om NAV-kontoret har konkludert med det motsatte i arbeidsevnevurderingen. I intervjuene gir de ansatte uttrykk for at denne oppgavefordelingen kan være forvirrende for mange brukere, og at NAV-kontorets arbeidsevnevurdering i mange tilfeller gir brukerne forventninger til hvorvidt de har rett på uføretrygd eller ikke. Hvis det endelige vedtaket ikke stemmer overens med deres forventninger basert på dialogen med NAV-kontoret, vil det være nærliggende for dem å klage. Flere ansatte ved NAV-kontor påpeker også at NAV-veileder i disse tilfellene ofte vil anbefale søker å klage. Om dette er tilfellet, vil det naturlig føre til at mange velger å klage.

«Ofte er avslaget på uføretrygd begrunnet i at NAV Arbeid og ytelse mener at bruker ikke er ferdig avklart mot uføretrygd, mens NAV-kontoret mener at bruker er ferdig avklart. NAV-kontoret oppfordrer da bruker til å klage på vedtaket selv om de skal fortsette avklaringen av bruker.»

Respondent spørreundersøkelse, NAV Arbeid og ytelse (uføretrygd)

Også et av rettsmedlemmene i Trygderetten som vi har intervjuet trekker frem at oppgavefordelingen mellom NAV-kontorene og NAV Arbeid og ytelse i uføretrygdsaker, kan bidra til klager og anker. De opplever at brukere ofte, i forbindelse med det lokale NAV-kontorets arbeidsevnevurderinger, har fått forventninger om at de har krav på uføretrygd. Rettsmedlemmet peker på at det kan være behov for å se på dagens rollefordeling, for å finne ut hvordan NAV-kontoret og NAV Arbeid og ytelse kan fremstå mer enhetlige overfor brukere.

Innenfor arbeidsavklaringspenger trekkes det frem at NAV-kontoret sitter med to ulike hatter i kontakt med søker – ansatte skal både forsøke å hjelpe søker ut i arbeid samtidig som de skal vurdere søkers rett til arbeidsavklaringspenger, i form av å fatte vedtak om § 11-5 og § 11-6. Det problematiseres at dagens rollefordeling innebærer at ressurser ved NAV-kontorene som kunne blitt brukt til å hjelpe søkere tilbake i arbeid i stedet bindes opp til behandling av arbeidsavklaringspenger, i tillegg til at rollefordelingen kan være forvirrende for søker.

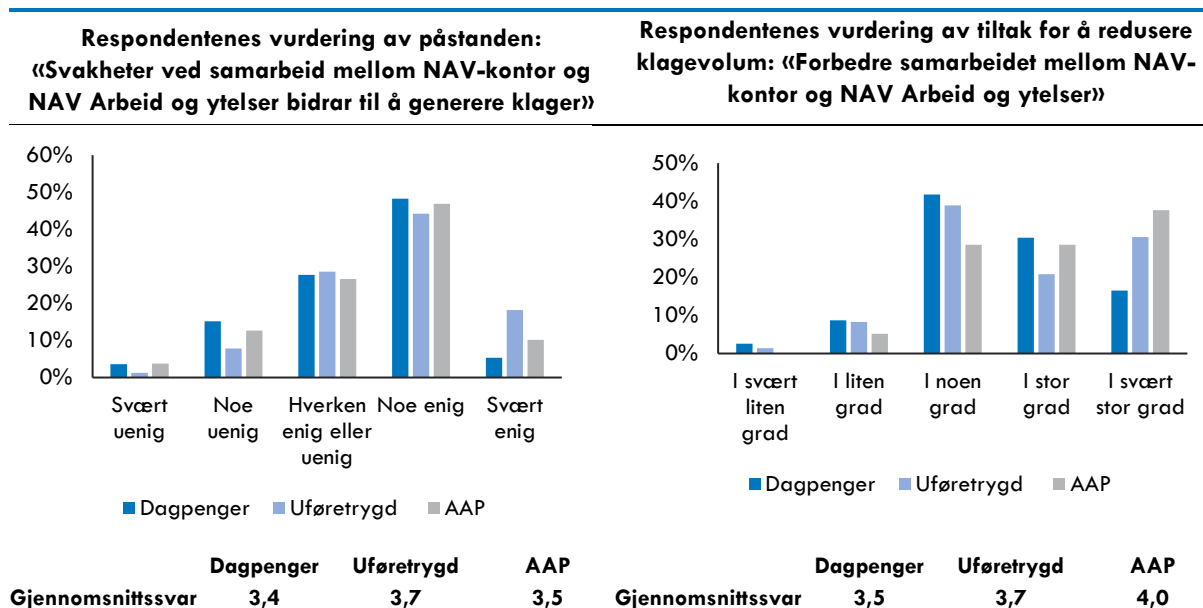
Det påpekes også av flere i intervju og i fritekstsvar i spørreundersøkelsen at ansvarsfordelingen mellom NAV-kontor og i NAV Arbeid og ytelse kan få uheldige utfall i noen saker. Eksempelvis trekkes det frem at en søker kan få vedtak om at inngangsvilkåret for arbeidsavklaringspenger er innfridd ved NAV-kontor (folketrygdlovens § 11-5), men deretter få avslag fra vedtaksinstansen, for eksempel fordi søker ikke oppfyller medlemskapsvilkårene.

«Det forhold at AAP er delt mellom NAV-kontoret og NAV Arbeid og ytelse kan medføre at bruker får et vedtak hvor bruker innvilges AAP etter § 11-5, men får avslag fordi de ikke oppfyller medlemskapsvilkårene i § 11-2.»

Respondent spørreundersøkelse, NAV Klageinstans (arbeidsavklaringspenger)

Over halvparten av respondentene som har erfaring enten med dagpenger, uføretrygd og arbeidsavklaringspenger, oppgir at de tror at svakheter ved samarbeidet mellom NAV-kontor og NAV Arbeid og ytelse bidrar til å generere klager (Figur 5-6). En svært stor andel av respondentene, særlig innenfor arbeidsavklaringspenger (67 prosent), oppgir også at de tror at et forbedret samarbeid mellom NAV-kontor og NAV Arbeid og ytelse vil kunne bidra til å redusere klagevolumet knyttet til sitt ytelsesområde.

Figur 5-6: Respondentenes vurdering av samarbeid mellom NAV-kontor og NAV Arbeid og ytelser



Kilde: Spørreundersøkelse til ansatte i NAV, gjennomført i november og desember 2021 av Oslo Economics.

Note (venstre): Respondentene som valgte svaralternativ «Vet ikke» er utelatt fra utregningen. N(Dagpenger)=112, N(Uføretrygd)=77, N(AAP)=79. Note (høyre): Respondentene som valgte svaralternativ «Vet ikke» og «Ikke relevant» inngår ikke i beregningen. N(Dagpenger)=115, N(Uføretrygd)=72, N(AAP)=77. Verdiene i tabellene er regnet ut som gjennomsnitt av alle svar innenfor hver gruppe. I analysen er de ulike svaralternativene gitt verdier fra 1 til 5, der «Svært uenig»/«I svært liten grad» er gitt verdien 1, mens «Svært enig»/«I svært stor grad» er gitt verdien 5. Respondenter som svarte «Vet ikke» er ekskludert fra beregningen av gjennomsnitt.

Samarbeid mellom vedtaksinstansene og NAV Klageinstans

Flere informanter fremhever at samarbeidet mellom NAV Klageinstans og vedtaksinstansene kan forbedres på noen områder. Tettere samarbeid, for eksempel i form av flere kontaktpunkter og kanaler for informasjonsutveksling, kunne lagt til rette for raskere avklaringer av regelverksfortolkninger, samt generelt bidratt til kompetanseheving i vedtaksinstansene.

Det ligger innenfor arbeidsoppgavene til klageinstansen at de skal tilby faglig veiledning til de ulike vedtaksinstansene og direktoratet. Tilbakemeldingssystemet er i dag slik at NAV Klageinstans gjør kvalitetsregistreringer i den enkelte sak og lagrer det på et filområde som er tilgjengelig for lederne i vedtaksinstansene. Tidligere ble dette gjort i et Excel-ark, men NAV Klageinstans har nå en ny applikasjon (KAKA) som registrerer kvaliteten i alle klage- og ankesakene. KAKA erstatter kvalitetsskjemaet, og er også grunnlaget for kvalitetsrapportene til vedtaksinstansene framover. Tidligere ble det gitt tilbakemeldinger direkte til saksbehandler i vedtaksinstansene den enkelte sak, men endringer i oppgavedelingen internt i vedtaksinstansene gjorde at NAV Klageinstans vurderte at denne modellen ikke kunne opprettholdes. NAV Klageinstans vurderer også at det er mest hensiktsmessig at det er lederne i vedtaksinstansene som har tilgang på kvalitetsregistreringene, slik at de kan bruke informasjonen til å forbedre kvaliteten lokalt, som de har ansvar for. Enkelte ansatte i

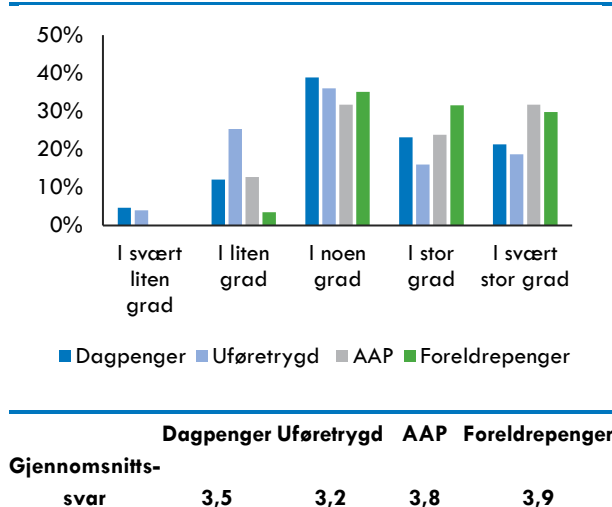
vedtaksinstansene etterlyser likevel i spørreundersøkelsen og intervju mer tilbakemelding direkte til seg.

«Samarbeidet mellom vedtaksinstans og NAV Klageinstans må forbedres på den måten at rettslige avklaringer må gå raskere og endring i rettspraksis må kommuniseres raskere videre nedover i organisasjonen.»

Respondent spørreundersøkelse, NAV Arbeid og ytelser (uføretrygd)

Det er særlig ansatte som arbeider med foreldrepenger og arbeidsavklaringspenger som virker å oppleve at et forbedret samarbeid mellom vedtaksinstansene og NAV Klageinstans kan bidra til å redusere klagevolumet – 62 prosent av respondentene som arbeider med foreldrepenger og 56 prosent av respondentene som arbeider med arbeidsavklaringspenger sier seg enig i påstanden om at å forbedre samarbeidet mellom vedtaksinstans og NAV Klageinstans kan bidra til å redusere klagevolumet på deres ytelsesområde (Figur 5-7).

Figur 5-7: Respondentenes vurdering av tiltak for å redusere klagevolum: «Forbedre samarbeidet mellom vedtaksinstans og NAV Klageinstans»



Kilde: Spørreundersøkelse til ansatte i NAV, gjennomført i november og desember 2021 av Oslo Economics.
Note: Respondentene som valgte svaralternativ «Vet ikke» og «Ikke relevant» inngår ikke i beregningen. N(Dagpenger)=108, N(Uføretrygd)=75, N(AAP)=63, N(foreldrepenger)=57. Verdiene i tabellen er regnet ut som gjennomsnitt av alle svar innenfor hver gruppe. I analysen er de ulike svaralternativene gitt verdier fra 1 til 5, der «I svært liten grad» er gitt verdien 1, mens «I svært stor grad» er gitt verdien 5. Respondenter som svarte «Vet ikke» er ekskludert fra beregningen av gjennomsnitt.

Samarbeid mellom Arbeids- og velferdsdirektoratet og Trygderetten

Riksrevisjonen vurderer i forvaltningsrevisjonen på området at det ikke gjøres nok for å sikre riktig og enhetlig lovforståelse i klage- og ankesakskjeden (Riksrevisjonen, 2020). Dette er drøftet nærmere i kapittel 4. Riksrevisjonen peker også i sin gjennomgang på at det over tid har vært begrenset dialog mellom Arbeids- og velferdsdirektoratet og Trygderetten (Riksrevisjonen, 2020). Dette innebærer at NAV Klageinstans ikke har mottatt noen form for systematiske og overordnede tilbakemeldinger på kvaliteten og innholdet i de ankesakene de oversender Trygderetten. Riksrevisjonen skriver i sin rapport at det vurderes som kritikkverdig at det i liten grad er etablert mekanismer for å sikre god kvalitet i ankesaksbehandlingen.

Det ble tidligere, frem til 2015, avholdt faste, årlige kontaktmøter mellom direktoratet og Trygderetten (Riksrevisjonen, 2020). I perioden fra 2016 til 2019 ble det imidlertid ikke avholdt noen slike møter, og dette har trolig bidratt til å svekke dialogen mellom Arbeids- og velferdsdirektoratet og Trygderetten. Departementet opplyser til Riksrevisjonen i mars 2021 at slike kontaktmøter har blitt gjeninnført (Riksrevisjonen, 2020).

Riksrevisjonen finner videre at dommere i Trygderetten opplever at det er varierende kvalitet på

oversendelsesbrevene fra NAV Klageinstans (Riksrevisjonen, 2020). Rettsmedlemmene i Riksrevisjonen har snakket med oppgir at brevene ofte har en uklar eller manglende framstilling av saksforholdet og av de faktiske forholdene som vedtaket bygger på. Dette knyttes delvis til at formen på oversendelsesbrevene ble endret i forbindelse med innføring av såkalt forenklet klagesaksbehandling i NAV i 2018. Dommerne forteller at de opplever at denne endringen har gjort brevene mindre informative. Dårlige oversendelsesbrev hindrer administratoren i Trygderetten å sette seg inn i ankesaken på en effektiv måte.

5.3.3 Kvalitet på utredningene

Riksrevisjonen identifiserer i sin rapport en rekke ulike årsaker til lang saksbehandlingstid på klage- og ankesaksområdet, herunder blant annet at arbeidet i vedtaksinstansene påvirker inngangen av klagesaker til NAV Klageinstans (Riksrevisjonen, 2020). Det påpekes i rapporten at mangelfull utredning ved vedtaksinstansene fører til unødvendige klager – klager som skyldes saksbehandlingsfeil i førstegangsvedtaket. Riksrevisjonen identifiserer i sin rapport en rekke ulike årsaker til lang saksbehandlingstid på klage- og ankesaksområdet, herunder blant annet at arbeidet i vedtaksinstansene påvirker inngangen av klagesaker til NAV Klageinstans (Riksrevisjonen, 2020). Det påpekes i rapporten at mangelfull utredning ved vedtaksinstansene fører til unødvendige klager – klager som skyldes saksbehandlingsfeil i førstegangsvedtaket. Klageinstansen påpeker også i sin kvalitetsrapport fra 2020 at de i enkelte saker observerer at saken ikke er tilstrekkelig utredet før vedtaket blir fattet (NAV Klageinstans, 2020).

Innen dagpenger trekkes det særlig frem at NAV Klageinstans observerer at NAV Arbeid og ytelse ikke har sjekket meldingsdialogen i Modia eller dialogen som har foregått i aktivitetsplanen godt nok, og at informasjon som er avgjørende for riktig resultat i saken derfor overses. Saksbehandlere har mange informasjonskanaler å forholde seg til, noe som i enkelte saker kan føre til at ikke all informasjon vurderes i saksbehandlingen. Klageinstansen skriver videre at det er tydelig at tidspresset og arbeidsmengden vedtaksinstansene har, går utover kvaliteten på vedtakene og innstillingene i klagesakene. Det påpekes blant annet at innstillingene ofte bærer preg av «klipp og lim» fra standardtekster uten selvstendige og individuelle vurderinger, eller at regelverket som er gjengitt ikke er tilpasset brukers sak. Når det gjelder foreldrepenger peker ansatte på at mange vedtak er dårlig utredet ved fastsettelse av inntektsgrunnlag basert på skjønn.

I mange tilfeller er det for dårlig kvalitet på den medisinske utredningen av sakene

For ytelsesområdene arbeidsavklaringspenger og uføretrygd fremhever NAV Klageinstans i kvalitetsrapporten for 2020 at de opplever at særlig den medisinske utredningen i en del saker er mangelfull. Særlig innenfor arbeidsavklaringspenger beskrives det at den medisinske dokumentasjonen som er tilgjengelig i sakene ofte er av eldre dato og/eller ikke innehar de opplysninger om brukers helsetilstand, funksjon og utrednings- og behandlingsplan som er nødvendige for å vurdere om bruker oppfyller hovedvilkårene for ytelsen.

«Den absolutt største grunnen til at det blir klager er leger som ikke gir NAV tilstrekkelige opplysninger, og i flere tilfeller aktivt motarbeider våre forsøk på å få inn tilstrekkelig medisinsk dokumentasjon. Det er en svært stor utfordring for veilederne å få inn god nok funksjonsbeskrivelse fra fastlege.»

Respondent spørreundersøkelse, NAV-kontor (arbeidsavklaringspenger)

Riksrevisjonen påpeker også i sin rapport at det er identifisert svakheter ved saksbehandlingen som utføres i NAV Klageinstans i noen tilfeller (Riksrevisjonen, 2020). Dommere i Trygderetten har blant annet oppgitt til Riksrevisjonen at ankesakene som oversendes fra NAV ofte er uoversiktlige. Dette medfører at det tar lengre tid enn nødvendig for Trygderetten å sette seg inn i sakene. Dommerne påpeker også til Riksrevisjonen at NAV Klageinstans oftere burde involvere rådgivende overleger når de behandler klager og anker knyttet til helserelaterte ytelser. De samme dommerne oppgir at de opplever at ankesakene som oversendes fra NAV Klageinstans, som regel er godt nok opplyst, men at den medisinske dokumentasjonen i alt for liten grad er gjennomgått av personer med medisinsk kompetanse. Manglende medisinske vurderinger fra rådgivende overlege fører

ifølge dommerne til at mange saker unødvendig ender opp i Trygderetten.

I intervjuene og i spørreundersøkelsen gir de ansatte ved NAV-kontor og NAV Arbeid og ytelser uttrykk for at det i mange tilfeller er utfordrende å få fastlege og øvrig helsetjeneste til å levere legeerklæringer og nødvendig medisinsk dokumentasjon, og at det er stor variasjon i kvaliteten på dokumentasjonen som kommer fra helsevesenet. I mange tilfeller svarer ikke dokumentasjonen på forhold som etterspørres av NAV. Hele 80 prosent av respondentene som arbeider med arbeidsavklaringspenger sier seg enig i påstanden om at svakheter ved samarbeidet med helsetjenesten bidrar til å generere klager, sammenlignet med 68 prosent av dem som arbeider med uføretrygd.

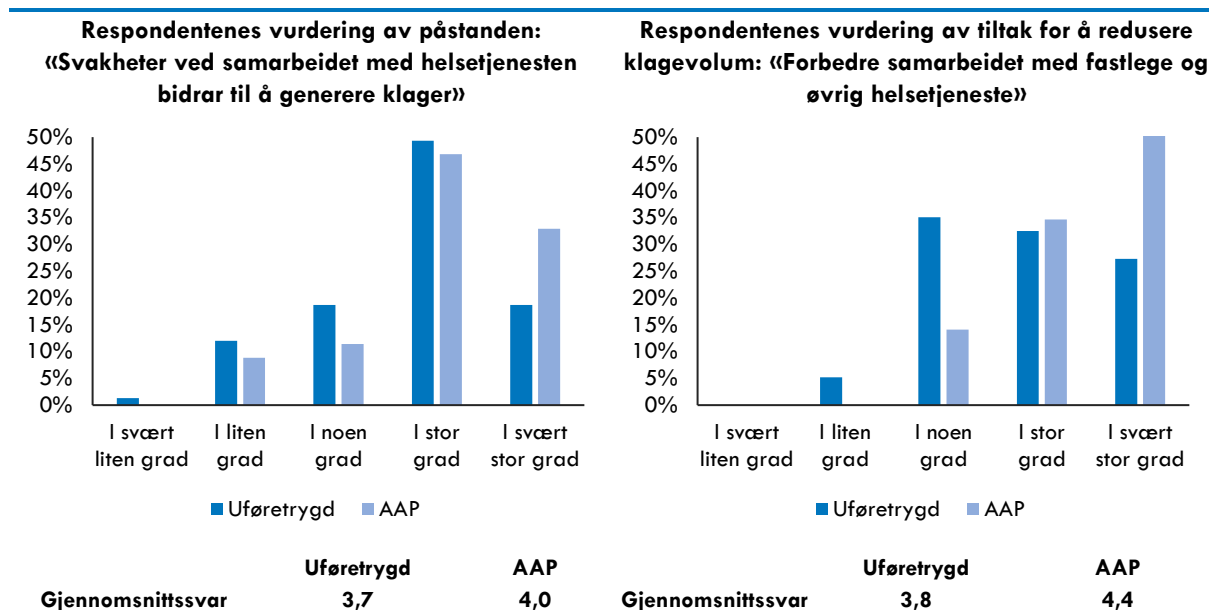
«Bedre samarbeid med helsetjeneste, fastlege, samtaler video, i stedet for å belaste legene med stadig nye legeerklæringer, da blir det raskere saksbehandling»

Respondent spørreundersøkelse, NAV Arbeid og ytelser (arbeidsavklaringspenger)

De intervjuede saksbehandlerne i vedtaksinstansene fremhever også at det ofte kan vise seg i ettertid at avslag, som har blitt gitt på bakgrunn av tilgjengelig informasjon, er feil. Årsaken til dette er at behandlere, fastleger eller andre fagpersoner ikke har beskrevet saksforholdene godt nok. Ofte blir den nødvendige informasjonen først fremskaffet av bruker, når bruker klager. Svarene fra spørreundersøkelsen indikerer at dette særlig kan være et problem i saker som gjelder arbeidsavklaringspenger.

Det synes også å være stor enighet om at tiltak rettet mot å forbedre samarbeidet mellom NAV, fastlege og øvrig helsetjeneste vil kunne bidra til å redusere antall klager, både innenfor arbeidsavklaringspenger og uføretrygd. 86 prosent av respondentene som arbeider med arbeidsavklaringspenger oppgir at de tror at et slikt tiltak vil kunne redusere antall klager, mens 59 prosent av dem som arbeider med uføretrygd oppgir det samme.

Figur 5-8: Respondentenes vurdering av NAV sitt samarbeid med helsetjenesten



Kilde: Spørreundersøkelse til ansatte i NAV, gjennomført i november og desember 2021 av Oslo Economics.

Note (venstre): Respondentene som valgte svaralternativ «Vet ikke» er utelatt fra utregningen. N(Uføretrygd)=75, N(AAP)=79

Note (høyre): Respondentene som valgte svaralternativ «Vet ikke» og «Ikke relevant» inngår ikke i beregningen. N(Uføretrygd)=77, N(AAP)=78. Verdiene i tabellene er regnet ut som gjennomsnitt av alle svar innenfor hver gruppe. I analysen er de ulike svaralternativene gitt verdier fra 1 til 5, der «Svært uenig»/«I svært liten grad» er gitt verdien 1, mens «Svært enig»/«I svært stor grad» er gitt verdien 5. Respondenter som svarte «Vet ikke» er ekskludert fra beregningen av gjennomsnitt.

NAV Klageinstansen påpeker videre i kvalitetsrapporten for 2020 at vedtaksinstansen, i vurderingen av bestemmelser som ligger i skjæringspunktet mellom juss og medisin, ofte legger for stor vekt på enkeltstående opplysninger, gjerne medisinske, på bekostning av andre opplysninger. Innenfor både arbeidsavklaringspenger og uføretrygd vurderes det derfor at det er behov for økt bruk av rådgivende overlege i vedtaksinstansene, som kan bistå med å bringe klarhet i hva den tilgjengelige medisinske dokumentasjonen viser.

«Saker er ofte ikke tilstrekkelig opplyst/utredet når de kommer til NAV Arbeid og ytelser, til tross for at NAV-kontor har vurdert saken som avklart mot uføretrygd. Manglende tilgang til rådgivende overlege/lang saksbehandlingstid hos rådgivende overlege er noe vi har tatt opp over flere år. Saken blir liggende svært lenge.»

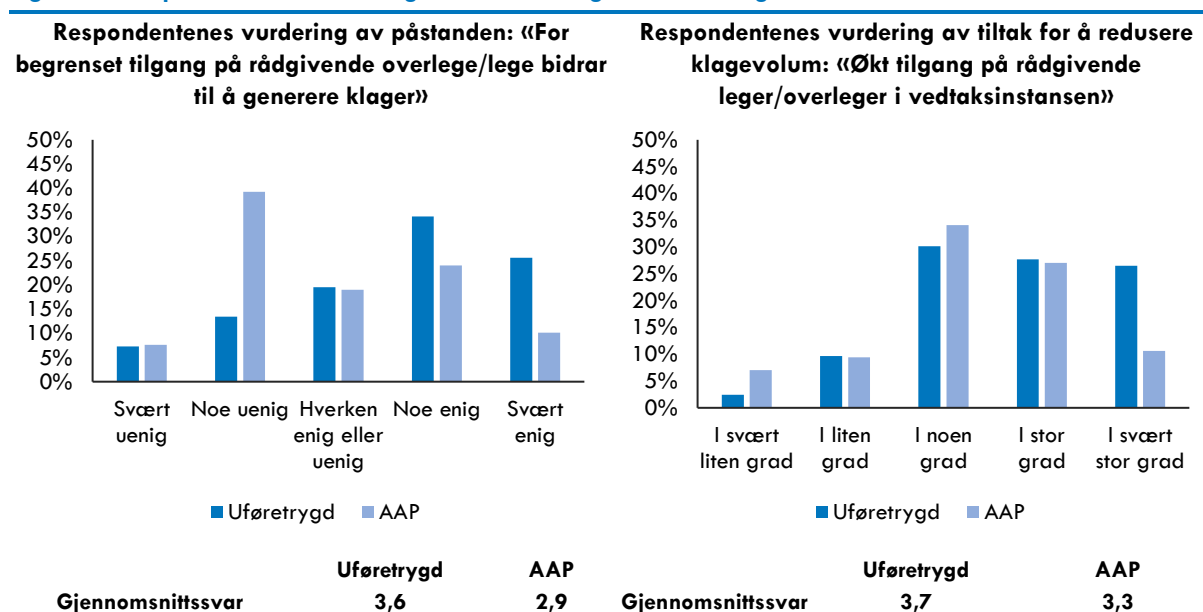
Respondent spørreundersøkelse, NAV Arbeid og ytelser (uføretrygd)

Fleire trekker i intervjuene frem at bruk av rådgivende overlege i NAV er viktig for å få tilstrekkelig kvalitet på de medisinske vurderingene. Samtidig pekes det i

intervjuene og i spørreundersøkelsen på at det er begrenset tilgang på rådgivende overlege både i NAV Arbeid og ytelser og ved NAV-kontorene i dag.

Fleire av intervjuobjektene har opplyst at det for enkelte enheter i vedtaksinstansene er begrenset tilgang på rådgivende overlege i vedtaksinstansene. Dersom en saksbehandler har behov for å vurdere en sak i fellesskap med rådgivende overlege, men ikke har tilgang på en, vil det kunne føre til mangelfull utredning. Fleire intervjupersoner har også opplevd at det varierer hvor mye tid rådgivende overlege har til rådighet. Mangel på rådgivende overlege, eller tilgang på en rådgivende overlege som ikke kommuniserer godt med saksbehandlere eller andre fastleger, kan føre til at saksbehandlerne ikke får nødvendig informasjon og medisinsk faglig bistand. Dette kan igjen føre til at saksbehandler fatter vedtak basert på et mangelfullt grunnlag. Dersom en bruker opplever at vedtaket er fattet på et mangelfullt - grunnlag, vil det styrke hans/hennes insentiv til å klage. Basert på resultatene fra spørreundersøkelsen virker dette problemet særlig å være gjeldende innenfor uføretrygd. 60 prosent av respondentene som arbeider med uføretrygd oppgir at de tror at begrenset tilgang på rådgivende overlege bidrar til å generere klager, mens 55 prosent oppgir at de tror at økt tilgang på rådgivende overlege kan bidra til å redusere klager (Figur 5-9). For respondenter som arbeider med arbeidsavklaringspenger var responsen på samme spørsmål henholdsvis 34 og 38 prosent.

Figur 5-9: Respondentenes vurdering av bruk av rådgivende overlege



Kilde: Spørreundersøkelse til ansatte i NAV, gjennomført i november og desember 2021 av Oslo Economics.

Note (Venstre): Respondentene som valgte svaralternativ «Vet ikke» er utelatt fra figuren. N(Uføretrygd)=82, N(AAP)=79.

Note (Høyre): Respondentene som valgte svaralternativ «Vet ikke» og «Ikke relevant» inngår ikke i beregningen. N(Uføretrygd)=80, N(AAP)=75. Verdiene i tabellene er regnet ut som gjennomsnitt av alle svar innenfor hver gruppe. I analysen er de ulike svaralternativene gitt verdier fra 1 til 5, der «Svært uenig»/«I svært liten grad» er gitt verdien 1, mens «Svært enig»/«I svært stor grad» er gitt verdien 5. Respondenter som svarte «Vet ikke» er ekskludert fra beregningen av gjennomsnitt.

Enkelte informanter påpeker imidlertid også at bruk av rådgivende overlege trolig i noen saker bidrar til å generere klager. Dette begrunnes med at søker ofte kan oppleve det som feil og/eller provoserende at rådgivende overlege i NAV, som aldri har møtt søker, har vurdert søkers medisinske opplysninger annerledes enn søkers egen fastlege.

«Rådgivende overlege brukes ofte i saker der avslag stadfestes, slik at brukere ofte er misfornøyde med at en rådgivende overlege i NAV har vært inne i saken og vurdert det medisinske uten faktisk å ha truffet brukerne og undersøkt dem.»

Respondent spørreundersøkelse, NAV Klageinstans (arbeidsavklaringspenger)

5.4 Styringskrav til saksbehandlingstider

I tildelingsbrevet til arbeids- og velferdsdirektoratet for 2022 er en styringsparameter at gjennomsnittlig saksbehandlingstid skal være innenfor frist for alle ytelsesområder (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2022). I tillegg skal

saksbehandlingstiden være innenfor en definert ytre grense. NAV har en utredningsplikt, noe som betyr at de skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Dette innebærer blant annet at NAV er pliktig til å innhente de opplysninger som er nødvendig for å kontrollere om vilkårene for en ytelse er oppfylt. Det er samtidig grenser for hvor langt NAV skal gå i å utrede hver enkelt sak. Graden av grundighet i utredningen må gjøres ut fra en avveining mellom hensynet til å oppnå forsvarlige resultater, saksbehandlingstid og økonomiske hensyn.

Som tidligere nevnt påpeker NAV Klageinstans i sin kvalitetsrapport fra 2020 at de i mange saker opplever at saken ikke har blitt tilstrekkelig utredet i vedtaksinstansene, og at dette bidrar til å generere unødvendige klager. Det synes derfor relevant å undersøke i hvilken grad mangelfull utredning kan være et resultat av at gjennomsnittlig saksbehandlingstid er for kort til at vedtaksinstansene rekker å utrede sakene tilstrekkelig, eller om det er andre årsaker som kan forklare dette.

Gjennom dybdeintervju med personer i vedtaksinstansene har det blitt uttrykt at det i noen tilfeller kan være krevende å innhente nødvendig dokumentasjon innenfor saksbehandlingstiden. Flere saksbehandlere tok til orde for at de kun har tid til å innhente eksisterende dokumentasjon, og ikke tid til nye utredninger i en pågående søknadsprosess. Flere bemerket også at det er først når bruker klager at

det blir fremskaffet nødvendig informasjon. Dette gjelder særlig saker som krever at det innhentes medisinsk dokumentasjon. For kort saksbehandlingstid bidrar til at sakene ikke utredes tilstrekkelig, at det gjøres feil i beregninger og fattes vedtak på feil grunnlag. Mangel på tid til å utrede sakene kan gi opphav til klager dersom brukere opplever at det er fattet uriktig vedtak eller at saken ikke er tilstrekkelig utredet.

«Mange av sakstypene er komplekse og krever mye utredning, slik at saksbehandlingstiden ofte blir sprent. Dette henger igjen sammen med samarbeidet med andre - helsepersonell for eksempel. Ting tar tid.»

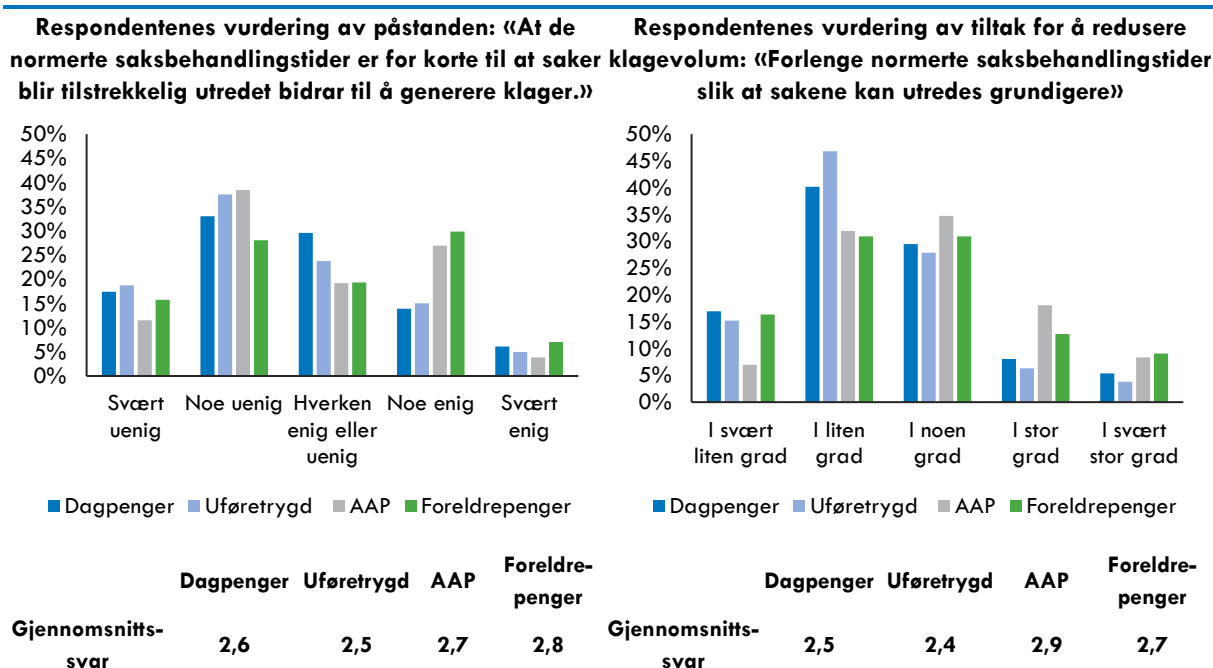
Respondent spørreundersøkelse, NAV Klageinstans (arbeidsavklaringspenger)

Også informanter tilknyttet NAV Klageinstans oppgir at krav til saksbehandlingstider og antall behandlete saker kan føre til fokus på kvantitet fremfor kvalitet.

En informant påpeker blant annet at krav til saksbehandlingstider medfører at de ansatte opplever liten gevinst forbundet med å gjøre mer «usynlige» arbeidsoppgaver. Enkelte informanter påpeker imidlertid at de opplever at det er mindre press knyttet til slike krav i NAV Klageinstans sammenlignet med vedtaksinstansene. Dette kan trolig delvis forklares av at NAV Klageinstans, i perioden 2017 til 2019, har fått styrket sitt budsjett og dermed også fått vesentlig større kapasitet til å behandle saker (Riksrevisjonen, 2020).

Resultatene fra spørreundersøkelsen indikerer at ansatte i liten grad opplever at for kort saksbehandlingstid bidrar til å generere klager, sett i forhold til andre årsaker de har tatt stilling til. Dette gjelder særlig respondenter som primært arbeider med dagpenger, arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd – halvparten eller over halvparten av disse respondentene oppgir at de er uenige i påstanden om at de normerte saksbehandlingstidene er for korte til at saker blir tilstrekkelig utredet, og at dette bidrar til å generere klager. Det er også relativt få av respondentene som synes å mene at forlengede normerte saksbehandlingstider isolert sett vil kunne bidra til å redusere klagevolumet.

Figur 5-10: Respondentenes vurdering av saksbehandlingstider



Kilde: Spørreundersøkelse til ansatte i NAV, gjennomført i november og desember 2021 av Oslo Economics.
 Note (venstre): Respondentene som valgte svaralternativ «Vet ikke» inngår ikke i beregningen. N(Dagpenger)=115, N(Uføretrygd)=80, N(AAP)=78, N(Foreldrepenger)=57. Note (høyre): N(Dagpenger)=112, N(Uføretrygd)=79, N(AAP)=72, N(Foreldrepenger)=55.
 Verdiene i tabellene er regnet ut som gjennomsnitt av alle svar innenfor hver gruppe. I analysen er de ulike svaralternativene gitt verdier fra 1 til 5, der «Svært uenig»/(I svært liten grad) er gitt verdien 1, mens «Svært enig»/(I svært stor grad) er gitt verdien 5. Respondenter som svarte «Vet ikke» er ekskludert fra beregningen av gjennomsnitt.

Flere bemerker også i fritekstsvar at målkravene til saksbehandlingstidene ikke oppleves som for korte, men heller at det er et for stort press på produksjon, for eksempel i form av et krav til hvor mange vedtak enhver saksbehandler må levere innenfor en gitt periode. Det totale presset gjør at saksbehandlere opplever å ha lite tid til å behandle hver enkelt sak, og gjør at det lett kan oppstå «slurvefeil» i vedtakene, for eksempel feil innvilgelsesdato, fastsettelse av arbeidstid, at dokumenter overses eller lignende.

«Det store problemet er det ensidige fokuset på antall saker vi skal produsere. Vi blir nesten utelukkende målt på dette. Kravet til at hver saksbehandler daglig skal behandle så, så mange saker bidrar til et høyt stressnivå på saksbehandlerne. Dette gjør at det nok for ofte tas for raske beslutninger, og ikke gjøres en grundig nok utredning av saker.»

**Respondent spørreundersøkelse,
NAV Arbeid og ytelser (dagpenger)**

Dette kan også være en av årsakene til at langt flere av respondentene synes å være enige i påstanden om

at mangelfull utredning innenfor normerte saksbehandlingstider bidrar til å generere klager. Dette virker særlig å være gjeldende for ansatte som jobber med arbeidsavklaringspenger og foreldrepenger, men også for ansatte som jobber med dagpenger (Figur 5-11).

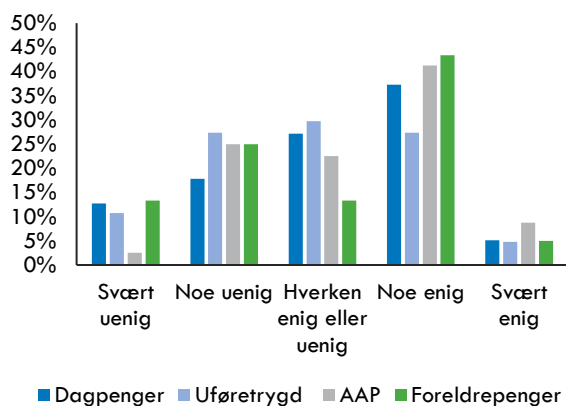
Over 70 prosent av ansatte som jobber med arbeidsavklaringspenger eller foreldrepenger oppgir også at de tror at tiltak rettet mot å forbedre saksbehandlingsrutiner kan bidra til å redusere antall klager, mens over 60 prosent av de som jobber med dagpenger oppgir det samme.

«Jeg må lete på flere steder etter rutiner for ulike behandlinger og jeg må selv forsikre meg om at det er de nyeste rutinene jeg har funnet og at ikke det var en oppdatering i siste fagmøte som jeg gikk glipp av. De rutinene vi har i Team og på NAVet må holdes oppdatert og samles på et sted så jeg slipper å lete.»

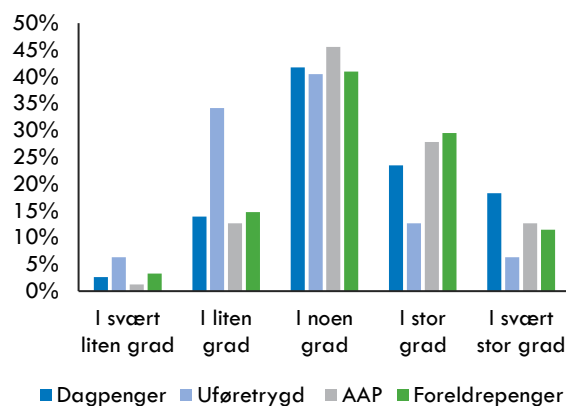
Respondent spørreundersøkelse, NAV Familie- og pensjonsytelser (foreldrepenger)

Figur 5-11: Respondentenes vurdering av saksbehandling

Respondentenes vurdering av påstanden: «At NAV ikke utreder sakene grundig nok innenfor normerte saksbehandlingstider (henter ikke inn tilstrekkelig dokumentasjon, o.l.) bidrar til å generere klager.»



Respondentenes vurdering av tiltak for å redusere klagevolum: «Forbedre saksbehandlingsrutiner»



	Dagpenger	Uføretrygd	AAP	Foreldrepenger		Dagpenger	Uføretrygd	AAP	Foreldrepenger
Gjennomsnittssvar	3,0	2,9	3,3	3,0	Gjennomsnittssvar	3,4	2,8	3,4	3,3

Kilde: Spørreundersøkelse til ansatte i NAV, gjennomført i november og desember 2021 av Oslo Economics.

Note (venstre): Respondentene som valgte svaralternativ «Vet ikke» inngår ikke i beregningen. N(Dagpenger)=118, N(Uføretrygd)=84, N(AAP)=80, N(Foreldrepenger)=60. Note (høyre): Respondentene som valgte svaralternativ «Vet ikke» og «Ikke relevant» er utelatt fra utregningen. N(Dagpenger)=115, N(Uføretrygd)=79, N(AAP)=79, N(Foreldrepenger)=61. Verdiene i tabellene er regnet ut som gjennomsnitt av alle svar innenfor hver gruppe. I analysen er de ulike svaralternativene gitt verdier fra 1 til 5, der «Svært uenig»/«I svært liten grad» er gitt verdien 1, mens «Svært enig»/«I svært stor grad» er gitt verdien 5. Respondenter som svarte «Vet ikke» er ekskludert fra beregningen av gjennomsnitt.

Klageinstansen trekker i sin kvalitetsrapport for 2019 også frem utfordringer knyttet til mangelfull utredning av søknader om arbeidsavklaringspenger. Blant annet påpekes det at NAV Arbeid og ytelser, gjennom samtalereferat, notater og legeerklæringer, er kjent med at bruker har vært til utredning, behandling eller rehabiliteringsopphold, eller er i behandling, men at det likevel ikke blir innhentet oppdaterte opplysninger om dette før vedtak fattes. NAV Klageinstans påpeker at dette medfører at utredningsplikten i mange saker ikke er overholdt.

Lignende problemstillinger knyttet til behandling av saker om uføretrygd trekkes også frem, både i kvalitetsrapporten fra 2019 og 2020. Klageinstansen påpeker at de observerer at enkelte vedtak blir fattet på utilstrekkelig grunnlag. Dette skjer gjerne fordi relevante og nødvendige opplysninger, som er arkivert i fysiske saksmapper, ikke blir benyttet ved førstegangsbehandling av søknad/krav.

5.5 Fagsystemer

Svakheter ved fagsystemer kan også bidra til at det gjøres feil i saksbehandlingen eller at sakene ikke utredes grundig nok. Flere saksbehandlere vi har snakket med oppgir at opplysninger fra bruker ofte

finnes i mange ulike datasystemer i NAV. Flere saksbehandlere opplever at det tar for mye tid å innhente informasjon fra brukerne, som følge av at de ulike datasystemene i NAV ikke fungerer godt sammen. Ulike opplysninger kommer nå inn gjennom ulike programmer, noe som medfører at saksbehandlere må inn og ut av flere programmer for å innhente relevant informasjon for å kunne fatte et vedtak. Som tidligere drøftet i kapittel 5.3.4 gjelder dette blant annet i dagpengesaker hvor saksbehandler må sjekke opplysninger fra bruker i ulike systemer eksempelvis meldingsdialogen i Modia eller i dialogen om aktivitetsplanen.

«Komplisert regelverk og lite fleksible fagsystemer bidrar til mange klager. Informasjon på NAV.no og i søkediialogen er blitt bedre, men det er lite samordning mellom informasjonen som gis i søkediialog, på innloggede sider og via meldekortløsningen.»

Respondent spørreundersøkelse, NAV Klageinstans (dagpenger)

Resultater fra spørreundersøkelsen kan indikere at det spesielt er innenfor foreldrepenger at ansatte opplever at svakheter ved fagsystemer kan bidra til å generere klager (Figur 5-12). Mer spesifikt oppgir over 50 prosent av respondentene som arbeider med foreldrepenger at de tror at svakheter ved fagsystemer i NAV bidrar til å generere klager. Analyser av fritekstsvar indikerer at dette delvis kan henge sammen med overgang til nytt fagsystem for saksbehandling av søknad om foreldrepenger.

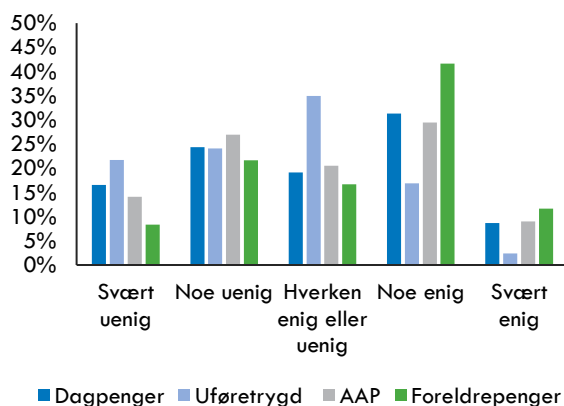
«For det første vil jeg nevne at foreldrepenger behandles i nytt fagsystem hvor de fleste sakene behandles helautomatisk. Dette kan føre til at vi ikke får utredet sakene godt nok før det går ut vedtak. Da er vi avhengig av at alle opplysningene som behandles automatisk er riktige for at vedtaket ikke skal bli feil.»

Respondent spørreundersøkelse. NAV Familie- og pensjonsytelser (foreldrepenger)

Til tross for at det i all hovedsak synes å være innenfor foreldrepengeområdet at svakheter ved

Figur 5-12: Respondentenes vurdering av fagsystemer i NAV

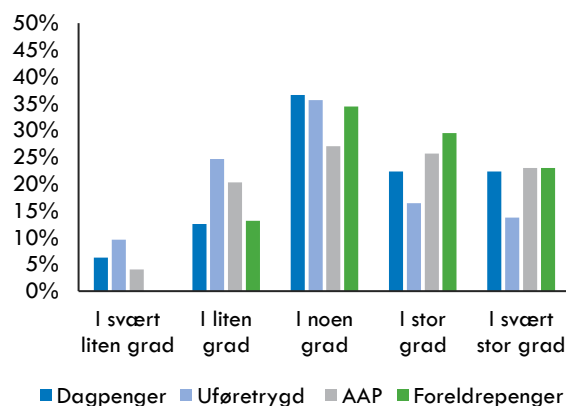
Respondentenes vurdering av påstanden: «Svakheter ved fagsystemer i NAV bidrar til å generere klager»



fagsystemer kan sies å være en driver for klager, synes de fleste respondenter, uavhengig av tilknytning til ytelse, å mene at tiltak rettet mot å forbedre fagsystemer vil kunne bidra til å redusere klagenivået. Spesielt gis det tilbakemelding om at det er behov for bedre integrasjon mellom de ulike systemene, samt at antallet systemer som saksbehandlerne skal håndtere bør reduseres.

IKT-modernisering i Arbeids- og velferdsetaten antas å ha gitt og vil kunne ha konsekvenser for klage- og ankeinngangen i NAV fremover (Prop. 1 S (2021-2022)). IKT-moderniseringen foregår i ulike faser og er delt inn i fire prosjekter, og Prosjekt 1 og Prosjekt 2 er allerede avsluttet. Prosjekt 3 vil bli avsluttet i 2022. I Prosjekt 3 har hittil ferdigstilt nye systemløsninger for svangerskapspenge, omsorgspenge og sykepenge. Det er videre laget nye systemløsninger for stønad ved pleie av syke barn, barnetrygd og enslig forsørgerstønad. I Prosjekt 3 gjenstår det blant annet å slutføre nye systemløsninger på sykepengeområdet. I neste fase av IKT-moderniseringen (Prosjekt 4) er det planlagt utfasing av systemene Arena og Abetal. Disse systemene håndterer i dag blant annet ytelsesområdene dagpenger og arbeidsavklaringspenger.

Respondentenes vurdering av tiltak for å redusere klagevolum: «Forbedringer i fagsystemer»



	Dagpenger	Uføretrygd	AAP	Foreldrepenger		Dagpenger	Uføretrygd	AAP	Foreldrepenger
Gjennomsnittssvar	2,9	2,5	2,9	3,3	Gjennomsnittssvar	3,4	3,0	3,4	3,6

Kilde: Spørreundersøkelse til ansatte i NAV, gjennomført i november og desember 2021 av Oslo Economics.

Note (venstre): Respondentene som valgte svaralternativ «Vet ikke» inngår ikke i beregningen. N(Dagpenger)=115, N(Uføretrygd)=83, N(AAP)=78, N(Foreldrepenger)=60. Note (høyre): Respondentene som valgte svaralternativ «Vet ikke» er utelatt fra utregningen. N(Dagpenger)=112, N(Uføretrygd)=73, N(AAP)=74, N(Foreldrepenger)=61. Verdiene i tabellene er regnet ut som gjennomsnitt av alle svar innenfor hver gruppe. I analysen er de ulike svaralternativene gitt verdier fra 1 til 5, der «Svært uenig»/«I svært liten grad» er gitt verdien 1, mens «Svært enig»/«I svært stor grad» er gitt verdien 5. Respondenter som svarte «Vet ikke» er ekskludert fra beregningen av gjennomsnitt.

5.6 Betydning av kompetanse for klagevolum generelt

Det er trolig ikke kun høyt vedtakspress i vedtaksinstansene og/eller svakheter ved fagsystemer som bidrar til at saker ikke utredes tilstrekkelig og/eller som fører til at det skjer feil i saksbehandlingen. Vår utredning tyder på at kompetanse på tvers av og i ulike deler av NAV også kan ha betydning for klagevolumet.

5.6.1 Kompetanse i vedtaksinstansene

Flere har påpekt i intervju at det kan være behov for å øke den juridiske- og medisinske kompetanse i ulike deler av NAV. Det påpekes blant annet at kombinasjonen av juss og medisin i vurderinger knyttet til de helserelevante ytelsene kan være vanskelig, og enkelte etterlyser økt kompetanse på trygdemedisin.

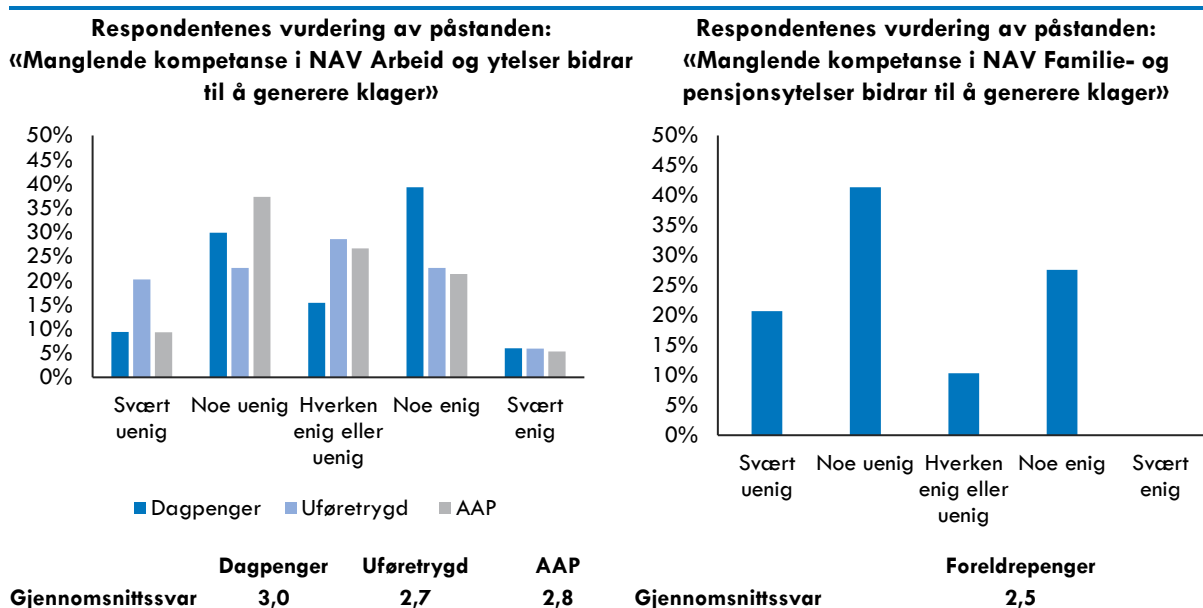
Dette reflekteres også i spørreundersøkelsen, der flere respondenter oppgir å være enige i at manglende kompetanse i NAV Arbeid og ytelser eller NAV familie- og pensjonsytelser bidrar til å generere klager (Figur 5-13). Om lag halvparten av de ansatte som arbeider med henholdsvis dagpenger,

uføretrygd, arbeidsavklaringspenger og foreldrepenger, oppgir at de tror at kompetanseheving i vedtaksinstansene kan bidra til å redusere klagevolumet (Figur 5-13).

«Jeg tror både lokalkontorene og NAV Arbeid og ytelser trenger mer juridisk kompetanse hos sine saksbehandlere og veiledere. Jeg tror ikke de trenger flere jurister nødvendigvis, men dersom en del av arbeidsstokken for eksempel tok videreutdanning i offentlig rett slik som fra nå tilbys blant annet ved høyskolen i Innlandet, så tror jeg kvaliteten på vedtakene blir bedre, at antall klager ville gå ned.»

Respondent spørreundersøkelse, NAV Arbeid og ytelser (arbeidsavklaringspenger)

Figur 5-13: Respondentenes vurdering av kompetanse i NAV Arbeid og ytelser og NAV Familie- og pensjonsytelser

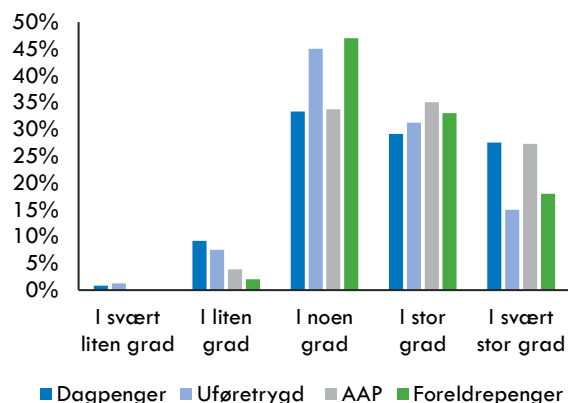


Kilde: Spørreundersøkelse til ansatte i NAV, gjennomført i november og desember 2021 av Oslo Economics

Note (venstre): Respondentene som valgte svaralternativ «Vet ikke» inngår ikke i beregningen. N(Dagpenger)=117, N(Uføretrygd)=84, N(AAP)=75. Note (høyre): Respondentene som valgte svaralternativ «Vet ikke» er utelatt fra utregningen. N=57.

Verdiene i tabellene er regnet ut som gjennomsnitt av alle svar innenfor hver gruppe. I analysen er de ulike svaralternativene gitt verdier fra 1 til 5, der «Svært uenig» er gitt verdien 1, mens «Svært enig» er gitt verdien 5. Respondenter som svarte «Vet ikke» er ekskludert fra beregningen av gjennomsnitt.

Figur 5-14: Respondentenes vurdering av tiltak for å redusere klagevolum: «Styrke kompetansen til saksbehandlere i vedtaksinstansen»



	Dagpenger	Uføretrygd	AAP	Foreldrepenge
Gjennomsnittssvar	3,7	3,5	3,9	3,7

Kilde: Spørreundersøkelse til ansatte i NAV, gjennomført i november og desember 2021 av Oslo Economics
 Note: Respondentene som valgte svaralternativ «Vet ikke» og «Ikke relevant» inngår ikke i beregningen. N(Dagpenger)=120, N(Uføretrygd)=80, N(AAP)=77, N(foreldrepenge)=60. Verdiene i tabellen er regnet ut som gjennomsnitt av alle svar innenfor hver gruppe. I analysen er de ulike svaralternativene gitt verdier fra 1 til 5, der «I svært liten grad» er gitt verdien 1, mens «I svært stor grad» er gitt verdien 5. Respondenter som svarte «Vet ikke» er ekskludert fra beregningen av gjennomsnitt.

Flere informanter uttrykker, både i intervju og i fritekstsvar i spørreundersøkelsen, at de opplever at det er mangel på jurister/juridisk kompetanse i NAV Arbeid og ytelse, samt at ansatte generelt burde ha større forvaltningsrettslig kompetanse.

Enkelte bemerker også at de opplever at den juridiske kompetansen, der denne allerede er til stede, ikke alltid blir brukt fornuftig. Dette skyldes at det i liten grad differensieres mellom ulike typer saker når det gjelder kompleksitet og at ikke saksbehandlerne med riktig kompetanse prioriteres til kompliserte saker, som for eksempel krever høy juridisk kompetanse.

«Det er fint med tverrfaglighet og det er mye god kunnskap i NAV, men mangelen på saksbehandlere med juridisk kompetanse er bekymringsfullt. Det bør være minst én jurist per avdeling.»

Respondent spørreundersøkelse, NAV Arbeid og ytelse (uføretrygd)

Flere nevner også at det kan være behov for å øke den medisinske kompetansen i vedtaksinstansen,

særlig relatert til ytelse hvor vedtak hviler på medisinske vurderinger (som arbeidsavklaringspenger og uføretrygd). Økt medisinsk kompetanse vil, sammen med økt bruk av rådgivende overlege, kunne heve kvaliteten på de medisinske vurderingene.

Til tross for at det synes å eksistere et behov for kompetanseheving, fremhever også flere informanter at det over tid har blitt et økt fokus på å samkjøre de ulike enhetene. Dette gjelder for eksempel i vedtaksinstansene, i gjennomføring av flere felles kurs og samlinger, og deling av interne dokumenter mellom de ulike enhetene.

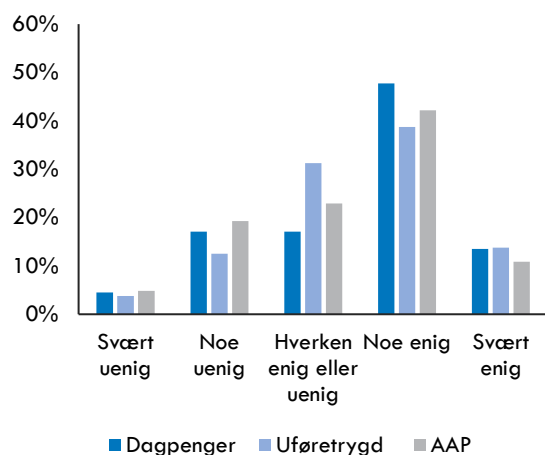
«Slike kompetansefremmende kurs som vi har fått delta på denne høsten er gode og nyttige verktøy, og ikke minst er de en oppfriskning av hvordan vi bør jobbe og snakke tydelig med brukere. Veldig bra med faglig påfyll, også på tvers av ulike enheter.»

Respondent spørreundersøkelse, NAV Familie- og pensjonsytelse (foreldrepenge)

5.6.2 Kompetanse ved NAV-kontor

Innhentet informasjon, både gjennom intervju og spørreundersøkelse, tyder på at det også kan være behov for kompetanseheving ved NAV-kontor. Mer spesifikt svarer over halvparten av respondentene som arbeider med dagpenger, uføretrygd eller arbeidsavklaringspenger at de tror at manglende kompetanse ved NAV-kontoret bidrar til å generere klager (Figur 5-15).

Figur 5-15: Respondentenes vurdering av påstanden: «Manglende kompetanse ved NAV-kontoret bidrar til å generere klager»



	Dagpenger	Uføretrygd	AAP
Gjennomsnittssvar	3,5	3,5	3,4

Kilde: Spørreundersøkelse til ansatte i NAV, gjennomført i november og desember 2021 av Oslo Economics.

Note: Respondentene som valgte svaralternativ «Vet ikke» inngår ikke i beregningen. N(Dagpenger)=111, N(Uføretrygd)=80, N(AAP)=83. Verdiene i tabellen er regnet ut som gjennomsnitt av alle svar innenfor hver gruppe. I analysen er de ulike svaralternativene gitt verdier fra 1 til 5, der «Svært uenig» er gitt verdien 1, mens «Svært enig» er gitt verdien 5. Respondenter som svarte «Vet ikke» er ekskludert fra beregningen av gjennomsnitt.

Flere informanter, både i intervju og i fritekstsvaret i spørreundersøkelsen, påpeker at de opplever at de ansatte ved de lokale kontorene ikke har god nok forståelse for regelverket for ytelsene og hvordan det praktiseres.

«Veileder på NAV-kontor har generelt for dårlig kunnskap om vilkår for uføretrygd, hva som skal dokumenteres og hva som er vilkår for ytelsen.»

Respondent spørreundersøkelse, NAV Arbeid og ytelser (uføretrygd)

Flere ansatte i NAV Arbeid og ytelser påpeker blant annet at de opplever at veiledningen NAV-kontorene gir brukere som skal søke om uføretrygd, kan føre til at det oppstår misforståelser eller gir brukerne et feil inntrykk av hvilke krav som må være oppfylt for å motta en ytelse. Et eksempel som trekkes frem er at veilederne gjerne ber brukere om å «prøve saken sin hos NAV Arbeid og ytelser», til tross for at det ikke har blitt utarbeidet en arbeidsevnevurdering. Et annet eksempel er at kontorene ofte ikke kjenner til dokumentasjonskravene som stilles i saksbehandlingen.

Lignende problemstillinger trekkes også frem relatert til dagpenger, og flere påpeker at de opplever at NAV-kontorene har fått for lite opplæring i ytelsesregelverket. Dette fører i visse saker til at veilederne ved lokalkontorene velger å svare brukerne, uten at de har oversikt over reglene. Dette kan gi brukere urealistiske forventninger til utfallet av søknaden.

«Det virker åpenbart at mange klager også kommer på bakgrunn av feil informasjon gitt, eller mangel på informasjon, fra veiledere ved lokalkontorene.»

Respondent spørreundersøkelse, NAV Arbeid og ytelser (arbeidsavklaringspenger)

5.7 Oppsummering

Oppsummert indikerer våre analyser at brukernes tillit til NAV, samt rollefordelingen mellom NAV-kontor og NAV Arbeid og ytelser, særlig for uføretrygd, i mange tilfeller virker å ha en direkte innvirkning på hvorfor en bruker velger å klage på vedtak fra NAV. Variasjoner i hvordan regelverket praktiseres, samt tidvis mangelfull utredning av saker, er også forhold som trolig indirekte påvirker klageinngangen.

Hvis bruker ikke har tillit til kvaliteten på saksbehandlingen i NAV, kan det øke tilbøyeligheten til å klage eller anke. Resultatene fra brukerundersøkelser NAV har gjennomført, antyder at en andel av brukermassen har svak tillit til kvaliteten på saksbehandlingen i NAV. 30 prosent av respondentene i brukerundersøkelsen er helt eller delvis enig i påstanden om at det ofte er flaks og tilfeldigheter som avgjør hva brukerne får fra NAV. At en del brukere har svak tillit til NAV, bidrar dermed trolig til mange klager.

Hvis bruker opplever at vedtaket fra NAV er uriktig eller virker dårlig begrunnet, kan det også føre til at bruker klager og anker. Omgjøringsandelen på vedtak etter klagebehandling var 45 prosent totalt i vedtaksinstansene og NAV Klageinstans i 2021. For flertallet av sakene som omgjøres er årsaken ulike typer saksbehandlingsfeil. Hovedårsakene til at klager på vedtak om ytelser omgjøres i NAV Klageinstans varierer på tvers av de ulike ytelsene. For dagpenger omgjøres flest saker fordi NAV Klageinstans har identifisert feil i lovtolkningen eller rettsanvendelsen. Det samme gjelder for foreldrepenger. For uføretrygd og arbeidsavklaringspenger omgjøres flest saker i NAV Klageinstans som følge av feil i bevisvurderingen. Innenfor uføretrygd er det også en relativt høy andel saker som omgjøres

på bakgrunn av at NAV Klageinstans vurderer at utredningen i saken har vært mangelfull. I mange klagesaker vurderer NAV Klageinstans at sakene ikke er tilstrekkelig utredet før vedtaket blir fattet. Dette er hovedsakelig et problem knyttet til saker om arbeidsavklaringspenger og uføretrygd, og det synes særlig å være mangler ved, og dårlig kvalitet på, de medisinske utredningene av sakene. Årsaken til at de medisinske vurderingene er mangelfulle synes å være sammensatt. Dette kan både relateres til at samarbeidet med helsetjenesten, herunder blant annet søkers fastlege, i mange tilfeller fungerer dårlig, at det er begrenset tilgang på rådgivende overlege i vedtaksinstansene og at den generelle medisinske kompetansen blant saksbehandlere i vedtaksinstansene er for lav. Det er dermed grunn til å tro at forbedret kvalitet i saksbehandlingen, vil kunne bidra til å redusere klageinngangen.

Et høyt «vedtakspress», det vil si krav til hvor mange vedtak enhver saksbehandler skal levere innen en gitt tidsramme, er trolig en medvirkende årsak til at det i en del saker ikke utredes grundig nok. Det totale sakspresset gjør at saksbehandlere opplever å ha lite tid til å behandle hver enkelt sak, og gjør at det lett

kan oppstå («slurvefeil») i vedtakene. Det virker likevel å være få ansatte som opplever at styringskravene til saksbehandlingstider er til hinder for at sakene kan utredes tilstrekkelig. Utfordringen er først og fremst hvor mye tid saksbehandlerne kan bruke på å utrede den enkelte sak.

Blant saksbehandlerne som vi har intervjuet, er det stor enighet om at bedre samarbeid på tvers av ulike deler av NAV, både mellom NAV-kontor og vedtaksinstansene og mellom vedtaksinstansene og NAV Klageinstans, trolig vil kunne bidra til å redusere klagevolumet. Tettere samarbeid vil blant annet legge til rette for raskere avklaringer av regelverksfortolkninger og generelt bidra til kompetanseheving.

Videre tyder resultatene av vår gjennomgang på at dagens rollefordeling mellom NAV-kontor og NAV Arbeid og ytelse, trolig bidrar til å generere klager (særlig innenfor uføretrygd). Det er ikke gitt at ansatte ved NAV-kontorene og saksbehandlere i vedtaksinstansene vurderer en sak likt, og dagens rollefordeling synes i en del saker å bidra til klager som følge av at NAV oppleves som lite omforente overfor bruker.

6. Betydning av informasjon og kommunikasjon med bruker

Vi finner at brukere generelt opplever at kommunikasjonen med og informasjonen fra NAV er god. Kvaliteten på vedtaksbrevene har blitt bedre over tid, men for noen ytelser er det fremdeles et forbedringspotensial. Vedtaksinstansene, særlig de som behandler søknader om arbeidsavklaringspenger og uføretrygd, opplever i enkelte tilfeller at søkerne ikke mottar tilstrekkelig informasjon fra NAV-kontor. Videre har digitalisering og nye elektroniske løsninger ført til at det for mange brukere har blitt enklere å søke om ytelser og lettere å klage. Selv om dette er en positiv utvikling, har det trolig bidratt til å øke klageinngangen.

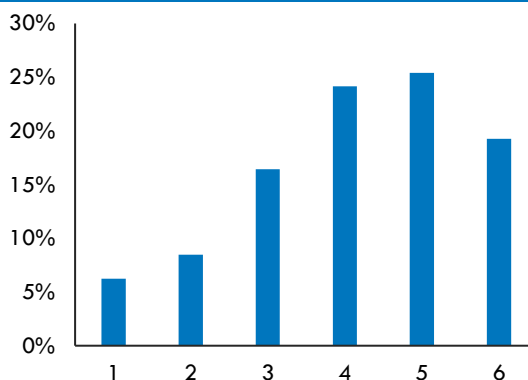
I dette kapittelet vurderer vi hvilken betydning informasjon fra NAV og kommunikasjon mellom NAV og bruker, samt brukers søke- og klagemuligheter har for klagevolumet i NAV.

6.1 Brukernes tilfredshet med informasjon fra NAV

Informasjonen til og kommunikasjonen med bruker vil ha betydning for klagevolumet. Dersom bruker ikke forstår begrunnelsen for et gitt vedtak, vil det skape usikkerhet hos bruker som kan resultere i at han/hun velger å klage. I hvilken grad bruker informeres om sine klagemuligheter, kan også ha betydning for klagevolumet.

Figur 6-1 viser resultater fra brukerundersøkelsen til NAV i 2021, på spørsmål om hvor fornøyd brukerne har vært med informasjonen fra NAV. Nærmere 70 prosent av brukerne oppgir en score mellom 4 til 6 på dette spørsmålet. Brukerundersøkelsen viser også at de fleste brukerne opplever det som enkelt å forstå hvilken informasjon NAV trenger for å behandle en søknad, enkelt å finne informasjon om saksbehandlingstider, og enkelt å forstå hvilke regler som er brukt for å fatte et vedtak.

Figur 6-1: «Tenk på den siste søknaden, hvor fornøyd er du med, og hvor enkelt er det å forstå informasjonen fra NAV?» Gradert på en skala hvor 1 er «svært vanskelig» og 6 er «svært enkel».



Kilde: Brukerundersøkelse NAV 2021. Note: Respondentene som valgte svaralternativ «vet ikke» eller som ikke svarte er utelatt fra figuren. Dette tilsvarte 4 % av respondentene. N=10637.

Intervjuene og fritekstsvar i spørreundersøkelsen til ansatte i NAV, tilsier at de ansatte opplever at informasjonen som gis ved informasjonskanalene som NAV Kontaktsenter, NAV-kontorene og nettsiden til NAV/Ditt NAV bidrar positivt i kontakten mellom NAV og brukerne. De tre informasjons- og kommunikasjonskanalene sikrer at relevant informasjon er tilgjengelig, og at generelle og spesifikke spørsmål kan besvares. Flere trekker frem profesjonaliseringen av kontaktsenteret som et særlig godt tiltak for å styrke informasjon og kommunikasjon med brukerne.

NAV Kontaktsenter omtales av flere intervjupersoner som førstelinjen i møte med brukerne. De siste årene har det vært en profesjonalisering av kontaktsenteret, og de som arbeider der kan nå besvare de fleste spørsmålene som brukerne har. Saksbehandlerne i vedtaksinstansene uttrykker i intervjuer at kontaktsenteret bidrar til økt kvalitet i saksbehandlingen at saksbehandlerne kan bruke mindre tid på henvendelser fra brukere og mer tid på å behandle saker.

Flere saksbehandlere opplever det også som nyttig å kunne kommunisere med brukere gjennom Ditt NAV, oppklare misforståelser og for å stille andre spørsmål. Personene vi har vært i kontakt med opplever at kommunikasjon med bruker under saksbehandling har blitt forbedret som følge av digitalisering. Flere saksbehandlere gir også uttrykk for at de opplever at brukerne i større grad svarer på henvendelser som følge av økt bruk av Ditt NAV og automatiske varslingssystemer, som for eksempel at bruker får

melding på telefon og e-post når han/hun har mottatt en ny melding i Ditt NAV.

Derimot har flere i intervjuer også problematisert at digitaliseringsprosessen har skapt en økt avstand mellom brukerne og NAV. Digitaliseringen har også gjort det mer krevende å kontakte brukere som ikke benytter den digitale plattformen, særlig brukere som ikke har en folkeregistrert adresse.

Digitaliseringsprosessen har også medført til at mye informasjon er tilgjengelig for bruker på nettsidene til NAV. De ansatte vurderer i intervjuer at nettsidene er svært nyttige for de fleste brukerne, men at informasjonen som regel kun er tilpasset normalsituasjonen. Dette kan for eksempel føre til at et par som søker om foreldrepenger, der far er student og mor er i fast arbeid, må søke informasjon gjennom de andre kommunikasjons- og informasjonskanalene. I noen tilfeller vurderes også informasjonen på nettsidene å være lite forståelig. Trolig har det særlig vært utfordrende å ha riktig og oppdatert informasjon på nettsidene under koronapandemien som følge av mange og hyppige regelverksendringer under koronapandemien.

«I arbeidet med dagpenger møter jeg ofte på klager som skyldes vanskelig forståelig informasjon på NAV sine nettsider eller på DittNAV. Noe av informasjonen er direkte motstridende til det som fremkommer andre steder.»

Respondent spørreundersøkelse, NAV Klageinstans (dagpenger)

Saksbehandlerne i vedtaksinstansene og NAV Klageinstans gir i fritekst svar i spørreundersøkelsen uttrykk for at de ser eksempler på at nye og mer brukervennlige løsninger og forbedret informasjon til bruker kan bidra til å redusere klagevolumet. Innenfor dagpengeområdet vises det til at automatisk påminnelse om å sende meldekort har bidratt positivt for å redusere klagevolum:

«Vi ser nedgang i klagevolum på områder der informasjonen til brukere blir bedre, og de får oppfølging og påminnelser om viktige forhold for stønadsaken. Antall klager på trekk i, og stans av, dagpenger gikk betydelig ned når

det ble laget rutine for påminnelse på SMS om å sende meldekort.»

Respondent spørreundersøkelse, NAV Klageinstans (dagpenger)

I forbindelse med meldekort pekes det samtidig på at melding om at dagpenger er stanset, trolig også kunne bidratt positivt:

«Brukere får ikke alltid beskjed om at dagpengene er stanset, og lever i tro om at hen fortsatt har løpende dagpenger selv etter dagpengene er stanset. [...] Tror vi hadde hatt færre misfornøyde brukere dersom brukere alltid fikk vedtak/SMS om at dagpengene er stanset.»

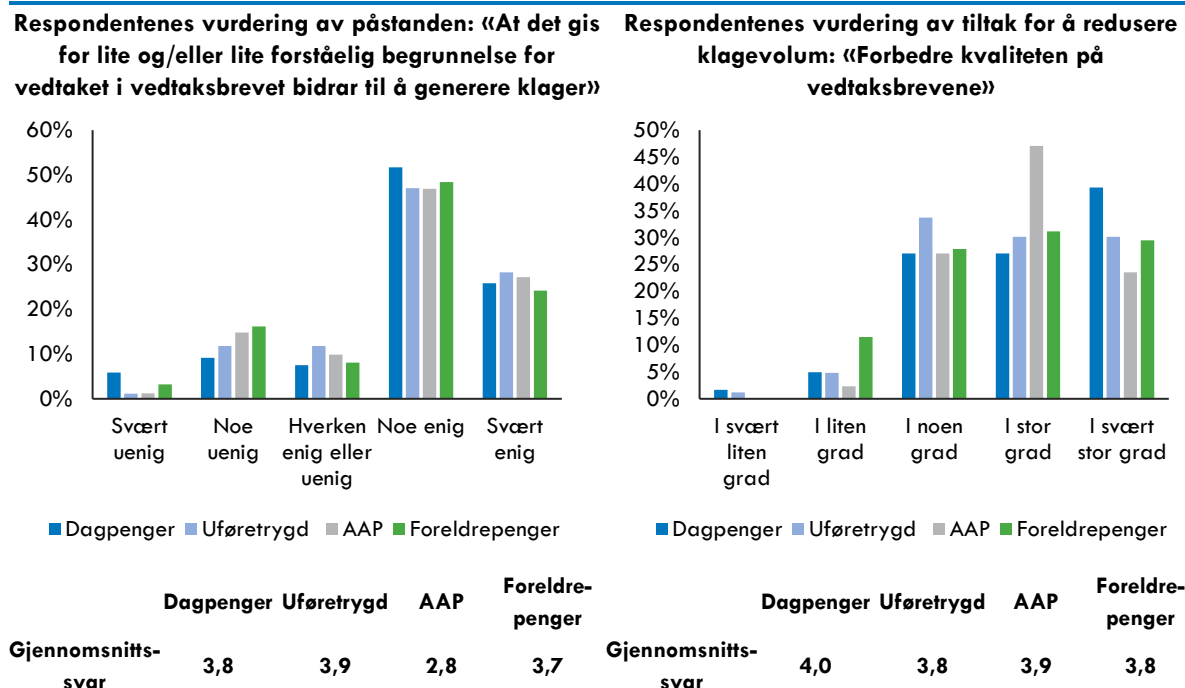
Respondent spørreundersøkelse, NAV Arbeid og ytelser (dagpenger)

6.2 Kvalitet på vedtaks- og mangelbrev

Både saksbehandlere i vedtaksinstansene og i NAV Klageinstans, gir i intervjuer uttrykk for at de opplever at kvaliteten på vedtaksbrevene har blitt forbedret over tid. Flere opplever at saksbehandlerne bruker mer tid på å begrunne vedtaket og beskrive hvordan sakens ulike elementer vurderes og vektet. Flere opplever også at det har blitt rettet søkelys på klart språk i vedtaksbrevene.

Figur 6-2 viser resultater fra spørreundersøkelsen til ansatte i NAV, nærmere bestemt i hvilken grad ansatte i NAV tror at for lite og/eller for lite forståelig begrunnelse i vedtaksbrevet bidrar til å generere klager og om forbedret kvalitet på vedtaksbrevene kan redusere klagevolum. Til tross for at vedtaksbrevet har blitt bedre over tid, viser figuren at det er flere som opplever at lite forståelig begrunnelse for vedtaket i vedtaksbrevet bidrar til å generere klager. Over 60 prosent av respondentene, uavhengig av tilknytning til ytelse, oppgir også i spørreundersøkelsen at de tror at tiltak rettet mot å forbedre kvaliteten på vedtaksbrevene vil kunne bidra til å redusere antall klager. Dette gjenspeiler seg også i intervjuene og i fritekstsvarene i spørreundersøkelsen. Flere tar 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, samt at det med fordel kunne inneholdt en veiledning om veien videre for brukeren.

Figur 6-2: Respondentenes vurdering av kvalitet på vedtaksbrev



Kilde: Spørreundersøkelse til ansatte i NAV, gjennomført i november og desember 2021 av Oslo Economics.

Note (venstre): Respondentene som valgte svaralternativ «Vet ikke» inngår ikke i beregningen. N(Dagpenger)=120, N(Uføretrygd)=85, N(AAP)=81, N(Foreldrepenger)=62. Note (høyre): N(Dagpenger)=122, N(Uføretrygd)=83, N(AAP)=85, N(Foreldrepenger)=61.

Verdiene i tabellene er regnet ut som gjennomsnitt av alle svar innenfor hver gruppe. I analysen er de ulike svaralternativene gitt verdier fra 1 til 5, der «Svært uenig»/«I svært liten grad» er gitt verdien 1, mens «Svært enig»/«I svært stor grad» er gitt verdien 5. Respondenter som svarte «Vet ikke» er ekskludert fra beregningen av gjennomsnitt.

«Flere kolleger er dyktige på å begrunne/forklare i mangelbrev og i vedtak, mens andre skriver minimalt og skaper forvirring.»

Respondent spørreundersøkelse, NAV Arbeid og ytelser (dagpenger)

Det er også enkelte som problematiserer at både mangelbrev (brev som sendes for å etterlyse dokumentasjon i saker) og vedtaksbrev for enkelte ytelser har blitt for korte. Særlig innenfor foreldrepenger opplever mange at vedtaksbrevene har blitt for korte:

«I kompliserte saker bør vi overstyre standardbrev og skrive en utfyllende begrunnelse særlig dersom vedtaket er til ugunst. Dette trenger ikke bety at vi får færre klager, men det er mulig klagen vil være bedre begrunnet hvis brukerne forstår vedtaket de har fått.»

Respondent spørreundersøkelse, NAV Familie- og pensjonsytelser (foreldrepenger)

Enkelte problematiserer også at brukere bestemmer seg for å klage før de har lest vedtaksbrevene, og at vedtaksbrevene i noen tilfeller aldri blir lest.

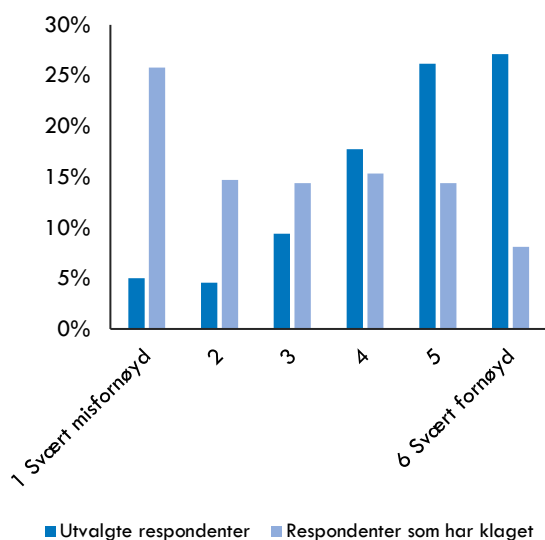
«Mange klager kunne vært unngått om klagerne hadde lest gjennom den informasjonen de har krysset av for å ha lest, eller lest gjennom hele vedtaksbrev.»

Respondent spørreundersøkelse, NAV Arbeid og ytelser (dagpenger)

Figur 6-3 viser resultater fra brukerundersøkelsen til NAV, på spørsmål om hvor fornøyd eller misfornøyd brukerne har vært med informasjonen de fikk sammen med vedtaket. I figuren har vi inkludert brukerne som har klaget på vedtak eller gitt negativ tilbakemelding til NAV i løpet av de siste seks månedene, referert til som respondenter som har klaget. Resultatene fra brukerundersøkelsen viser at brukerne generelt er fornøyd med informasjonen de fikk sammen med vedtaket, men vi ser også at personer som tidligere har klaget på vedtak som regel ikke er fornøyd med informasjonen de får sammen med vedtaket. Dette

skyldes trolig til dels at de opplever det som vanskeligere å forstå innholdet i vedtaksbrevet, men resultatene er trolig også preget av at brukerne i denne gruppen er generelt misfornøyde, ettersom de nylig har sendt en form for klage til NAV.

Figur 6-3: «Tenk på den siste søknaden. Hvor fornøyd eller misfornøyd var du med informasjonen du fikk sammen med vedtaket?»



Kilde: Brukerundersøkelse NAV 2021 **Note:** Respondentene som valgte svaralternativ «vet ikke» eller som ikke svarte er utelatt fra figuren. Dette tilsvarte 10 % og 7 % for henholdsvis utvalgte respondenter og respondenter som har klaget. N(Utvalgte respondenter)=10637, N(Respondenter som har klager)=939.

6.2.1 Tilbakemeldinger fra NAV Klageinstans

Klageinstansen påpeker i sin kvalitetsrapport fra 2020 at måten NAV informerer om mangler ved søknaden om dagpenger særlig er lite brukervennlig, og at praksisen ikke ivaretar brukers rettssikkerhet på en tilstrekkelig måte.

I de tilfeller hvor det mangler opplysninger eller er uklarheter i søknaden, må bruker få tydelig informasjon om hva vedkommende må sende inn før NAV kan behandle saken. Klageinstansen påpeker imidlertid at bruker, i mange av sakene de har behandlet, har mottatt et standardbrev med overskrift «Informasjon om saksbehandlingstid». Dette brevet har både hatt informasjon om saksbehandlingstid og hvilken tilleggsdokumentasjon bruker må sende inn. Overskriften leder imidlertid brukeren til å tro at brevet kun har informasjon om saksbehandlingstid. Informasjonen om at bruker må sende inn manglende dokumentasjon til NAV for å få godkjent søknaden, står først i slutten av brevet. Dette kan derfor lett overses av bruker. Klageinstansen bemerker at denne feilen i noen saker får så stor betydning at vedtaket blir opphevet, og saken blir sendt tilbake til ny behandling i vedtaksinstans.

Bruker får ganske mye informasjon om nødvendigheten av dokumentasjon, men vi har nok litt å hente på at alle er mer konkrete ved utsendelse av mangelbrev.

Respondent spørreundersøkelse, NAV Arbeid og ytelser (dagpenger)

Lignende problemstillinger trekkes også frem i tidligere kvalitetsrapporter. I 2018 påpeker Klageinstansen blant annet at mangelbrevene som blir sendt til bruker ofte ikke har tydelig nok informasjon om hvilken dokumentasjon som mangler. I mange saker er det slik at bruker har ettersendt noe dokumentasjon, men ikke alt NAV trenger. Klageinstansen påpeker at dette tyder på at bruker ikke har fått med seg eller ikke forstår hvilken dokumentasjon NAV må ha for å kunne behandle kravet, og at NAV Arbeid og ytelser må gi bruker bedre og mer konkret veiledning knyttet til hva som mangler og en ny frist for innsending.

6.3 Informasjon om klagemuligheter

Bruker informeres om klagemuligheter i ulike kanaler. I vedtaksbrevet står det oppgitt hvordan brukeren skal gå frem for å klage på vedtaket, hvem brukeren skal klage til og frist for å klage (NAV, 2022). Bruker informeres også i mange tilfeller om klagemuligheter i brukers dialog med NAV Kontaktsenter og NAV-kontor.

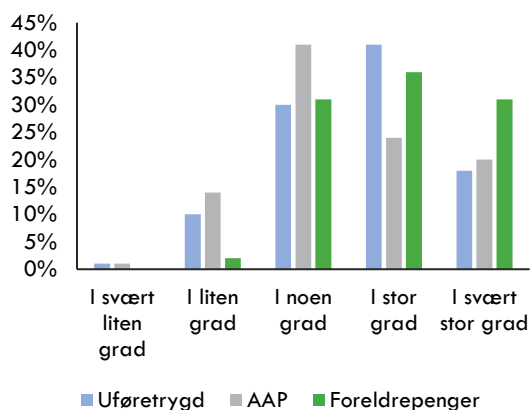
Hvor enkelt det er å sende inn en klage, kan også påvirke klagevolumene. Det har de siste årene blitt innført elektronisk klageskjemaer for de fleste ytelser. Figur 6-4 viser resultater fra spørreundersøkelsen til ansatte i NAV om i hvilken grad ansatte i NAV tror at det over tid har blitt enklere å klage, kan forklare utviklingen i antall klager.

Resultatene som presenteres i Figur 6-4 viser at det er flere som sier seg enig i påstanden om at utviklingen i antall klager kan forklares ved at det over tid har blitt enklere å klage, blant annet som følge av innføring av elektronisk klageskjema. Dette gjelder særlig ansatte som arbeider med foreldrepenger og uføretrygd.

«Etter at det er innført digitalt klageskjema har klageinngangen økt.»

Respondent spørreundersøkelse, NAV Familie- og pensjonsytelser (foreldrepenger)

Figur 6-4: I hvilken grad ansatte i NAV tror at det at det over tid har blitt enklere å klage kan forklare utviklingen i antall klager



	Uføretrygd	AAP	Foreldrepenger
Gjennomsnittssvar	3,7	2,5	4,0

Kilde: Spørreundersøkelse til ansatte i NAV, gjennomført i november og desember 2021 av Oslo Economics.
 Note: Respondentene som valgte svaralternativ «Vet ikke» inngår ikke i beregningen. N(Uføretrygd)=84, N(AAP)=85, N(Foreldrepenger)=62. Verdiene i tabellen er regnet ut som gjennomsnitt av alle svar innenfor hver gruppe. I analysen er de ulike svaralternativene gitt verdier fra 1 til 5, der «I svært liten grad» er gitt verdien 1, mens «I svært stor grad» er gitt verdien 5. Respondenter som svarte «Vet ikke» er ekskludert fra beregningen av gjennomsnitt.

Digitale løsninger har også gjort det enklere å søke om ytelser. Gjennom intervjuene og spørreundersøkelsen til ansatte i NAV påpekes det at brukere nå kan sende inn søknad om uføretrygd uten at det foreligger en arbeidsevnevurdering fra NAV-kontoret. At brukere veldig enkelt kan sende inn søknad og klager uten å fylle noen grunnleggende vilkår til kvalifisering eller dokumentasjon, kan bidra til flere søknader som ikke innfrir vilkårene for ytelsene og dermed flere klager.

«Det er blitt enklere for brukere å søke om uføretrygd. At brukere nå kan søke elektronisk uten at det foreligger en arbeidsevnevurdering med konklusjon "varig tilpasset innsats" gjør at det i mye større grad mottas søknader der bruker ikke er avklart, noe som også medfører en høyere avslagsprosent - og dermed også klager.»

Respondent spørreundersøkelse, NAV Arbeid og ytelser (uføretrygd)

6.4 Oppsummering

Informasjonen til og kommunikasjonen med bruker vil ha betydning for klagevolumet. Dersom bruker ikke forstår begrunnelsen for et gitt vedtak, vil det skape usikkerhet hos bruker som kan resultere i at han/hun velger å klage. Profesjonaliseringen av kontaktcenteret i NAV og digitaliseringsprosessen som har vært, har trolig bidratt til å forbedre kommunikasjonen med, og informasjonen til brukere. Samtidig gir de elektroniske løsningene mindre mulighet for å tilpasse informasjonen til brukernes situasjon.

Kvaliteten på vedtaksbrevne er forbedret, men det er fremdeles et forbedringspotensial ifølge mange av de intervjuede. Vedtakene kan typisk være mangelfullt begrunnet, særlig innenfor arbeidsavklaringspenger og uføretrygd. For foreldrepenger, informerer standard vedtaksbrev kun om resultat i saken. Enkelte problematiserer at vedtaksbrevne for foreldrepenger muligens har blitt for korte. I sum bør bedre kommunikasjon med bruker og forbedrede vedtaksbrev, kunne tilrettelegge for at bruker blir bedre informert og får en bedre forståelse for vedtaket. Gitt at saksbehandlingen er riktig, bør det isolert sett redusere antall klager.

Veileder ved NAV-kontoret har en viktig rolle i kommunikasjonen med søkere særlig innenfor uføretrygd og arbeidsavklaringspenger. Enkelte ansatte i NAV Arbeid og ytelser opplever at bruker i dag i en del tilfeller ikke blir tilstrekkelig informert om vilkårene for ytelsen og hvilke dokumentasjonskrav som stilles.

Elektroniske løsninger har ført til at det over tid har blitt enklere for mange brukere, særlig de med digital kompetanse, å søke om ytelser og lettere å klage på vedtak. Dette virker å være spesielt gjeldende for uføretrygd, hvor det har blitt mulig å søke elektronisk uten kontakt med veileder ved NAV-kontor. Flere intervjuobjekter har påpekt at dette trolig har bidratt til flere søknader og flere klager innenfor uføretrygd, ettersom flere av de som søker ikke innfrir vilkårene for ytelsen.

7. Referanser

- Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2022. *Arbeids- og velferdsetaten (NAV)*. [Internett]
Available at: https://www.regjeringen.no/no/dep/aid/om-arbeids-og-inkluderingsdepartementet/etatstyring/underliggende-etater/arbeids_og_velferdsetaten/id1511/
[Funnet 25 Januar 2022].
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2022. *Tildelingsbrev til Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2022*, Oslo: Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Dahl, E. S. et al., 2021. Ett år med korona. Utvikling og utsikter for NAVs ytelser og brukere. *Arbeid og velferd*, 2021(1), pp. 1-23.
- Lima, I. & Grønlien, E., 2020. Flere mottar uføretrygd og sosialhjelp etter innstramming i AAP-regelverket. *Arbeid og velferd*, 2020(2), pp. 61-79.
- Løset, K., 2019. *tv2.no*. [Internett]
Available at: <https://www.tv2.no/a/11042072/>
[Funnet 4 april 2022].
- Mandal, R. & Dyrstad, K., 2017. Klage og omgjøring i NAV. Hva kan gjøres bedre?. *Arbeid og velferd*, 2017(1), pp. 91-104.
- Mandal, R., Dyrstad, K., Melby, L. & Midtgård, T., 2016. *Omgjøring av vedtak i NAV og Trygderetten*, Trondheim: SINTEF.
- NAV Klageinstans, 2020. *Kvalitetsrapport fra NAV Klageinstans*, s.l.: s.n.
- NAV, 2017. *Den rådgivende legen i Arbeids- og velferdsetaten*. Oslo : NAV.
- NAV, 2019. *Arbeids- og tjenestelinjen*. [Internett]
Available at: <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/om-nav/fakta-om-nav/partnerskapet-i-nav/arbeids-og-tjenestelinjen>
[Funnet 18 Oktober 2021].
- NAV, 2019. *Ytelseslinjen*. [Internett]
Available at: <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/om-nav/fakta-om-nav/partnerskapet-i-nav/ytelseslinjen>
[Funnet 18 Oktober 2021].
- NAV, 2020. *Organisasjonskart NAV*, Oslo: NAV.
- NAV, 2021. *Klage på service*. [Internett]
Available at: <https://www.nav.no/person/kontakt-oss/nb/tilbakemeldinger/serviceklage>
[Funnet 18 Oktober 2021].
- NAV, 2021. *NAV i tall og fakta 2020*, Oslo: NAV.
- NAV, 2021. *Årsrapport 2020*, s.l.: s.n.
- NAV, 2022. *Dine klagerettigheter*. [Internett]
Available at: <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kontakt-nav/klage-ris-og-ros/klagerettigheter#chapter-3>
[Funnet 22 Mars 2022].
- Norsk senter for forskningsdata, u.d. NAV *Arbeid og Ytelser*. [Internett]
Available at: <https://www.nsd.no/polsys/data/forvaltning/enhet/57113/endringshistorie>
[Funnet 18 Oktober 2021].
- NOU 2020:9, 2020. *Blindsonen - Gransking av feilpraktiseringen av folketrygdlovens oppholdskrav ved reiser i EØS-området*, Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.
- Nyberg, T. E. et al., 2020. *Brukertilfredshet og tillit i koronasituasjonen: NAVs Personbrukerundersøkelse og Arbeidsgiverundersøkelse 2020*, Oslo: NAV.
- Prop. 1 S (2021-2022), 2021. *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)*, Oslo: Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Riksrevisjonen, 2020. *Riksrevisjonens undersøkelse av årsaker til lang saksbehandlingstid i klage- og ankesaksbehandlingen i NAV og Trygderetten*, s.l.: s.n.
- Trygderetten, 2021. *Årsrapport 2020*, Oslo: Trygderetten.
- Trygderetten, 2022. *Prinsipielle kjennelser*. [Internett]
Available at: <https://trygderetten.no/nb/prinsipielle-kjennelser>
[Funnet 1 april 2022].

Vedlegg A Vurdering av et utvalg omgjøringsaker i NAV Klageinstans

A.1 Innledning

Det ble foretatt et uttrekk av femti tilfeldige saker som NAV Klageinstans behandlet vedrørende arbeidsavklaringspenger, der klageren er gitt medhold gjennom klagesaksbehandlingen. Utgangspunktet har vært å vurdere om en nærmere gjennomgang av et utvalg saker vil gi funn som kan bidra til å vurdere hvordan klagesystemet og behandlingen av klagesakene kan forbedres.

Alle sakene er fra 2019, og ved de rettslige vurderingene er lovgrunnlaget fra 2019 lagt til grunn. Dette medfører blant annet at § 11-21 som tidligere ga et økt beløp for ung ufør (< 26 år), i tråd med «ung ufør»-ordningen i uføretrygden er vurdert ut fra reglene som gjaldt i 2019. Det gjaldt fire av de uttrukne sakene. Ordningen ble opphevd (endringslov 84/2019) med virkning fra 1. februar 2020, med enkelte overgangsordninger.

I det følgende er de aktuelle sakene vurdert fra ulike innfallsvinkler for å kunne kaste lys over klagesaksbehandlingen i NAV, og hva som kan læres for eventuelt å effektivisere klagesaksbehandlingen. Selve saksbehandlingstiden vil ikke bli vurdert i dette dokumentet idet det her foreligger generelle data for hele det aktuelle materialet. I det videre vil bare enkelte tidsløp nevnes under presentasjonen av materialet når dette vurderes fra andre perspektiver.

I A.2 vurderes klagesakene der klagen har ført fram på én av tre måter, og da ut fra resultatet i klageomgangen.

I A.3 er temaet hvilke bestemmelser som, når det klages, har stått sentralt i vurderingen til henholdsvis vedtaksinstansen og klageinstansen, og hvor de ulike vurderingene skiller seg mellom instansene.

I A.4 er det, det rettslige omgjøringsgrunnlaget som er temaet. I NAV klageinstans opererer de med seks ulike (rettslige) grunnlag som kan forklare hvorfor en klage har ført til omgjøring.

I A.5 er fokus på vurderingene til de rådgivende overlegene og hvorvidt de har vært sentrale for vurderingene i klageinstansen, og særlig der medisinske spørsmål vil ha betydning for avgjørelsene.

I A.6 foretas en knapp oppsummering om hva som kommer ut av denne gjennomgangen hva gjelder drivere for klagesaker, og om mulige hensiktsmessige

grep for å kunne sikre færre klagesaker, og i alle fall en større konsensus mellom vedtaksinstans og klageinstans hva gjelder rettslige vurderinger. Dette vil uansett kunne medføre redusert tidsbruk ved selve klagesaksbehandlingen.

A.2 Resultatet i klagesakene – ut fra resultat

Dette materialet består av femti klagesaker der klageinstansen ga klageren medhold. Av disse endte 35 saker med fullt medhold, 3 saker med delvis medhold og 12 vedtak ble opphevd og sendt tilbake til vedtaksinstansen. Det gir grunn til å vurdere bakgrunnen for endringsvedtaket for hver av disse tre gruppene.

A.2.1 Opphevede vedtak

Nær 25 prosent av vedtakene ble opphevd. Dette innebærer at sakene sendes tilbake til vedtaksinstansen i NAV til ny behandling. Dette innebærer alltid at en kanskje allerede lang saksbehandlingstid, vil bli ytterligere forlenget. Også et nytt vedtak i NAV kan påklages og vil da lett resultere i ny og tidkrevende behandling i klageinstansen.

Dette er derfor en viktig oppgave å vurdere grunner til at vedtak blir opphevd i klagerunden og ikke erstattet av et nytt vedtak.

Av de 12 opphevede vedtakene, er seks begrunnet med «mangelfull utredning», dvs. at saken ikke var tilstrekkelig opplyst da vedtaksinstansen behandlet den. Når det gjelder det nærmere innholdet i de ulike kategoriene i medholdssakene, herunder «mangelfull utredning», se A.4. Når saken ikke er tilstrekkelig opplyst, vil dette med nødvendighet føre til oppheving idet det ikke foreligger grunnlag for å kunne fatte et nytt (annerledes) vedtak og derved få klagesaken endelig avgjort.

Her ligger ansvaret på vedtaksinstansen som, i alle fall der et vedtak med negativt utfall blir påklaget, må sikre at saken blir tilstrekkelig opplyst om så vedtaket blir stadfestet før oversending til klageinstansen. Dette gjelder altså for 12 prosent av sakene i materialet.

Om man ser inn i detaljene i disse seks sakene, er det et felles trekk i fire av dem at det mangler uttalelse fra rådgivende lege, og at det er anført av klageinstansen at dette burde ha skjedd allerede som

ledd i saksbehandlingen for vedtaksorganet. Disse fire sakene lå i klageinstansen i henholdsvis 197, 136, 155 og 146 dager før vedtaket om opphevelse. Snittet er nær 160 dager. En skulle derfor anta at en kort gjennomlesning av disse fire sakene ved innkomst, kunne resulterte i en rask vurdering av om det foreligger et tilstrekkelig faktum (vedtaksgrunnlag) og derved ført til en vesentlig nedkorting før opphevelse og tilbakesending.

I de to siste sakene der mangelfull utredning førte til opphevelse, hadde sakene vært forelagt rådgivende lege. I begge sakene fant klageinstansen at dette ikke var tilstrekkelig til at saken ble tilstrekkelig opplyst. En representativ sak i denne gruppen ble vurdert slik av klageinstansen:

«Minimal kontakt mellom NAV og bruker de siste 3 årene. Mangler dokumentasjon på behandling og sykdom i denne perioden for å kunne vurdere om vilkårene i § 11-12 er oppfylt. Det må innhentes mer medisinsk dokumentasjon.»

I de seks andre sakene som ble opphevd, lå forklaringen i tre ulike rettslige grunnlag med to saker i hver gruppe. I to av sakene ble opphevelsen begrunnet i endret faktum, dvs. at saken var tilstrekkelig opplyst da vedtaksinstansen behandlet saken, men de faktiske forholdene hadde endret seg før klageinstansen fattet vedtak. Typisk er følgende sak:

«Ny medisinsk dokumentasjon som tilsier større psykiske plager. Samtidig lite konkrete funksjonsbeskrivelser. Fremlegg for ROL i KA. ROL vurderer at saken ikke er godt nok medisinsk opplyst.»

Denne saken hadde ligget i klageinstansen i «bare» 85 dager, og som sådan langt under gjennomsnittet i klagerunden. Men også her skal det fattes nytt vedtak i NAV før ev. ny klagesaksbehandling.

I to saker fant klageinstansen at vedtaket var basert på feil i den generelle lovtolkningen. Begge sakene gjaldt spørsmålet om utløpstidspunkt gammel/stønadsstidspunkt ny periode, herunder ble også et tilbakebetalingskrav opphevd. De to siste klagesakene var omtrent tilsvarende selv om klageinstansen anførte at grunnen var ulik vurdering av innholdet i den aktuelle lovbestemmelsen. Her kan det nevnes følgende avgjørelse som ble tilbakesendt etter å ha ligget nær et halvt år i klageinstansen:

«En vurdering etter § 11-12 blir ikke aktuell før ordinær stønadsperiode er uttømt. Bruker påbegynte en ny stønadsperiode med AAP, jf. reglene i gammel lovs § 11-20 fra 2015. Det er ikke relevant om helseplagene nå er det samme som i forrige periode med AAP, så lenge forrige stønadsperiode ble avsluttet med at hun ble vurdert som ferdig avklart. Hun har søkt på nytt og

da løper ny stønadsperiode på 4 år. Max dato er i mai 2019. Oppheves og hjemvises for ny behandling.»

I de sist nevnte seks sakene ble rådgivende leges vurdering oppfattet som tilfredsstillende, eller som uaktuell fordi det var rent rettslige spørsmål som ble avgjort.

A.2.2 Vedtak med delvis medhold

Det var 3 av vedtakene (6 prosent) i klagerunden som førte til at klageren fikk delvis medhold. Den rettslige begrunnelsen er ulik i de tre sakene. Den ene saken gjaldt avslutning av AAP uten at klager hadde fått forhåndsvarsel om at det ville bli stans på grunn av manglende vilje til å delta i tiltak, jf. ftrl. § 11-7, mens deler av et annet vedtak ble opprettholdt, og derfor ble resultatet «bare» delvis medhold. I den andre saken hadde klager gjennomført en ønsket ryggoperasjon, og klageinstansen opphevd avslaget med virkning fra operasjonstidspunktet. Den siste saken gjaldt AAP ved (minst) to yrkesskader (ftrl. § 11-22) samt vurderinger vedrørende yrkesskaden/menerstatning. Når det gjelder årsakssammenheng mellom yrkesskaden og AAP, kom klageinstansen til annet resultat enn vedtaksinstansen. Det ble begrunnet slik:

«Både spesialister og rådgivende leger i de ulike instansene har kommet til forskjellig svar hva gjelder årsakssammenheng. KA er enig med NAV i at det foreligger årsakssammenheng for den ene yrkesskaden. Vi er derimot ikke enig i ansvarsfordelingen, og anser at denne er 70 prosent, i motsetning til 10 prosent slik NAV har vurdert.»

Det kan være den noe uoversiktlige mengden anførsler, og at det er knyttet til ulike ytelser, som førte til at denne klagesaken hadde lengst behandlingstid før klageren ble gitt delvis medhold, hele 286 dager. Hvis vi legger til de 120 dagene som det tok før vedtaksinstansen fattet sin vurdering av klagen, kom det endelige svaret på klagen over AAP et godt år etter at klagen ble innsendt og da med delvis medhold. Dette er den klagesaken som har tatt lengst tid i systemet i dette materialet. Den korteste tiden fra mottatt klage i vedtaksinstansen til klagen var endelig avgjort med et medholdsvedtak er 4 måneder (120 dager).

A.2.3 Vedtak med fullt medhold

I de resterende 35 sakene (70 prosent) av sakene som førte til endret vedtak i klageinstansen, ble klageren gitt fullt medhold.

Ikke overraskende finnes ingen saker som ikke oppfattes å være tilstrekkelig opplyst.

I det klare flertallet av begrunnelsene har klageinstansen oppfattet de rettslige spørsmålene

(rettsanvendelsen) annerledes enn vedtaksinstansen. Dette er tilfellet i 21 av de 35 medholdssakene (60 prosent). De to hovedbegrunnelsene (med 11 og 10 medholdsvedtak) er henholdsvis at (i) klageinstansen er kommet til et annet resultat enn vedtaksinstansen på grunn av en annen konkret vurdering/konklusjon i saken, til tross for samme faktum og samme generelle lovtolkning (ulik konkret rettsanvendelse) eller (ii) at vedtaksinstansen har brukt feil lovbestemmelse, vedtaksinstansen har tolket riktig lovbestemmelse feil (ulik generell rettsanvendelse).

Som eksempel på en vurdering der klageinstansen er kommet til et annet resultat enn vedtaksinstansen på grunn av en annen konkret vurdering/konklusjon i saken, til tross for samme faktum og samme generelle lovtolkning (ulik konkret rettsanvendelse), kan hitsettes:

«NAV har lagt avgjørende vekt på utdanningstiltak, men det fremgår av den medisinske dokumentasjonen i saken at bruker sannsynligvis ikke har vært noe særlig på skolen og at sykdommen er årsaken til dette. Har lengre perioder på behandlingsinstitusjon, hvor arbeidsrettede tiltak ikke er mulig samtidig og dette blir avgjørende. Tvilssak.»

Som eksempel på en vurdering der klageinstansen er kommet til et annet resultat fordi de vurderer at vedtaksinstansen har brukt feil lovbestemmelse eller har tolket riktig lovbestemmelse feil (ulik generell rettsanvendelse), kan nevnes:

«Opphør etter § 11-12. Fikk senere AAP etter § 11-18 og så uføretrygd. Vi har vurdert at hun var ferdig avklart på tidspunktet for opphør, slik at hun kunne fremsatt søknad om uføretrygd tidligere. Fått medhold, og AAP etter § 11-18 i manglende periode.»

De øvrige begrunnelsene er feil i bevisvurderingen, dvs. klageinstansen baserer seg på samme faktum, men vurderer bevisene annerledes enn vedtaksinstansen (8 endringsvedtak ~ 23 prosent), eller endret faktum dvs. faktum var tilstrekkelig da vedtaksinstansen fattet sitt vedtak, men det er tilkommet ny informasjon tilstrekkelig for klageinstansen til å kunne fatte nytt vedtak. Dette gjaldt 4 endringsvedtak (~ 11 prosent). I to saker (~ 6 prosent) anfører klageinstansen «andre saksbehandlingsfeil» for endring av vedtaksinstansens avgjørelse. I den ene saken var en sentral anførsel fra klageren ikke vurdert. I den andre saken vurderte klageinstansen kravet om arbeidsavklaringspenger etter en annen (riktig) bestemmelse enn vedtaksinstansen. Denne avgjørelsen skulle derfor vært henført som rettsanvendelsesfeil.

A.3 Hvilke bestemmelser er det som gir grunnlag for klage og omgjøring?

A.3.1 Innledning

Ingen av sakene handlet om de personelle vilkårene for rett til arbeidsavklaringspenger som er lovfestet i ftrl. §§ 11-2 til 11-4. Heller ikke var det klagesaker som gjaldt oppholdskravet i Norge, som da ble tilsidesatt for EØS-land gjennom Høyesteretts avgjørelse i HR-2021-1453-S, eller andre EØS-rettslige spørsmål.

De aktuelle bestemmelsene i medholdssakene var § 11-5, § 11-6, § 11-7, § 11-10, § 11-12, § 11-13, § 11-21, § 11-22, § 11-31, samt enkelte saker knyttet til kap. 11 som gikk etter andre bestemmelser, § 22-13 og § 22-15 samt en sak der spørsmålet om utbetaling av sluttkompensasjon skulle kunne føre til reduksjon ved beregningen av arbeidsavklaringspenger. I den siste saken ble klageren gitt medhold, og den blir kort kommentert nedenfor.

I A.3.2 foretas en gjennomgang av klagesakene etter hjemmelsrekkefølgen i folketrygdloven, mens i A.3.3 foretas en oppsummering av de aktuelle klagegrunnlagene sett i relasjon til de lovbestemmelsene som aktualiseres.

A.3.2 Hvilke bestemmelser har ført til medhold i klagesaksomgangen

Nedsatt arbeidsevne (15 saker)

Den sentrale vilkårsbestemmelsen i ftrl. § 11-5 gjelder kravet om «nedsatt arbeidsevne med minst halvparten» og kravet til årsakssammenheng ved at sykdom, skade eller lyte må være en «vesentlig medvirkende årsak til den nedsatte arbeidsevnen». Til sammen 15 saker ble avgjort etter denne bestemmelsen. Av disse gjaldt 13 saker om vurdering av retten til arbeidsavklaringspenger, mens to saker gjaldt et vedtak om opphør av disse. Begrunnelsene fordelte seg på de fleste vilkårene. Et par representative avgjørelser kan gjengis her:

«Omgjøring basert på annen faktavurdering. Basert på den medisinske dokumentasjonen mener KA at det er tilstrekkelig bevist en nedsatt arbeidsevne til ethvert arbeid med sykdom som en vesentlig medvirkende årsak.»

«Vi vurderer opplysningene i saken annerledes. Bruker har arbeid som bildekunstner som er godt tilpasset ham på alle måter, men klarer fortsatt ikke å jobbe mer enn noen timer i uken. Dette holdt sammen med funksjonsbeskrivelsene i legeerklæringene sannsynliggjør at hans arbeidsevne er nedsatt med minst halvparten.»

«NAV lokal har vurdert at det ikke er årsakssammenheng mellom sykdom og nedsatt arbeidsevne. Vi finner at sykdom er en vesentlig medvirkende årsak til at arbeidsevnen til bruker er nedsatt.»

«Bruker har mottatt arbeidsavklaringspenger siden 2016 etter en yrkesskade. I 2017 var han i tiltak som konkluderte med arbeidsevne på maks 20 %, men at denne ikke var omsettelig på dagens marked. Arbeidsavklaringspenger ble stanset i 2019. Det ble vurdert at han ikke hadde nedsatt arbeidsevne med verken 50 eller 30 %. Vi la saken frem for ROL som var enig med vår vurdering om at brukers funksjonsevne er vesentlig nedsatt og i alle tilfeller med minst 30 %.»

Resultatet etter klagesaksbehandlingen var at det ble gitt medhold, dvs. arbeidsavklaringspenger ble tilstått eller opphør omgjort, i ni saker, delvis medhold i én sak, mens i fem saker ble det opprinnelige vedtaket opphevd og saken tilbakesendt rette NAV-instans for ny vurdering. Dette blir nærmere kommentert i A.2.3.

Aktiv behandling (8 saker)

Etter § 11-6 er det et vilkår for rett til arbeidsavklaringspenger at medlemmet for å skaffe seg eller beholde arbeid som han eller hun kan utføre, har behov for aktiv behandling, behov for arbeidsrettet tiltak eller etter slike tiltak fortsatt anses for å ha en viss mulighet for å komme i arbeid, og får annen oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten. Det er 8 vedtak der klageinstansen har omgjort vedtak ved en annen vurdering av om dette vilkåret er oppfylt enn hva vedtaksinstansen hadde lagt til grunn. Et par representative vedtak kan være:

«Vedtaksinstansen har vektlagt at bruker ikke er motivert og ikke kan nyttiggjøre seg av behandling eller arbeidsrettet tiltak. Klageinstansen vurderer at hun har et behov.»

«Vi er uenig i vurderingen fra ROL som synes å legge til grunn at det ikke kan forventes at man skal kunne arbeide fullt når man har omsorg for tre barn – når bruker ikke klarer mer enn 50 % er det ikke sykdom (fibromyalgi og migrene), men livet. I vedtaket er det feilaktig lagt til grunn krav om 50 % nedsatt arbeidsevne ved opphør av AAP. Ingen dokumenterte endringer i sykdom eller arbeidsevne fra innvilget AAP og frem til opphøret.»

Resultatet ved klagesaksbehandlingen var at det ble gitt medhold i samtlige åtte saker. Dette er nesten påfallende i og med at det her skal foretas flere skjønnsmessige vurderinger som krever tilstrekkelig saksopplysning. Nå viser jo ikke dette materialet saker der klageinstansen slutter seg til vurderingene til vedtaksinstansen om at vilkårene ikke er oppfylt.

Aktivitetsplikt og aktivitetsplan (2 saker)

Etter ftrl. § 11-7 foreligger en aktivitetsplikt hos stønadsmottakeren i henhold til en aktivitetsplan som skal utarbeides av mottakeren og NAV i fellesskap. To vedtak ble omgjort etter denne bestemmelsen der det foreligger uenighet mellom vedtaksinstansen og klageinstansen, som her:

«NAV har ikke lagt vekt på de dialogmeldingene som beviser at bruker ikke har brutt aktivitetsplikten sin. De mener også at siden bruker har valgt å opprettholde klagen sin på uføretrygd så kan han ikke få AAP. NAV ikke opplyst om at det må søkes om gjenopptak for å få startet AAP igjen.»

Meldeplikt (1 sak)

Etter ftrl. § 11-10 foreligger meldeplikt til NAV hver fjortende dag (meldeperioden) om og gi opplysninger som har betydning for retten til ytelsen. Meldingen skal gis ved bruk av meldekort, ved oppmøte eller på andre måter som NAV bestemmer. Bare én klage over brudd på meldeplikten inngår i materialet. Vedtaket ble omgjort etter at ankeinstansen fant at kravet var oppfylt:

«Ny erklæring fra psykologspesialist viste til endring i brukers arbeidssituasjon i den aktuelle perioden og at dette fikk følger for brukeren på en slik måte at hun ikke klarte å levere meldekortene.»

Varighetsbegrensning (13 saker)

Ftrl. § 11-12 regulerer varigheten av arbeidsavklaringspenger som har en tidsbegrensning på tre år i første ledd, redusert fra fire år i 2018. Det er samtidig i andre og tredje ledd visse unntaksregler som gjør at stønadperioden kan forlenges. Flere av disse unntakene åpner for skjønnsmessige vurderinger, som at klageren først etter «langvarig utredning» har begynt med hensiktsmessig medisinsk behandling og/eller arbeidsrettet tiltak (andre ledd bokstav a), eller har vært «forhindret fra å kombinere medisinsk behandling og arbeidsrettet tiltak» (andre ledd bokstav b). Etter § 11-12 tredje ledd kan stønadperioden også forlenges i inntil to år dersom medlemmet deltar på et opplæringsstiltak.

Hele 13 mottakere (vel 25 prosent av materialet) klaget over vedtak om at varighetskravet til arbeidsavklaringspenger ikke lenger ble funnet oppfylt, og derved at stønaden ble stoppet.

I flere av sakene er det også et spørsmål om når (forrige) stønadperiode var over og/eller om ny stønadperiode var påbegynt:

«Bruker hadde blitt ansett for å være ferdig avklart i august 2015. Hun fikk igjen innvilget AAP fra august 2016. Bruker begynte dermed på en ny fireårsperiode med AAP i august 2016 (NAV hadde vurdert at hun

trådte inn i tidligere stønadperiode). Derfor var det ikke riktig at AAP opphørte i november 2018.»

«ROP-sak. Det er fra begynnelsen av stønadperioden dokumentert at bruker på grunn av sykdommen sin ikke kunne delta i tiltak. Vilåret for forlengelse etter [andre ledd] bokstav b) vurderes å være oppfylt.»

«Det er dokumentert at bruker har vært hindret fra å kombinere behandling og tiltak i ett år og syv måneder. Slik bestemmelsen er praktisert, og sett hen til at hindringen representerer mer enn 1/3 av stønadperioden, finner klageinstansen at vilåret for forlengelse etter § 11-12, andre ledd bokstav b er oppfylt.»

«Bruker har fått avslag på § 11-12, men sett i lys av historikken her med § 11-18 vedtak og deretter mottak av sykepenger i ett år, så må han anses å ha påbegynt en ny stønadperiode med AAP (ref. § 11-20). Han er derfor bare i første år av ordinær stønadperiode når ytelsen vedtas opphørt med hjemmel i § 11-12. KA har omgjort vedtaket slik at han fra søknadstidspunktet påbegynte ny stønadperiode og dermed hadde løpende rett på det tidspunktet ytelsen ble vedtatt opphørt.»

Den ulike vurderingen som ble foretatt i klageinstansen førte til at tre saker ble opphevd og derved sendt tilbake til vedtaksinstansen for at saksforholdet skulle bli bedre opplyst. Hele ti saker ble avgjort i klageinstansen som tok klagen til følge og ga medhold. Dette er hele 20 prosent av det totale antallet klager.

Langt de fleste av disse vedtakene (8 vedtak ~ 62 prosent) ble omgjort på grunn av en annen subsumsjon (den konkrete rettsanvendelsen), og to vedtak ble endret ved at klageinstansen vektla bevisene annerledes enn vedtaksinstansen. I realiteten synes ikke disse to gruppene, ved denne etterkontrollen, å være særlig forskjellige når det gjelder klageinstansen konkrete vurdering. Til sammen utgjorde de nær 79 prosent av omgjøringene etter § 11-12, og 20 prosent av det totale materialet.

To vedtak ble opphevd fordi de ikke var tilstrekkelig opplyst, mens det siste vedtaket ble opphevd fordi vedtaksorganet – etter klageinstansens vurdering – ikke hadde lagt en riktig forståelse av § 11-12 til grunn.

Ikke opparbeidet ny rett til sykepenger (1 sak)

Etter § 11-13 kan et medlem som ikke har opparbeidet seg ny rett til sykepenger, få rett til arbeidsavklaringspenger i inntil seks måneder på nærmere bestemte vilkår. En sak ble avgjort etter denne bestemmelsen i klagerens favør:

«Avslag etter § 11-6, men ikke vurdert sykepengeerstatning etter § 11-13. Gitt medhold etter § 11-13.»

Økt stønadsbeløp etter (nå opphevd) ung ufør-regel (4 saker)

Som nevnt gjaldt til og med 2019 en egen bestemmelse i § 11-21 som ga høyere stønadsbeløp til mottaker av arbeidsavklaringspenger som også oppfylte kravene til ung ufør, dvs. «arbeidsevnen nedsatt, se § 11-5, før fylte 26 år på grunn av en alvorlig og varig sykdom, skade eller lyte som er klart dokumentert».

Av de fire klagen som gjaldt dette vurderingstemaet, fikk tre medhold mens ett vedtak ble opphevd grunnet manglende dokumentasjon og tilbakesendt vedtaksinstansen. Blant de tre klagerne som fikk medhold, hadde to på vedtakstidspunktet innvilget uføretrygd med ung ufør-fordeler, så klagen resulterte «(bare) i utbetaling av mellomlegget i arbeidsavklaringspengene til fram til tidspunktet for innvilget uføretrygd. Den siste avgjørelsen var en reell omgjøring, men som synes også å føre til uføretrygd ved neste høve:

«Ny erklæring fra DPS med ny diagnose: Komplisert PTSD, og beskrivelser av livsgjennomgripende psykiske helseplager uten forventning om arbeid eller skolegang i fremtiden, ung jente m oppfølging siden 10 års alder.»

Særlige regler for yrkesskader (2 saker)

I ftrl. § 11-22 gis det lempeligere inngangsvilkår og mulighet for arbeidsavklaringspenger ved reduksjon av arbeidsevnen ned til 30 prosent. To saker ble avgjort etter denne bestemmelsen; den ene som førte til delvis medhold, ble presentert i avsnitt II.2. Den andre ble opphevd fordi «det må innhentes ytterligere opplysninger for å vurdere årsakssammenheng».

Karensperiode før nytt krav kan etter full stønadperiode (1 sak)

Etter ftrl. § 11-31 første ledd første punktum vil en person som har mottatt arbeidsavklaringspenger ut maksimal stønadperiode, ikke i utgangspunktet ha ny rett til arbeidsavklaringspenger før etter en karensperiode på 52 uker. Det er en unntaksregel i andre punktum.

Bare en sak ble vurdert etter denne bestemmelsen fordi vedtaksinstansen – tilsynelatende grunnløst – hadde ilagt en karensperiode i stedet for å vurdere kravet som en ny sak:

«Søkte gjenopptak AAP i mars etter opphør jf. G11-10 i desember 2017. NAV gav avslag etter § 11-12 og informerte om karens, jf. § 11-31. Ikke grunnlag for å ilagge karensperiode etter opphør i 2017. Skulle vært

behandlet som ny søknad. Opphevet for å foreta vurdering av inngangsvilkår.»

Saker etter ftrl. kap. 22 som gjelder arbeidsavklaringspenger mv. (3 saker)

En sak ble avgjort etter ftrl. § 22-13 som gjelder frist for framsetting av krav. Her fant klageinstansen at en klage på stans om arbeidsavklaringspenger også skulle vært vurdert som et krav om gjenopptak, noe som også var anført i klagen som ble gitt medhold. I en annen sak hadde NAV fattet et vedtak som både innbefattet avslag på søknad og et krav om tilbakebetaling, jf. ftrl. § 22-15. Klageinstansen opphevd avslaget, og derfor ble også tilbakebetalingskravet opphevd.

Den tredje saken gjelder reduksjon av arbeidsavklaringspenger på grunnlag av utbetalt sluttvederlag. Klageinstansen skriver om dette:

«NAV har lagt til grunn at en utbetaling av sluttkompensasjon kan medføre reduksjon av AAP selv om rundskrivet sier at en slik kompensasjon dekker perioden fra og med endt oppsigelsestid. Bruker endte oppsigelsestiden mens han mottok sykepenger, og KA mener det ikke er lovhjemmel for å foreta en reduksjon selv om utbetalingen ble gjort på et tidspunkt hvor det var tilstått AAP. Gjelder Sluttvederlagsordningen.»

Det er ikke klart om klageinstansens lovforståelse er i tråd med lov, forskrift og rundskriv, jf. ftrl. § 11-24 og forskriften om arbeidsavklaringspenger (FOR-2017-12-13-2100 § 11, men dette forfølges ikke her.

A.3.3 En oppsummering av lovbestemmelser og klagegrunnlag

Det er altså enkelte lovbestemmelser i ftrl. kap. 11 som – ikke overraskende – genererer flere klagesaker enn de øvrige.

Hele 36 vedtak (72 prosent) gjelder tre sentrale bestemmelser. Det er ikke overraskende at det såkalte sykdomsvilkåret i ftrl. § 11-5 genererer flest klagesaker. Vilkårene i ftrl. § 11-5 avviker ikke mye fra de tilsvarende vilkårene for andre sykdomsbaserte stønader i folketrygdloven så dette er en bestemmelse som burde være innenfor kjernekunnskapen hva gjelder lovforståelse og subsumsjon både for vedtaksinstansen og klageinstansen.

Resultatet ved klagesaksbehandlingen var at det ble gitt medhold, dvs. arbeidsavklaringspenger ble tilstått eller opphør omgjort, i ni saker, delvis medhold i én sak, mens i fem saker ble det opprinnelige vedtaket opphevd og saken tilbakesendt vedtaksinstansen for ny vurdering. Det kan altså konkluderes at i disse helt sentrale vurderingene om nedsettelse av arbeidsevne og årsakssammenheng med sykdom, skade eller lyte, synes vedtaksinstansen i nær 40 prosent av sakene

ikke å sikre et tilstrekkelig faktum til at verken den selv eller klageinstansen kan foreta en reell vurdering, om så med mulighet til å fatte nytt vedtak. Her synes internopplæring å være et sentralt virkemiddel for å redusere klagesaker og få en raskere klagesaksbehandling.

De to andre bestemmelsene som har generert et flertall klagesaker, § 11-6 og § 11-12, har vel så utpreget skjønnsmessige bestemmelser som § 11-5. Men her synes klageinstansen å ha mottatt et bedre faktumgrunnlag idet hele 18 av de 21 klagesakene (~ 86 prosent) endte med et nytt vedtak ut fra det foreliggende faktumgrunnlaget.

Om man legger til de fire «ung ufør»-sakene som ikke lenger er aktuelle som klagegrunnlag, er de siste ti sakene fordelt på bestemmelser med bare én og to klagesaker. Disse betyr ikke en kvantitativ utfordring, verken ved å være drivere av klagesaker eller som rettslige utfordringer for å avvikle søknader om arbeidsavklaringspenger og klagesaksbehandling over samme.

A.4 Rettslige begrunnelser for omgjøring i klageinstansen

Det er i avsnitt II gitt eksempler på de seks «rettslige grunnlagene» som er anvendt av klageinstansen for å klargjøre hvilke grunner som har ført til at klageren gis medhold i klagesaken.

Disse er i det mottatte skjemaet fra NAV gitt forkortelsene: 1a, 1b, 2a, 2b, 3a, 3b og skal fylles ut av klageinstansen. Samtlige ruter er utfyllt i de aktuelle klagesakene som analyseres her.

I tillegg skal klageinstansens saksbehandler fylle ut en «(verbalrute)». I forklaringen til en slik kortversjon av begrunnelsen står følgende i kommentarfeltet på deres skjema: «Her skal saksbehandler beskrive kvalitetssvikt i saken. Fullfør setningen: Kvalitetsavviket i denne saken er ...»

De seks rettslige grunnlagene er nærmere forklart slik i utfyllingsskjemaet, der 1a og 1b gjelder saksbehandlingsfeil; 2a og 2b gjelder faktum som legges til grunn ved vurderingen, mens 3a og 3b gjelder rettsanvendelsen. Den nærmere forklaringen er slik:

1a: Mangelfull utredning (saken var ikke tilstrekkelig opplyst da vedtaksinstansen behandlet saken).

1b: Andre saksbehandlingsfeil (mangler ved veiledning, forhåndsvarsling, klageforberedelse mv.).

2a: Endret faktum (saken var tilstrekkelig opplyst da vedtaksinstansen behandlet saken, men de faktiske

forholdene har endret seg før klageinstansen fatter vedtak).

2b: Feil i bevisvurderingen (vedtaksinstansen og klageinstansen har samme faktum tilgjengelig, men KA vektet bevisene annerledes enn vedtaksinstansen. Vedtaksinstansen har for eksempel brukt feil beviskrav, eller har lagt mer vekt på nyere enn begivenhetsnære bevis).

3a: Feil i den generelle lovtolkningen (vedtaksinstansen har brukt feil lovbestemmelse, vedtaksinstansen har tolket riktig lovbestemmelse feil (feil bruk av rundskriv, eventuelt feil bruk av andre rettskilder)).

3b: Feil i den konkrete rettsanvendelsen (subsumsjonen) (klageinstansen har kommet til et annet resultat enn vedtaksinstansen på grunn av en annen konkret vurdering/konklusjon i saken, til tross for samme faktum og samme generelle lovtolkning (begge er bundet av rundskriv), for eksempel når skjønnsmessige begreper i lovteksten ikke gjør det mulig med en uttømmende regulering i rundskrivet).

Når den verbale redegjørelsen sammenholdes med de anførte rettslige grunnlagene, synes det ikke å foreligge en klar sammenheng i samtlige tilfeller. Men stort sett klargjør de seks grunnlagene for omgjøringsvedtaket i kortform hva som i «rettslige termer» er bakgrunnen for at klager har fått helt eller delvis medhold, eller at vedtaket er opphevd og sendt tilbake til vedtaksinstansen.

Det overraskende er at det i et flertall av tilfellene (52 prosent) foreligger uenighet i rettsanvendelsen; fordelt på 15 klagesaker vurdert som 3b-tilfeller og 11 klagesaker vurdert som 3a-tilfeller. Det er gitt flere eksempler på slike omgjøringene ovenfor.

Dette innebærer at vedtaksinstansen og klageinstansen ikke er på bølgelengde hva gjelder forståelsen og/eller anvendelsen av det konkrete regelverket. Her må det være mulig å hindre en del klagesaker ved at vedtaksinstansene blir bedre bevisstgjort på selve regelverket og forståelsen av dette.

Videre må det være mulig å unngå saksbehandlingsfeil som når vedtaksinstansen ikke har sikret at saken er tilstrekkelig opplyst. Dette gjaldt som nevnt ovenfor seks av de 12 sakene som ble opphevd og tilbakesendt vedtaksinstansen. Likeledes bør det være mulig å unngå øvrige saksbehandlingsfeil som manglende forhåndsvarsling, oppfatte når det foreligger en klage på vedtaket (gjelder til sammen 3 saker). Saksbehandlingsfeil forelå altså i 30 prosent av sakene.

De mest forklarlige omgjøringene skyldes at det reelt foreligger nytt faktum og klageinstansen aksepterer at vedtaksinstansen hadde fattet et vedtak som sto i forhold til sakens opplysning på vedtakstidspunktet. Dette gjaldt 6 medholdsvedtak der det ble fattet et nytt vedtak. Slike saker er det umulig å forebygge idet helsetilstanden kan endre seg mens klagen er til behandling, og da særlig med de saksbehandlingstidene som nå foreligger.

Den siste sakstypen som fører til at klager gis medhold er at klageinstansen vurderer bevisene annerledes enn vedtaksinstansen, og heller ikke denne situasjonen er mulig å forebygge ved regelendringer eller informasjonstiltak innad i NAV. Disse sakene kan eksemplifiseres slik:

«Omgjøring basert på annen faktavurdering. Basert på den medisinske dokumentasjonen mener KA at det er tilstrekkelig bevist en nedsatt arbeidsevne til ethvert arbeid med sykdom som en vesentlig medvirkende årsak.»

og slik:

«NAV-kontoret har lagt avgjørende vekt på brukers aktivitet på sosiale medier som argument for at arbeidsevnen hennes ikke er nedsatt. KA vurderer det annerledes, og vurderer det som klart at hun på grunn av traume har nedsatt arbeidsevne til alle yrker.»

A.5 Bruken av rådgivende leger

I kritikken som reises mot NAVs avgjørelser, og da særlig av søkere/klagere og deres eventuelle advokater, legges ofte til grunn at søkerens egne leger blir overprøvd. Avgjørelser som går dem imot, synes derfor basert på for stor innflytelse av de rådgivende overlegene som er inne i mange av sakene der trygdemedisinske spørsmål står sentralt for vurderingene og avgjørelsene.

I klageinstansens skjema over avgjørelsene er den aktuelle bruken av rådgivende overleger i saksbehandlingen gruppert i fire ulike kategorier.

A.5.1 Kategori 1: Mangler uttalelse fra rådgivende overleger, burde vært forelagt i vedtaksinstansen

I sju saker har klageorganet anført at det mangler en vurdering fra rådgivende overleger, og at sakene burde vært forelagt til uttalelse. Fire av vedtakene ble opphevd. Det er anført av klageinstansen at foreleggelsen burde ha skjedd allerede som ledd i saksbehandlingen for vedtaksorganet. Som tidligere påpekt kunne en rask gjennomlesning av sakene for en rask vurdering av om det foreligger et tilstrekkelig faktum (vedtaksgrunnlag) ha ført til samme resultat uten unødig tidsbruk.

En skulle derfor anta at en kort gjennomlesning av disse fire sakene ved innkomst, kunne resulterte i en rask vurdering av om det foreligger et tilstrekkelig faktum (vedtaksgrunnlag) og derved ført til en vesentlig nedkorting før opphevelse og tilbakesending.

Klageinstans ga klageren medhold i to saker og delvis medhold i én sak, til tross for ønsket om uttalelse fra rådgivende overleger.

A.5.2 Kategori 2: Saken forelagt rådgivende overleger i vedtaksinstansen og var godt nok opplyst for å foreta vurderinger av de medisinske vilkårene

Det var hele 33 saker (66 prosent) i denne kategorien, og de fleste av disse ble endret i klagerens favør. Hele 28 klagere (~ 85 prosent) fikk medhold. Her er det tydelig at det foreligger en ulik rettslig og faktisk vurdering ved at vedtakene er basert på det samme grunnlaget. En av klagerne fikk delvis medhold, mens fire saker ble opphevd til tross for at rådgivende overleger hadde vært inne i bildet. I to av disse sakene var det tilkommet nye medisinske opplysninger som ikke var vurdert, i de to andre sakene gjaldt det mer rettslige spørsmål som måtte avklares.

A.5.3 Kategori 3: Saken var forelagt rådgivende overleger i vedtaksinstansen, men fortsatt mangelfullt medisinsk vurdert

Det var bare fire saker i denne kategorien, hvorav to vedtak ble opphevd og derved tilbakesendt. Én klager fikk delvis medhold (yrkesskadesak), og i én sak framgår at klageinstansen ikke er enig med rådgivende overleger både vedrørende vedtakets rettslige og faktiske sider. Den verbale begrunnelsen er gjengitt ovenfor under kravet om «aktiv behandling».

A.5.4 Kategori 4: Uaktuelt med bruk av rådgivende overleger – saken handler ikke om trygdemedisinske vurderinger

Det var seks saker som falt i denne kategorien, tre ble gitt medhold ut fra rettslige vurderinger, to ble opphevd i tillegg til at et krav om tilbakebetaling ble opphevd, noe som vel må tolkes som medhold. Medholdene skyldtes klager over rettslige forhold, dvs. manglende vurderinger i vedtaksinstansen. Det samme var tilfellet for vedtakene som ble opphevd og tilbakesendt vedtaksinstansen

A.5.5 Oppsummerende om rådgivende overleger

Av klagesakene ble nær 80 prosent avgjort enten på grunnlag av at det forelå tilstrekkelig medisinsk informasjon ved rådgivende overlege (33 saker) eller ved at saken dreiet seg om rent rettslige spørsmål (6

saker) samt et vedtak om opphevelse av et tilbakebetalingskrav.

I ti saker ble det savnet en uttalelse fra rådgivende lege eller den ble oppfattet som mangelfull.

Det synes altså som om de trygdemedisinske vurderingene fra rådgivende overleger har en helt sentral plass i vedtaksfattingen, både i første instans og i klageinstansen. Det synes altså å være liten dokumentasjon i disse klagesakene, på at systemet vil være tjent med å nedbygge tjenestene som de rådgivende overlegene yter. Det synes i så tilfelle å kunne generere ytterligere avstand mellom de vurderingene som gjøres av vedtaksinstansen og klageinstansen.

A.6 Oppsummerende vurderinger

Det foretas ingen sammenhengende oppsummerende vurderinger. Slike er gjennomført knyttet til de enkelte avsnittene A.2 til A.5, og det er et spørsmål om hvilken form den genererte kunnskapen i dette notatet skal anvendes i den samlede evalueringen. Her gjentas i forkortet form hva som framgår av de foranstående punktene.

I A.2 ble det påpekt at nær 25 prosent av vedtakene ble opphevd. Dette innebærer at sakene sendes tilbake til vedtaksinstansen i NAV til ny behandling. En kanskje allerede lang saksbehandlingstid vil derved bli ytterligere forlenget.

Av de 12 opphevede vedtakene, ble seks begrunnet med «mangelfull utredning». Når saken ikke er tilstrekkelig opplyst, vil dette med nødvendighet føre til oppheving idet det ikke foreligger grunnlag for å kunne fatte et nytt (annerledes) vedtak og derved få klagesaken endelig avgjort.

I fire av disse sakene mangler uttalelse fra rådgivende lege hvor det ble anført av klageinstansen at dette burde ha skjedd allerede som ledd i saksbehandlingen for vedtaksorganet. Disse fire sakene lå i klageinstansen i henholdsvis 197, 136, 155 og 146 dager før vedtaket om opphevelse. En skulle derfor anta at en kort gjennomlesning av innkomne klagesaker, kunne resultere i en rask vurdering av om det foreligger et tilstrekkelig faktum (vedtaksgrunnlag). Om ikke, kunne saken vært tilbakesendt langt raskere og ført til en vesentlig nedkorting før opphevelse og tilbakesending.

I de seks andre sakene som ble opphevd, lå forklaringen i tre ulike rettslige grunnlag med to saker i hver gruppe. I to av sakene ble opphevelsen begrunnet i endret faktum, dvs. at saken var tilstrekkelig opplyst da vedtaksinstansen behandlet saken, men de faktiske forholdene hadde endret seg før klageinstansen fattet vedtak. I to saker fant

klageinstansen at vedtaket var basert på feil i den generelle lovtolkningen. Begge sakene gjaldt spørsmålet om utløpstidspunkt gammel/stønadstidspunkt ny periode, herunder ble også et tilbakebetalingskrav opphevd. De to siste klagesakene var omtrent tilsvarende selv om klageinstansen anførte at grunnen var ulik vurdering av innholdet i den aktuelle lovbestemmelsen.

Gjennomgangen i A.3 viser at det er tre bestemmelser som fører til langt de fleste klagesakene. Felles for disse er at de må baseres på skjønnsmessige vurderinger, herunder trygdemedisinske og attføringmessige avveielser. De aktuelle bestemmelsene er sykdomsvilkåret i ftrl. § 11-5 og andre medisinske vilkår som framgår av § 11-6 og § 11-12. Klageinstansen synes å ha mottatt et bedre faktumgrunnlag vedrørende § 11-6 og § 11-12 enn § 11-5 idet hele 18 av de 21 klagesakene (~ 86 prosent) endte med et nytt vedtak ut fra det foreliggende faktumgrunnlaget, mens dette gjaldt bare 9 av de 15 klagene (60 prosent) som gjaldt § 11-5, se A.3.3.

Lengden på perioden en person kan motta arbeidsavklaringspenger har variert. Nå er hovedregelen tre år mot tidligere fire år, men med unntaksregler med ulikt innhold, se punkt A3.2. Det har vært stor politisk oppmerksomhet rundt dette spørsmålet, ikke minst fordi det parallelt med avklaringen har vært problemer på arbeidsmarkedet pga. den pågående pandemien, slik at kutt i arbeidsavklaringspenger har ført stønadmottakere over på økonomisk sosialhjelp.

Her kan også nye endringer ventes, jf. Hurdalsplattformen som har to punkter om dette. Det ene er en aktivitetsreform for nye mottakere av arbeidsavklaringspenger og uføretrygd, slik at de som kan jobbe noe, gis en jobbgaranti som sikrer reell mulighet til å kombinere trygd og arbeid.

Det andre punktet går direkte på lengden for mottak av arbeidsavklaringspenger der regjeringen skal «sørge for at personer som mottar arbeidsavklaringspenger får forlengelse dersom de ikke er ferdig avklart fra NAV eller helsevesenet».

Også en slik endring vil som dagens regler i § 11-12, by på nye faktiske og rettslige utfordringer som kan generere klagesaker med ulik lovforståelse og bevisvurdering i vedtaksinstans og klageinstans.

Et tydeligere regelverk vil selvfølgelig begrense en ulik oppfatning, men dette er et område der det er nærmest umulig å ikke åpne for medisinske, attføringmessige og arbeidsmarkedsmessige vurderinger med bruk av skjønn ved avgjørelsene, noe regelverket i dag åpner for i alle de tre nevnte bestemmelsene. Behovet for rådgivende overleger vil

ikke bli mindre enn i dag ved vurderingen av om en person er «ferdig avklart fra NAV eller helsevesenet» eller ikke.

I A.3 om de rettslige grunnlagene er det lite å føre til denne oppsummeringen så nær som at det ikke alltid synes å være en samstemthet mellom den verbale begrunnelsen i klageinstansen og den aktuelle henføringen til en av de seks omgjøringskategoriene.

Samtidig skal gjentas at det kanskje er overraskende, ut fra at instansene skal vurdere og avgjøre sakene ut fra det samme rettsgrunnlaget (lov, forskrift og rundskriv), at det i et flertall av tilfellene (52 prosent) foreligger uenighet i rettsanvendelsen; fordelt på 15 klagesaker vurdert som 3b-tilfeller og 11 klagesaker vurdert som 3a-tilfeller. Det er gitt flere eksempler på slike omgjøringer ovenfor.

Dette innebærer at vedtaksinstansen og klageinstansen ikke er samstemte hva gjelder forståelsen og/eller anvendelsen av det konkrete regelverket. Her må det være mulig å hindre en del klagesaker ved at vedtaksinstansene blir bedre bevisstgjort på selve regelverket og forståelsen av dette. Med det store antallet vedtaksinstanser kan dette være en stor utfordring, på tilsvarende måte som å forstå og vurdere de ulike medisinske vilkårene på motsvarende måte.

Avslutningsvis er det grunn til å understreke at bruken av rådgivende overleger synes å ha kommet for å bli. Særlig vedrørende arbeidsavklaringspenger er det så mange ulike medisinske vilkår, og det gjelder også unntaksregler fra hovedregler, som må baseres på et medisinskfaglig grunnlag, at det neppe vil gagne klagesystemet å bygge ned denne tjenesten. Dette til tross for at den ofte oppfattes som kontroversiell.

oslo**economics**

www.osloeconomics.no

post@osloeconomics.no
Tel: +47 21 99 28 00
Fax: +47 96 63 00 90

Besøksadresse:
Kronprinsesse Märthas plass 1
0160 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo