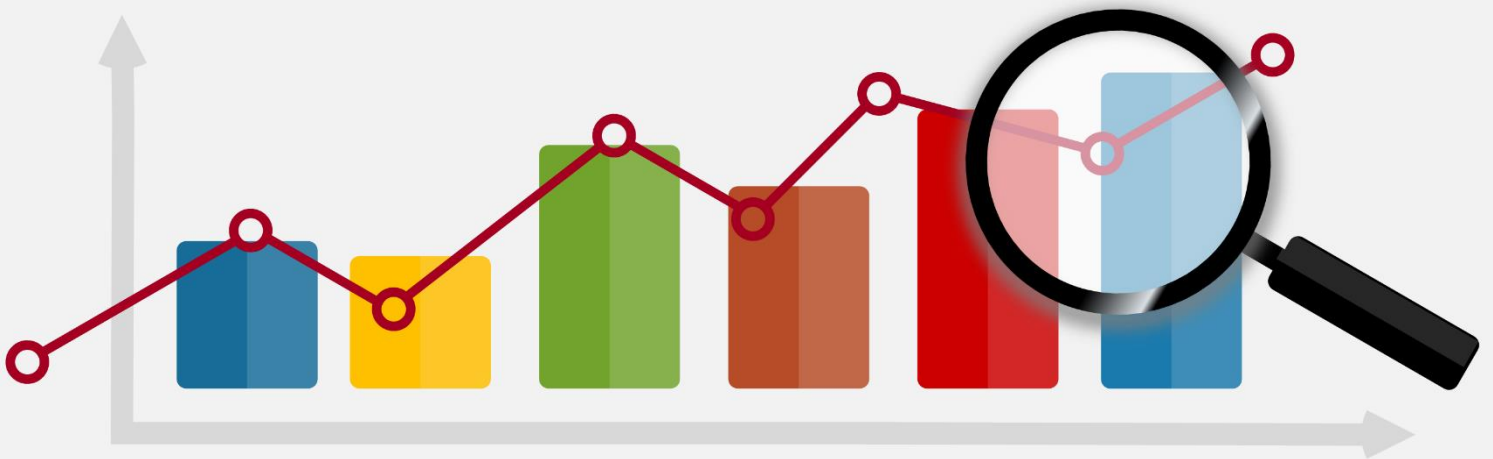




Riksrevisjonen

## Riksrevisjonens undersøkelse av årsaker til lang saksbehandlingstid i klage- og ankesaksbehandlingen i NAV og Trygderetten

Dokument 3:8 (2020–2021)



Forsidebilde: Riksrevisjonen

ISBN-978-82-8229-506-2

## Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:8 (2020–2021) *Riksrevisjonens undersøkelse av årsaker til lang saksbehandlingstid i klage- og ankesaksbehandlingen i NAV og Trygderetten*.

Dokumentet har følgende inndeling:

- Konklusjoner, Utdyping av konklusjoner, Anbefalinger, Statsrådets svar og Riksrevisjonens uttalelse til statsrådets svar
- Vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsråden i Arbeids- og sosialdepartementet
- Vedlegg 2: Statsrådets svar
- Vedlegg 3: Forvaltningsrevisjonsrapport med vurderinger

Riksrevisjonen benytter følgende begreper for kritikk, med denne rangeringen etter høyest alvorlighetsgrad:

1. **Svært alvorlig** brukes ved forhold der konsekvensene for samfunnet eller berørte borgere er svært alvorlige, for eksempel risiko for liv eller helse.
2. **Alvorlig** benyttes ved forhold som kan ha betydelige konsekvenser for samfunnet eller berørte borgere, eller der summen av feil og mangler er så stor at dette må anses som alvorlig i seg selv.
3. **Sterkt kritikkverdig** angir forhold som har mindre alvorlige konsekvenser, men gjelder saker med prinsipiell eller stor betydning.
4. **Kritikkverdig** brukes for å karakterisere mangelfull forvaltning der konsekvensene ikke nødvendigvis er alvorlige. Dette kan gjelde feil og mangler som har økonomiske konsekvenser, overtredelse av regelverk eller saker som er tatt opp tidligere og som fortsatt ikke er rettet opp.

Riksrevisjonen, 4. mai 2021

For riksrevisorkollegiet

*Per-Kristian Foss*  
riksrevisor

# Innhold

<b>1</b>	<b>Innledning</b> .....	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Konklusjoner</b> .....	<b>5</b>
<b>3</b>	<b>Utdyping av konklusjoner</b> .....	<b>5</b>
3.1	Saksbehandlingstidene i klage- og ankesaker i NAV og Trygderetten er for lange og har blitt lengre over tid .....	5
3.2	Klage- og ankesaker blir liggende lenge både i NAV og Trygderetten før de saksbehandles .....	7
3.3	For lav kapasitet på trygdemedisinsk kompetanse har bidratt til særlig lang saksbehandlingstid i helserelaterte klage- og ankesaker.....	8
3.4	Det er lite oppmerksomhet på den totale ventetiden for brukeren i klage- og ankesaker .....	8
3.5	Arbeids- og sosialdepartementet har ikke sikret at prioriteringer i de ulike instansene i klage- og ankesakskjeden i tilstrekkelig grad sees under ett .....	9
3.6	Det er svakheter i arbeidet med å sikre tilstrekkelig kvalitetsutvikling i klage- og ankesaksbehandlingen .....	10
3.7	Det gjøres ikke nok for å sikre riktig og enhetlig lovforståelse i klage- og ankesakskjeden.....	11
3.8	Koronapandemien har ført til en ytterligere økning i saksbehandlingstidene på klage- og ankesaksområdet.....	12
<b>4</b>	<b>Anbefalinger</b> .....	<b>12</b>
<b>5</b>	<b>Statsrådets svar</b> .....	<b>13</b>
<b>6</b>	<b>Riksrevisjonens uttalelse til statsrådets svar</b> .....	<b>14</b>
	<b>Vedlegg</b> .....	<b>15</b>

Vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsråden i Arbeids- og sosialdepartementet

Vedlegg 2: Statsrådets svar

Vedlegg 3: Forvaltningsrevisjonsrapport med vurderinger

# 1 Innledning

Arbeids- og velferdsetaten behandler årlig om lag fire millioner søknader om økonomiske ytelser. Dersom en bruker har fått avslag på en søknad eller er uenig i et vedtak fra NAV, kan brukeren klage på dette. Klagen blir først behandlet av den instansen i NAV som fattet det opprinnelige vedtaket, også kalt vedtaksinstansen. Dersom vedtaksinstansen opprettholder det opprinnelige vedtaket, blir klagen oversendt til NAV Klageinstans for ny vurdering. Dersom også klageinstansen opprettholder vedtaket etter sin klagebehandling, kan brukeren anke saken inn til Trygderetten, jf. Figur 1. NAV Klageinstans må da prøve vedtaket på nytt. Dersom vedtaket opprettholdes og anken ikke faller bort, skal NAV Klageinstans forberede saken og snarest mulig oversende den til Trygderetten.

**Figur 1 Aktør- og prosesskart for klage- og ankesaksområdet**



Kilde: Riksrevisjonen

Tiden en bruker må vente på et vedtak i en klage- eller ankesak i arbeids- og velferdsetaten og Trygderetten, har økt over tid, og virksomhetene har over lengre tid ikke nådd sine respektive mål for saksbehandlingstid i klage- og ankesaker. Lang saksbehandlingstid for klager og anker i arbeids- og velferdsetaten og Trygderetten er uheldig av flere årsaker. Lang saksbehandlingstid medfører større risiko for at brukere som har rett på en stønad eller tjeneste, men som har fått avslag, blir gående uten nødvendig bistand over en lengre periode enn nødvendig. Tiden det tar å vente på en avklaring i en sak, kan videre være en belastning og personlig påkjenning for brukeren og for nærstående som er avhengig av brukerens inntekter.

Målet med revisjonen har vært å undersøke i hvilken grad arbeids- og velferdsetaten og Trygderetten behandler klage- og ankesaker på en målrettet måte og i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger. Utviklingen i saksbehandlingstid og antall behandlede klage- og ankesaker, sentrale årsaker til lang saksbehandlingstid og styringen av området har blitt kartlagt. Undersøkelsen omfatter i all hovedsak perioden 2014–2019, men det er også innhentet data for deler av 2020 for å belyse konsekvensene koronapandemien har hatt for saksavviklingen og saksbehandlingstidene på klage- og ankesaksområdet.

Undersøkelsen har tatt utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- *Lov om anke til Trygderetten* (trygderettsloven) av 16. desember 1966
- *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker* (forvaltningsloven) av 10. februar 1967
- *Lov om folketrygd* (folketrygdloven) av 28. februar 1997
- *Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen* (NAV-loven) av 16. juni 2006
- *Bestemmelser for økonomistyring i staten* (økonomibestemmelsene), fastsatt 12. desember 2003
- *Reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet), fastsatt 12. desember 2003
- Innst. 77 L (2015–2016) til Prop. 139 L (2014–2015) *Endringer i lov om anke til Trygderetten (lovrevisjon)*
- budsjettproposisjoner for Arbeids- og sosialdepartementet i perioden 2016–2019

Rapporten ble forelagt Arbeids- og sosialdepartementet ved brev 2. februar 2021. Departementet har i brev 3. mars 2021 gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

Rapporten, oversendelsesbrevet fra riksrevisorkollegiet til Arbeids- og sosialdepartementet 17. mars 2021 og svaret fra statsråden 9. april 2021 følger som vedlegg.

## 2 Konklusjoner

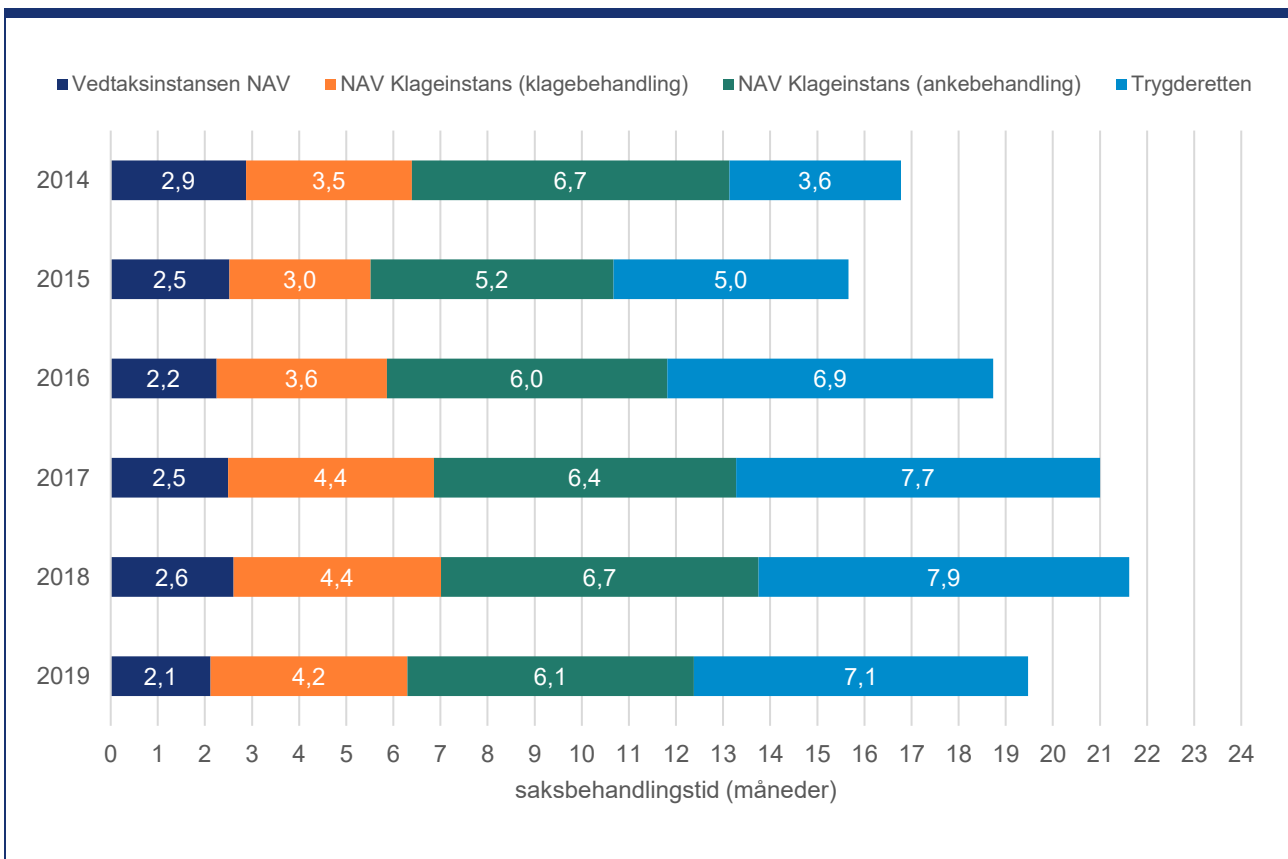
- Saksbehandlingstidene i klage- og ankesaker i NAV og Trygderetten er for lange og har blitt lengre over tid.
  - Saksbehandlingstiden i ankesaker i Trygderetten har nær doblet seg i perioden 2014–2019.
  - En stor andel av brukerne med klage- og ankesaker i NAV må vente lenger enn det som er fastsatt 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 helserelaterte klage- og ankesaker.
- Det er lite oppmerksomhet på den totale ventetiden for brukeren i klage- og ankesaker.
- Arbeids- og sosialdepartementet har ikke sikret at prioriteringer i de ulike instansene i klage- og ankesakskjeden i tilstrekkelig grad sees under ett.
- 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 saksbehandlingstidene på klage- og ankesaksområdet.

## 3 Utdyping av konklusjoner

### 3.1 Saksbehandlingstidene i klage- og ankesaker i NAV og Trygderetten er for lange og har blitt lengre over tid

I henhold til forvaltningsloven skal NAV forberede og avgjøre en sak uten ugrunnet opphold. Videre skal Trygderetten i henhold til trygderettsloven blant annet legge til rette for en *rask* behandling av trygde- og pensjonstvister. Revisjonen finner at saksbehandlingstidene i klage- og ankesaksbehandlingen i NAV og Trygderetten har blitt lengre over tid. Figur 2 viser samlet tidsbruk for saker som har gått gjennom hele klage- og ankesakskjeden i årene 2014–2019.

**Figur 2 Gjennomsnittlig tidsbruk (måned) for saker som har gått gjennom hele klage- og ankesakskjeden, per år, i perioden 2014–2019**



Kilde: Registerdata fra Arbeid- og velferdsdirektoratet og Trygderetten

Figuren viser at den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for saker som har gått gjennom hele klage- og ankesakskjeden, var på 19,5 måneder i 2019. Dette er en økning fra 2014, da den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden var på i underkant av 17 måneder. Figuren viser at den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden går noe ned fra 2014 til 2015, før den øker hvert år fram til 2018. I 2018 er den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden på sitt høyeste nivå, med 21,6 måneder totalt.

Riksrevisjonen mener det er alvorlig at saksbehandlingstidene i klage- og ankesakskjeden er for lange, og har blitt lengre over tid. Lang saksbehandlingstid for klager og anker i NAV og Trygderetten fører til en større belastning og personlig påkjenning for brukeren og for nærstående som er avhengig av brukerens inntekter. Lang saksbehandlingstid fører også til at brukere som har rett på en stønad eller tjeneste, men som har fått avslag, blir gående uten nødvendig bistand over en lengre periode enn nødvendig.

### 3.1.1 Saksbehandlingstiden i ankesaker i Trygderetten har nær doblet seg i perioden 2014–2019

I Prop. 139 L (2014–2015) *Endringer i lov om anke til Trygderetten (lovrevisjon)* ble det presisert at det er et viktig krav at sakene i Trygderetten behandles raskt, fordi en rask avgjørelse har stor velferdsmessig betydning for den enkelte. I behandlingen av proposisjonen i 2015 mente arbeids- og sosialkomiteen at det måtte være et mål for Trygderetten å få ned saksbehandlingstiden.

Trygderettens saksbehandlingstider har ikke utviklet seg i tråd med hva Stortinget har forutsatt. Den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden øker hvert år fram til 2018, før den reduseres noe i 2019. I 2019 måtte en bruker i gjennomsnitt vente sju måneder på å få behandlet ankesaken sin i Trygderetten, mens ventetiden i 2014 var på litt over tre og en halv måned. Dette innebærer at den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden i ankesaker i Trygderetten har nær doblet seg i perioden 2014–2019. Som arbeids- og sosialkomiteen påpeker i sin behandling av Prop. 139 L (2014–2015), er en for lang saksbehandlingstid uheldig først og fremst for brukeren, som venter på en avgjørelse som ofte er av stor økonomisk betydning.

### **3.1.2 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**

Et sentralt mål for arbeids- og velferdsetaten er å sikre at brukerne får utbetalt rett ytelse til rett tid. Under dette målet har Arbeids- og sosialdepartementet konkretisert styringsparametere om at saker skal behandles innen frister for gjennomsnittlig saksbehandlingstid, samt at saker skal være behandlet innen en ytre tidsfrist. Arbeids- og velferdsdirektoratet har til en viss grad konkretisert og videreformidlet de generelle målkravene fra departementet til de ulike enhetene i NAV som behandler klage- og ankesaker. I hovedsak har direktoratet fastsatt krav om ytre frister for tidsbruk i saksbehandlingen av klage- og ankesaker. Utgangspunktet for disse fristene er hva direktoratet anser å være ytre grenser for hva som er lengste, akseptable ventetider for en bruker i klage- og ankesaker. Fristene er ment å sikre oppmerksomhet på at saker ikke blir værende for lenge i systemet.

En stor andel av klage- og ankesakene som behandles av NAV, har imidlertid en saksbehandlingstid som er lengre enn de fastsatte kravene om hva som er ytre grenser for akseptabel ventetid for en bruker. Blant annet viser revisjonen at halvparten av de om lag 37 000 brukerne som fikk ferdigbehandlet klagesaken sin i NAV Klageinstans i 2019, måtte vente lenger enn den fastsatte ytre fristen på 180 dager (seks måneder). Når det gjelder ankesaker, måtte tre av fire brukere som fikk ferdigbehandlet ankesaken sin i NAV i 2019, vente lenger enn direktoratets fastsatte ytre frist på 120 dager (fire måneder).

De ytre fristene som Arbeids- og velferdsdirektoratet har fastsatt, angir hva som er de lengste, akseptable ventetidene for brukere i klage- og ankesaker. Dette innebærer at svært få saker i utgangspunktet skal ha saksbehandlingstider som er lengre enn disse fristene. At en stor andel av brukerne med klage- og ankesaker i NAV likevel må vente lengre enn fastsatte de akseptable ventetidene, er etter Riksrevisjonens vurdering i strid med et av etatens hovedmål om at brukeren skal få behandlet saken sin til rett tid.

## **3.2 Klage- og ankesaker blir liggende lenge både i NAV og Trygderetten før de saksbehandles**

I perioden 2014–2019 kom det inn flere klage- og ankesaker enn det NAV og Trygderetten klarte å saksbehandle. Dette har ført til at virksomhetenes beholdninger av saker som venter på å bli behandlet har økt over tid.

Utfordringene er størst i Trygderetten, som ved utgangen av 2019 hadde en beholdning på 2905 ubehandlede saker, som tilsvarer 70 prosent av det totale antallet behandlede ankesaker samme år. I NAV Klageinstans økte beholdningen av ubehandlede klage- og ankesaker fram til 2017, men som følge av økte bevilgninger har de klart å redusere beholdningen noe de siste årene. Klageinstansen i NAV har imidlertid fortsatt en stor beholdning av ubehandlede klage- og ankesaker. Ved utgangen av 2019 utgjorde beholdningen av ubehandlede ankesaker i NAV Klageinstans 45 prosent av det totale antallet behandlede ankesaker samme år.

Økningen i antall ubehandlede saker har ført til at sakene blir liggende lenger på vent før de blir behandlet. Dette har ført direkte til lengre saksbehandlingstid i klage- og ankesaker og lengre ventetid for brukerne. At mange saker blir liggende lenge før de blir behandlet fører også til merarbeid for virksomhetene fordi det øker sannsynligheten for at de må innhente nye opplysninger for å behandle sakene på en tilfredsstillende måte. Dette forlenger saksbehandlingstiden ytterligere.

Ankesaksbehandlingen tar lengst tid og utgjorde i 2019 nærmere 70 prosent av den totale tidsbruken for saker som gikk gjennom hele klage- og ankesakskjeden. En gjennomgang av et utvalg ankesaker viser at lang liggetid før saken tas til behandling, er den viktigste forklaringen på at saksbehandlingstiden i ankesaker er lang, både i NAV Klageinstans og i Trygderetten. Blant annet viser gjennomgangen at selve saksbehandlingen i Trygderetten kun tar to til tre uker, mens den totale saksbehandlingstiden i instansen i 2019 var på i overkant av sju måneder.

Revisjonen viser at de lange saksbehandlingstidene i klage- og ankesakskjeden i stor grad kan forklares ved at sakene ligger lenge på vent før de tas til behandling. For å sikre at brukerne får behandlet saken sin innen rimelig tid, er det etter Riksrevisjonens vurdering avgjørende at Arbeids- og sosialdepartementet og virksomhetene framover har stor oppmerksomhet mot å håndtere de betydelige utfordringene de har med store beholdninger av ubehandlede saker.



### **3.3 For lav kapasitet på trygdemedisinsk kompetanse har bidratt til særlig lang saksbehandlingstid i helserelaterte klage- og ankesaker**

Det har over tid vært en endring i sammensetningen av typen klage- og ankesaker som kommer inn til NAV og Trygderetten. I perioden 2016–2019 har det vært en særlig økning i inngangen av såkalte helserelaterte saker i klage- og ankesakskjeden. For eksempel har andelen innkomne saker til Trygderetten som omhandler de tre største helserelaterte ytelsene (uføretrygd, arbeidsavklaringspenger og sykepenger), gått opp fra 42 prosent i 2016 til 59 prosent i 2019.

Helserelaterte ytelser kjennetegnes av at retten til ytelsen styres av om brukeren har en sykdom, mv., og sykdommens betydning for arbeids- inntekts- eller funksjonsevne eller for merutgifter. I saksbehandlingen av søknader om helserelaterte ytelser mottar derfor NAV medisinsk dokumentasjon. Saksbehandler kan rådføre seg med en av etatens rådgivende overleger dersom det i behandlingen av saken oppstår tvil om dokumentasjon knyttet til trygdemedisinske spørsmål og om hvorvidt medisinske vilkår er oppfylt. Rådgivende overleger kan benyttes både i den ordinære saksbehandlingen og i klage- og ankesaksbehandlingen. Når Trygderetten behandler ankesaker der retten må vurdere brukerens helseforhold og/eller arbeidsevne, setter de en rett med én eller flere fagkyndige rettsmedlemmer.

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at NAV og Trygderetten over tid ikke har klart å styrke kapasiteten på nødvendig medisinsk kompetanse i takt med at antallet innkomne saker om helserelaterte ytelser har gått opp. Manglende kapasitet har gitt lange ventetider på svar fra rådgivende overleger i NAV samt lange ventetider på fagkyndige rettsmedlemmer i Trygderetten. Dette har igjen bidratt til at brukere som klager eller anker på saker om helserelaterte ytelser, må vente lenger på svar. Revisjonen viser videre at saker om helserelaterte ytelser gjennomgående tar lengre tid å behandle enn saker på andre ytelsesområder. Lengst tid tar yrkesskadesaker, og i 2019 hadde yrkesskadesaker som hadde gått gjennom hele klage- og ankesakskjeden, en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på i overkant av 30 måneder. Saker om arbeidsavklaringspenger og uføretrygd hadde i 2019 nest lengst saksbehandlingstid, med en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på i overkant av henholdsvis 20 og 21 måneder.

I saker som omhandler uføretrygd, arbeidsavklaringspenger og andre helserelaterte ytelser, vil utfallet ofte ha svært stor velferdsmessig betydning for brukeren. Etter Riksrevisjonens vurdering er det derfor alvorlig at disse brukerne opplever en særlig lang saksbehandlingstid, med den økte belastningen og påkjenningen denne ventetiden innebærer.

### **3.4 Det er lite oppmerksomhet på den totale ventetiden for brukeren i klage- og ankesaker**

Arbeids- og sosialdepartementet har over tid satt rapporteringskrav og flere mål og parametere knyttet til tidsbruken i klage- og ankesaksbehandlingen i NAV og Trygderetten. Revisjonen viser imidlertid at kravene og målene i all hovedsak gjelder tidsbruken i den enkelte instans, og ikke den samlede tidsbruken i klage- og ankesakskjeden.

De ulike instansene i klage- og ankesakskjeden behandler som hovedregel en sak utfra når den har blitt mottatt og registrert i den respektive instans, uten å ta hensyn til hvor lenge saken allerede har vært i systemet, og dermed hvor lenge brukeren har ventet på svar. Etter Riksrevisjonens vurdering er det i praksis lite oppmerksomhet på den totale saksbehandlingstiden i klage- og ankesakskjeden. Dermed er det også lite oppmerksomhet på hvor lenge en bruker må vente på svar på saken sin. Dette mener Riksrevisjonen er kritikkverdig.

Det er kun ett krav i klage- og ankesakskjeden som kan knyttes til tidsbruk i saksbehandlingen på tvers av flere instanser. Dette kravet omfatter tidsbruken i klagesaker hvor en bruker har fått avslag i en vedtaksinstans i NAV, og deretter får prøvd saken på nytt i NAV Klageinstans. Arbeids- og velferdsdirektoratet har i hele perioden 2014–2019 stilt krav om at klagesaker som går til ny prøving i klageinstansen skal ha en total saksbehandlingstid som er innenfor en ytre frist på 180 dager (seks måneder). En liten andel av klagesakene behandles imidlertid innenfor fristen, og revisjonen viser at verken vedtaksinstansene eller klageinstansen i NAV i praksis forholder seg til det aktuelle kravet om ytre frist. Hovedårsaken er ifølge instansene at måloppnåelsen i stor grad oppleves å være utenfor den enkelte instans' kontroll. Både vedtaksinstansene og klageinstansen i NAV forholder seg derfor utelukkende til

målkravene som gjelder tidsbruken i egen instans, ettersom de opplever å ha langt større kontroll over oppnåelsen av disse målene.

Relevant og pålitelig statistikk om saksbehandlingen er viktig styringsinformasjon både for departementet, NAV og Trygderetten. Denne informasjonen er et viktig grunnlag for prioriteringer og valg av tiltak og virkemidler. Det har imidlertid over lang tid vært vanskelig for NAV å frambringe informasjon om tidsbruken i ulike faser av klage- og ankesaksbehandlingen. Dette har ført til at Arbeids- og sosialdepartementet har mottatt begrenset med rapportering om tidsbruken i klage- og ankesaksbehandlingen i etaten. Med begrenset tilgang på informasjon om tidsbruken i NAV har heller ikke departementet hatt nødvendig oversikt over status og utvikling i saksbehandlingstiden for saker som går gjennom hele klage- og ankesakskjeden. Riksrevisjonen merker seg imidlertid at Arbeids- og sosialdepartementet er opptatt av å frambringe mer og bedre styringsinformasjon på området. Riksrevisjonen merker seg videre at Arbeids- og velferdsdirektoratet, på bakgrunn av et oppdrag fra departementet, i 2020 har igangsatt et større arbeid for å bedre statistikkgrunnlaget på klage- og ankesaksområdet.

### **3.5 Arbeids- og sosialdepartementet har ikke sikret at prioriteringer i de ulike instansene i klage- og ankesakskjeden i tilstrekkelig grad sees under ett**

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Arbeids- og sosialdepartementet ikke har sikret at prioriteringer i de ulike instansene i klage- og ankesakskjeden i tilstrekkelig grad sees under ett. Revisjonen viser at

- kapasiteten i NAV og Trygderetten over tid ikke i tilstrekkelig grad har blitt sett under ett
- enkeltledd i klage- og ankesakskjeden foretar prioriteringer mellom sakstyper uten at andre ledd i kjeden involveres
- det i liten grad har vært praksis å utrede og synliggjøre hvilke økonomiske og administrative konsekvenser planlagte lov- og regelverksendringer kan ha for klage- og ankesaksområdet
- det over tid har vært utfordringer med å sikre god nok informasjon om forventet, framtidig saksinngang på klage- og ankesaksområdet

Klage- og ankesaksbehandlingen i trygdesaker foregår i NAV (i vedtaksinstansene og i klageinstansen) og i Trygderetten. Arbeids- og sosialdepartementet er overordnet myndighet for begge virksomhetene. Departementet mener at en god sammenheng i klage- og ankesakskjeden sikres best ved at Arbeids- og velferdsdirektoratet og Trygderetten har god og løpende dialog og samhandling.

Revisjonen viser at det over lang tid vært begrenset dialog mellom Arbeids- og velferdsdirektoratet og Trygderetten. Fram til 2015 ble det avholdt faste, årlige kontaktmøter mellom direktoratet og Trygderetten. I årene 2016–2019 ble det imidlertid ikke avholdt noen slike møter. Departementet opplyser i mars 2021 at slike kontaktmøter nå er innført igjen.

Videre har det over tid vært ulik utvikling i saksbehandlingskapasiteten i de ulike instansene i klage- og ankesakskjeden. NAV Klageinstans har, som følge av interne prioriteringer i NAV, fått styrket budsjettet sitt og dermed også fått vesentlig større kapasitet til å behandle saker i perioden 2017–2019. Dette har ført til at klageinstansen har oversendt om lag 20 prosent flere saker til Trygderetten enn tidligere. Trygderetten har imidlertid ikke hatt tilsvarende økte bevilgninger og økt saksbehandlingskapasitet i samme periode. Trygderetten har klart å behandle flere saker i perioden, men økningen har ikke vært stor nok til å ta unna den økte inngangen av ankesaker fra NAV.

Riksrevisjonen mener det er uheldig at kapasiteten i NAV og Trygderetten ikke i tilstrekkelig grad har blitt sett under ett. Manglende samsvar i saksbehandlingskapasiteten har etter Riksrevisjonens vurdering bidratt til at Trygderetten har blitt en stadig trangere flaskehals i klage- og ankesakskjeden, preget av økte beholdninger av ubehandlede saker og lange saksbehandlingstider.

Riksrevisjonen merker seg at Arbeids- og sosialdepartementet i 2019 og 2020 har sett behovet for å øke Trygderettens budsjetttrammer i tillegg til å ha oppmerksomhet på å få virksomheten til å behandle ankesaker mer effektivt. Samtidig konstaterer Riksrevisjonen at Trygderetten – til tross for å ha økt antallet behandlede ankesaker betydelig i 2019 – fortsatt behandlet i overkant av 500 færre saker enn det som kom inn fra NAV Klageinstans samme år.

Revisjonen viser også at enkeltledd i klage- og ankesakskjeden foretar prioriteringer mellom sakstyper uten at andre ledd involveres. Blant annet får klagesaker på enkelte ytelsesområder tidsmessig prioritet i en av

vedtaksinstansene i NAV, men ikke i de etterfølgende instansene i klage- og ankesakskjeden. Dette til tross for at Arbeids- og sosialdepartementet ikke har gitt føringer om at enkelte typer klage- og ankesaker skal behandles raskere.

Revisjonen viser videre at det i liten grad har vært praksis å utrede og synliggjøre hvilke økonomiske og administrative konsekvenser planlagte lov- og regelverksendringer kan ha for klage- og ankesaksområdet. Dette har medført at det heller ikke har blitt god dialog om eller oppfølging av hvordan en eventuelt større oppgavebyrde skal løses etter at nye regelverk er innført. Etter Riksrevisjonens vurdering vil bedre utredning og synliggjøring av hvilke konsekvenser regelverksendringer kan ha for klage- og ankesakskjeden, gjøre virksomhetene bedre rustet til å tilpasse seg disse konsekvensene.

Over tid har det også vært utfordringer med å sikre god nok informasjon om forventet, framtidig saksinngang på klage- og ankesaksområdet. Blant annet har det ikke vært gode nok vilkår for å utarbeide gode prognoser for saksinngangen. Dette har igjen skapt lite forutsigbarhet og gjort det utfordrende for den enkelte instans å planlegge driften. Begrensede muligheter til å drive god ressursplanlegging begrenser også mulighetene til å arbeide systematisk med å redusere både beholdningen av ubehandlede saker og saksbehandlingstidene. At det er begrenset informasjon om framtidig saksinngang, gjør det etter Riksrevisjonens vurdering vanskelig for Arbeids- og sosialdepartementet å vurdere bevilgningsbehovet til virksomhetene, samtidig som det svekker mulighetene for å sikre en tilstrekkelig sammenheng i klage- og ankesakskjeden. Riksrevisjonen merker seg imidlertid at Arbeids- og sosialdepartementet i 2020 har gitt Trygderetten og Arbeids- og velferdsdirektoratet et felles oppdrag som går ut på å vurdere tiltak og rutiner som kan forbedre prosessen med å utarbeide gode prognoser for ankeinngangen til Trygderetten.

### **3.6 Det er svakheter i arbeidet med å sikre tilstrekkelig kvalitetsutvikling i klage- og ankesaksbehandlingen**

Når en bruker som har fått avslag på en søknad eller er uenig i et vedtak fra NAV, klager, behandles klagen først av den instansen i NAV som fattet det opprinnelige vedtaket, også kalt en vedtaksinstans. Det er viktig at det er god kvalitet i vedtaksinstansenes saksbehandling, med tanke på en eventuell etterfølgende klage- og ankesaksbehandling i NAV og Trygderetten. Revisjonen viser imidlertid at det er svakheter i arbeidet i vedtaksinstansene i NAV, både når det gjelder førstegangsbehandlingen av saker og påfølgende klagesaksbehandling. Etter Riksrevisjonens vurdering bidrar dette til at det kommer inn flere klager enn nødvendig, og lengre saksbehandlingstid.

På flere av ytelsesområdene har det over tid vært utfordringer knyttet til at nødvendige opplysninger ikke i tilstrekkelig grad innhentes av vedtaksinstansene. Videre er det på flere områder varierende kvalitet i vedtaksbrevet som sendes til brukeren. At saker ikke utredes godt nok i vedtaksinstansene, og at brukeren ikke i tilstrekkelig grad settes i stand til å forstå sitt vedtak, er faktorer som bidrar til at unødvendige klager kommer inn i systemet og gir flere klagesaker til behandling. At det fattes vedtak uten at en sak er tilstrekkelig opplyst, utfordrer også brukernes rettsikkerhet i de tilfellene der brukere som faktisk har rett på en ytelse, ikke klager på et avslag. I slike tilfeller vil brukeren ikke få en ytelse som vedkommende rettmessig har krav på. Mangelfull utredning av saker i vedtaksinstansene bidrar også til merarbeid og økt tidsbruk i etterfølgende ledd i klage- og ankesaksbehandlingen.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har etablert flere mekanismer for å sikre god kvalitet i vedtaksinstansenes saksbehandling av førstegangsvedtak og klagesaker. Blant annet utarbeider NAV Klageinstans årlige rapporter til den enkelte vedtaksinstans med beskrivelser av kvalitetsutfordringer som klageinstansen har identifisert i saksbehandlingen. Klageinstansen utarbeider også en overordnet rapport til Arbeids- og velferdsdirektoratet. Revisjonen viser imidlertid at de samme svakhetene i vedtaksinstansenes arbeid er påpekt over flere år, uten at dette har ført til vesentlige forbedringer. Riksrevisjonen konstaterer at det er etablert mekanismer som skal sikre god kvalitet i vedtaksinstansenes klagesaksbehandling, men at Arbeids- og velferdsdirektoratet ikke har hatt tilstrekkelig oppmerksomhet på å utbedre svakheter som har vært påpekt over lengre tid. Dette mener Riksrevisjonen er kritikkverdig.

Når det gjelder ankesaksbehandlingen, har Trygderetten flere innvendinger mot den forberedende saksbehandlingen som utføres i NAV Klageinstans. Blant annet peker dommere i Trygderetten på at ankesakene som oversendes fra NAV, er uoversiktlige, noe som igjen gjør at det tar lengre tid enn nødvendig for Trygderetten å sette seg inn i sakene. Samtidig viser revisjonen at det over tid har vært begrenset dialog mellom Arbeids- og velferdsdirektoratet og Trygderetten, og at NAV ikke mottar noen form

for systematiske og overordnede tilbakemeldinger på kvaliteten og innholdet i de ankesakene de oversender Trygderetten. Undersøkelsen viser for øvrig også at arbeid for å sikre kvalitet og praksiskoordinering innad i Trygderetten har blitt nedprioritert over tid. Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at det i liten grad er etablert mekanismer for å sikre god kvalitet i ankesaksbehandlingen som foregår både i NAV og Trygderetten. Dette har etter Riksrevisjonens vurdering vært til hinder for tilstrekkelig kvalitetsutvikling i ankesaksbehandlingen.

### **3.7 Det gjøres ikke nok for å sikre riktig og enhetlig lovforståelse i klage- og ankesakskjeden**

Gode prosesser for å sikre riktig og enhetlig lovforståelse i NAV og Trygderetten er viktig for å oppnå lik og tidsbesparende saksbehandling på klage- og ankesaksområdet, og for å forebygge at unødvendige saker kommer inn i klage- og ankesakskjeden. Det er også 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 de sentrale styringsdokumentene Arbeids- og velferdsdirektoratet har for å sikre riktig og enhetlig lovforståelse og praksis i NAV. De ulike rundskrivene er direktoratets instruks om hvordan ulike deler av et regelverk skal forstås og håndheves i praksis. Dersom en saksbehandler eller et miljø i NAV mener at en lovtolkning er uklar, gir inntrykk av feil rettsoppfatning eller lignende, skal dette meldes videre tjenestevei. Dersom problemstillinger eller motsetninger i rundskrivene ikke lar seg avklare på lavere nivå i etaten skal temaene løftes videre opp til direktoratet. Arbeids- og velferdsdirektoratet har ansvaret for å oppdatere rundskrivene og forberede eventuelle forslag til regelverksendringer. I tilfellene hvor det er snakk om lov eller forskrift, skal sakene avgjøres i Arbeids- og sosialdepartementet.

Revisjonen viser at det i mange viktige saker tar for lang tid fra usikkerheten om regelverksfortolkningen oppstår, til saken er avklart hos overordnet myndighet og rundskrivene eventuelt oppdateres. Mens etaten venter på avklaring, må saker enten settes på vent eller behandles ut fra en midlertidig lovfortolkning. At det tar lang tid før overordnet myndighet kommer med nødvendige avklaringer om hvordan regler skal forstås og håndheves, er ikke bare uheldig fordi det øker brukerens ventetid, men også fordi etaten ender opp med å saksbehandle ut fra midlertidige lovfortolkninger lenger enn nødvendig. Dersom en midlertidig lovfortolkning viser seg å være feil eller unyansert, medfører dette en ytterligere belastning for brukeren, samtidig som det kan påføre etaten omfattende ressursbruk i arbeidet med å rydde opp og identifisere mulige feilaktige vedtak. Riksrevisjonen merker seg at Arbeids- og sosialdepartementet viser til at det etter NAV/EØS-saken har blitt en større bevissthet rundt behovet for å forbedre prosessene for regelverksavklaringer, og at det også vil bli jobbet med dette i tiden framover.

NAV og Trygderetten er gitt ulike virkemidler for å avklare eventuelle uenigheter omkring lovforståelse. I tilfeller hvor Trygderetten fatter en eller flere kjennelser som strider mot NAVs lovforståelse kan NAV foreta presiseringer eller endringer i rundskriv dersom etaten ser grunnlag for å innrette seg etter Trygderettens praksis. Dersom NAV imidlertid er uenig i Trygderettens kjennelse eller mener det er behov for å klargjøre lovforståelsen ytterligere, har etaten flere muligheter. NAV kan da enten gå i prosess med Arbeids- og sosialdepartementet om å få endret lovgrunnlaget på området, anmode Trygderetten om å fatte en såkalt prinsipiell kjennelse på lovområdet, eller utfordre Trygderettens lovforståelse ved å bringe kjennelsen inn for en høyere rettsinstans.

Revisjonen finner at NAV sjelden utfordrer Trygderettens lovforståelse ved å bringe kjennelser inn for en høyere rettsinstans. Denne muligheten er kun benyttet på to saksområder i perioden 2014–2019. Videre er det over tid fattet relativt få såkalte prinsipielle kjennelser i Trygderetten. En prinsipiell kjennelse fattes av en såkalt utvidet rett i Trygderetten, som settes med fem dommere, og som behandler saksområder hvor det er uklar praksis. Slike kjennelser vil derfor ha særlig høy verdi for ankemotpart, ettersom de vil være førende og retningsgivende for prøving av framtidige vedtak på samme saksområde. En slik tydeliggjøring av rettsoppfatningen på et saksområde vil videre være tidsbesparende og føre til likere behandling av saker, både hos ankemotpart og hos Trygderetten. I henhold til trygderettsloven er det kun lederen av Trygderetten som kan sette en utvidet rett for å fatte en prinsipiell kjennelse. Som ankemotpart kan imidlertid NAV anmode Trygderetten om å fatte prinsipielle kjennelser. Etter Riksrevisjonens oppfatning er det potensial både for at NAV oftere anmoder Trygderetten om å sette en utvidet rett, men også for at Trygderetten på eget initiativ setter en slik rett.

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at tilgjengelige virkemidler for å avklare uenigheter mellom NAV og Trygderetten i liten grad utnyttes. Økt bruk av disse virkemidlene vil etter Riksrevisjonens vurdering legge til rette for en enhetlig og mer tidsbesparende saksbehandling av klage- og ankesaker. Riksrevisjonen merker seg derfor at Arbeids- og sosialdepartementet framover vil jobbe med å forbedre prosessene for regelverksavklaringer, og at departementet i 2020 spesifikt har oppfordret Trygderetten om å bli mer bevisst på å fatte prinsipielle kjennelser på eget initiativ.

### **3.8 Koronapandemien har ført til en ytterligere økning i saksbehandlingstidene på klage- og ankesaksområdet**

Innhentet statistikk for de to første tertialene i 2020 viser at koronapandemien har hatt en vesentlig innvirkning på klage- og ankesaksbehandlingen i NAV og Trygderetten, og at saksbehandlingstidene har økt kraftig i 2020. Statistikken viser blant annet at ankesaker som ble ferdigbehandlet i Trygderetten i september 2020, hadde en gjennomsnittlig saksbehandlingstid i denne instansen på i underkant av ti måneder. Dette er en vesentlig økning fra gjennomsnittlig saksbehandlingstid i Trygderetten i 2019, som var i overkant av sju måneder.

I mars 2020 stilte koronapandemien NAV overfor en plutselig og stor økning i antall søknader om dagpenger. Etatens oppmerksomhet måtte rettes mot å sikre utbetaling og livsopphold til permitterte, noe som medførte at NAVs arbeid med klage- og ankesaker fikk lavere prioritet enn ellers. Trygderetten har også hatt redusert saksbehandlingskapasitet i 2020, blant annet fordi virksomheten ved inngangen til koronakrisen hadde begrensede muligheter til å benytte hjemmekontorløsninger, og fordi saksdokumentene i ankesakene i all hovedsak var på papirform.

Redusert saksbehandlingskapasitet har ført til at omfanget av ubehandlede saker har økt ytterligere i samtlige instanser i klage- og ankesakskjeden i 2020. Blant annet var beholdningen av ubehandlede saker i den største vedtaksinstansen, NAV Arbeid og ytelser, i overkant av 80 prosent høyere ved utgangen av august 2020, enn ved inngangen til 2020. Et økt omfang av ubehandlede klager og anker i NAV og Trygderetten vil medføre lengre saksbehandlingstider for saker som allerede er i systemet. NAV og Trygderetten forventer også at inngangen av klage- og ankesaker vil stige i tiden framover, idet høyere arbeidsledighet erfaringsvis genererer flere søknader til NAV, og på sikt flere klager og anker.

Saksbehandlingstidene i klage- og ankesakskjeden har i flere år vært for lange. Koronapandemien har ført til at saksbehandlingstidene har blitt enda lengre, og at brukerne må vente enda lenger på svar på klage- eller ankesaken sin. Dette har negative konsekvenser for den enkelte bruker og for samfunnet. Riksrevisjonen merker seg at NAV har fått omfattende tilleggsbevilgninger i 2020, og at både NAVs og Trygderettens budsjetter for 2021 er vesentlig styrket, blant annet for å være rustet til å møte en økning i innkomne saker som følge av antatt høyere arbeidsledighet. Riksrevisjonen vil samtidig understreke at Arbeids- og sosialdepartementet og underliggende virksomheter over tid ikke har sikret at brukerne får behandlet klage- og ankesaken sin innen rimelig tid, slik Stortinget har forutsatt. Revisjonen har avdekket flere svakheter i klage- og ankesakskjeden som påvirker saksbehandlingstiden negativt, og Riksrevisjonen mener det er risiko for at konsekvensene av disse svakhetene kan forsterkes som følge av koronapandemien.

## **4 Anbefalinger**

For å redusere saksbehandlingstidene i klage- og ankesaksbehandlingen i NAV og Trygderetten anbefaler Riksrevisjonen at Arbeids- og sosialdepartementet:

- følger opp at det i klage- og ankesakskjeden blir økt oppmerksomhet på brukernes totale ventetid før de får svar, og herunder vurderer hvilke frister som må gjelde i klage- og ankesakskjeden.
- sørger for å redusere beholdningen av ubehandlede klage- og ankesaker.
- følger opp at NAV og Trygderetten framover har tilstrekkelig tilgang på trygdemedisinsk kompetanse.
- følger opp at NAV og Trygderetten framover arbeider med å sikre tilstrekkelig kvalitetsutvikling i klage- og ankesaksbehandlingen.
- sikrer helhetlige og felles prioriteringer i klage- og ankesakskjeden.
- arbeider videre med å sikre riktig og enhetlig lovforståelse i NAV og Trygderetten.

## 5 Statsrådets svar

Arbeids- og sosialministeren viser til at Riksrevisjonens merknader i all hovedsak sammenfaller med statsrådets kunnskap og forståelse av hovedutfordringene på klage- og ankesaksområdet. Revisjonens konklusjoner og anbefalinger peker på områder statsråden vil ha oppmerksomhet på framover.

I et rettsikkerhetsperspektiv er det viktig at virksomhetene avgjør sakene innen rimelig tid, på en forsvarlig og tillitvekkende måte. Statsråden har over tid merket seg at brukerne må vente altfor lenge på å få avgjort saker som er avgjørende for deres livsopphold. Statsråden viser til at Arbeids- og sosialdepartementet over tid har vært i dialog med virksomhetene om aktuelle tiltak for å redusere saksbehandlingstiden. Samtidig peker statsråden på at det er en utfordring at det er forventet en sterk økning i antall anker og saksinngang til Trygderetten i 2021 og kommende år, og statsråden vil derfor følge utviklingen på området tett.

Statsråden opplyser om at virksomhetene allerede har igangsatt flere tiltak som er i tråd med Riksrevisjonens anbefalinger. Samtidig viser statsråden til at det fortsatt er svakheter på saksfeltet, og at dette vil følges opp i styringsdialogen med begge virksomhetene. Statsråden framhever også at koronapandemien har påvirket måloppnåelsen på klage- og ankesaksområdet, og at det derfor er behov for å forsterke innsatsen i tråd med Riksrevisjonens anbefalinger.

Klage- og ankesaksområdet har over tid vært preget av økt saksinngang, og statsråden er bekymret for stadig lengre ventetider i klage- og ankesaker. Statsråden peker på at det er uheldig at brukere som har rett på en ytelse, men som får avslag, blir gående uten nødvendig bistand lenger enn nødvendig. Arbeids- og sosialdepartementet har fra 2019 derfor hatt økt oppmerksomhet mot å redusere saksbehandlingstiden i klage- og ankesaker, og har sett et behov for å følge området tettere og å se klage- og ankesakskjeden mer i sammenheng. Departementet har vært opptatt av å frambringe mer og bedre styringsinformasjon på området. Statsråden viser her til at Arbeids- og velferdsdirektoratet, på bakgrunn av et oppdrag fra departementet, i 2020 har igangsatt et større arbeid for å bedre statistikkgrunnlaget på klage- og ankesaksområdet.

Statsråden finner det videre bekymringsfullt at den lange saksbehandlingstiden hovedsakelig skyldes lang liggetid, og at restansene øker, særlig i Trygderetten. Ifølge statsråden har departementet de siste årene løftet disse utfordringene i styringsdialogen med Trygderetten. I samråd med virksomheten har det også blitt gitt bevilgningsøkninger og blitt lagt til rette for forbedring og effektivisering av Trygderettens drift. Samtidig har det ifølge statsråden vist seg å være tidkrevende og utfordrende for Trygderetten å ta unna den økende saksmengden de har stått ovenfor på en god måte.

Statsråden peker på at det er opp til virksomhetene å prioritere mellom ulike ansvars- og saksområder innenfor de rammer tildelingsbrevet gir. Departementet skal sørge for at virksomhetene har tilstrekkelig handlingsrom. Statsråden mener derfor det er virksomhetenes ansvar å sørge for at de besitter riktig og tilstrekkelig kompetanse, herunder at det er tilstrekkelig tilgang på trygdemedisinsk kompetanse. Virksomhetene må løfte eventuelle problemstillinger knyttet til dette til departementet. Statsråden mener også at virksomhetene må videreutvikle dialogen om å sikre helhetlige og felles prioriteringer i klage- og ankesakskjeden innenfor de rammer som gjelder for deres ansvar. Departementet vil følge opp og stille krav i tildelingsbrevene til at det er dialog mellom virksomhetene.

Statsråden framhever at det er avgjørende at brukerne får riktige vedtak. Over tid har NAV iverksatt flere tiltak for å øke kvaliteten i saksbehandlingen, som bedre kontrollrutiner, gjennomføring av kvalitetsmålinger og nye IKT-løsninger og digitalisert saksbehandling. Slik statsråden ser det har derfor bevisstheten på kvalitet i arbeids- og velferdsetaten økt over tid. Statsråden viser videre til at Arbeids- og velferdsdirektoratet i kjølvannet av «*NOU 2020:9 Blindsonen – Gransking av feilpraktiseringen av folketrygdens oppholds krav ved reiser i EØS-området*» har satt i verk flere tiltak hvor siktemålet har vært å forbedre mekanismene som skal sikre god kvalitet i vedtaksinstansenes klagesaksbehandling. Når det gjelder påviste svakheter i arbeidet med å sikre tilstrekkelig kvalitetsutvikling i ankesaksbehandlingen opplyser statsråden at han er kjent med at det har vært lite kontakt mellom Trygderetten og Arbeids- og velferdsdirektoratet i senere år. Statsråden viser samtidig til at kontakten mellom virksomhetene er betydelig forbedret i løpet av 2020, blant annet som følge av oppdrag i tildelingsbrevet. Statsråden peker på at Trygderetten, gitt sin rolle som uavhengig ankeinstans, har en noe begrenset mulighet til å kommunisere direkte med NAV om faglige problemstillinger. Statsråden mener likevel det er rom for en tettere dialog mellom Trygderetten og arbeids- og velferdsetaten – også når det gjelder å diskutere faglige problemstillinger. Det er imidlertid viktig at en slik dialog avholdes på en måte som ikke er i konflikt med Trygderettens særskilte stilling.

NAV/EØS-saken synliggjorde en rekke prinsipielle problemstillinger knyttet til lovforståelse og kvalitet i saksbehandlingen. Statsråden peker på at læringspunktene fra «*NOU 2020:9 Blindsonen – Gransking av feilpraktiseringen av folketrygdens oppholdskrav ved reiser i EØS-området*» følges opp i departementet og i virksomhetene, ikke bare på området utredningen tar for seg, men også som et generelt forbedringsarbeid. For å imøtekomme rapportens læringspunkter er det blant annet iverksatt tiltak for å styrke Arbeids- og velferdsdirektoratets faglige og koordinerende rolle, prosesser for å utarbeide rundskriv og NAVs juridiske kompetanse. Statsråden viser også til at det lenge har vært et krav i tildelingsbrevet til Trygderetten om å avsi prinsipielle kjennelser (kjennelser med fem rettsmedlemmer) som vil være retningsgivende for NAV og for Trygderetten selv. Statsråden bemerker at det likevel har vist seg at dette virkemidlet i liten grad er tatt i bruk. Statsråden opplyser i denne sammenheng at Trygderetten i 2020 har under behandling flere saker enn tidligere hvor retten er satt med fem medlemmer.

Statsråden peker avslutningsvis i sitt svar på at lange saksbehandlingstider har store konsekvenser for brukerne, og at klage- og ankesaksbehandlingen i NAV og Trygderetten er et område som han ser at det er behov for å forbedre. Etter statsrådets vurdering vil det selv med bedre kommunikasjon mellom virksomhetene, effektiviseringstiltak og en styrking av virksomhetene budsjettmessig, trolig bli krevende å håndtere den sterke økningen i inngangen saker på sikt.

Statsråden viser til at det ikke er gjennomført noen helhetlig gjennomgang av klage- og ankesystemet siden etableringen av Trygderetten (og Folketrygden) i 1966. Det har vært gjort en del endringer i både førstegangsbehandlingen og klagesaksbehandlingen i arbeids- og velferdsetaten, mens Trygderetten i mindre grad er endret i nyere tid. Statsråden trekker videre fram at Domstolkommisjonen (NOU 2020:11) foreslår at saker fra blant annet Trygderetten ikke lenger skal kunne ankes direkte inn for Lagmannsretten, men til Tingretten, noe som kan få betydning for Trygderettens rolle. Forvaltningslovutvalget (NOU 2019:5) peker også på svakheter i organiseringen av Nav Klageinstans, noe som tilsier behov for å se nærmere på hvordan uavhengighet kan sikres på en bedre måte.

Statsråden opplyser om at Regjeringen derfor planlegger å iverksette en helhetlig gjennomgang av klage- og ankesystemet i arbeids- og velferdsetaten og Trygderetten.

## 6 Riksrevisjonens uttalelse til statsrådets svar

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

Sakens oversendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 20. april 2021

**Per-Kristian Foss**

**Helga Pedersen**

**Anne Tingelstad Wøien**

**Gunn Karin Gjøl**

**Arve Lønnum**

---

Jens A. Gunvaldsen

## Vedlegg

---



Vedlegg 1:

Riksrevisjonens brev til statsråden i Arbeids- og sosialdepartementet

---



Riksrevisjonen

Vår saksbehandler

Peder Dalbæk Bruknaap 22241092

Vår dato

17.03.2021

Deres dato

Vår referanse

2019/01148-34

Deres referanse

ARBEIDS- OG SOSIALDEPARTEMENTET  
Postboks 8019 Dep  
0030 OSLO

Att: Statsråd Torbjørn Røe Isaksen

## Riksrevisjonens undersøkelse av årsaker til lang saksbehandlingstid i klage- og ankesaksbehandlingen i NAV og Trygderetten

Vedlagt oversendes utkast til Dokument 3:X (2020–2021) *Riksrevisjonens undersøkelse av årsaker til lang saksbehandlingstid i klage- og ankesaksbehandlingen i NAV og Trygderetten*.

Dokumentet er basert på rapport oversendt Arbeids- og sosialdepartementet ved vårt brev 2. februar 2021, og departementets svar 3. mars 2021.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenige med Riksrevisjonen.

Departementets oppfølging vil bli sammenfattet i det endelige dokumentet til Stortinget. Statsrådets svar vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet. Det bes om at svaret oversendes som pdf, lagret fra word, ikke skannet som bilde, slik at innholdet kan gjøres tilgjengelig for alle i samsvar med krav til universell utforming.

Svarfrist: 7. april 2021

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss  
riksrevisor

*Brevet er godkjent og ekspedert digitalt.*

*Vedlegg:*

*Utkast til Dokument 3:X (2020–2021) Riksrevisjonens undersøkelse av årsaker til lang saksbehandlingstid i klage- og ankesaksbehandlingen i NAV og Trygderetten.*

Vedlegg 2:  
**Statsrådets svar**

---



DET KONGELIGE  
ARBEIDS- OG SOSIALDEPARTEMENT

Statsråden

Riksrevisjonen  
Postboks 8130 Dep  
0032 OSLO

Unntatt offentlighet,  
Offl. § 5 andre ledd

Deres ref  
2019/1148

Vår ref  
19/1630-28

Dato  
9. april 2021

## **Riksrevisjonens undersøkelse av årsaker til lang saksbehandlingstid i klage- og ankesaksbehandlingen i NAV og Trygderetten**

Jeg viser til brev fra Riksrevisjonen av 17. mars 2021 med vedlagt Dokument 3:x. Jeg er bedt om å redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger som er rettet mot Arbeids- og sosialdepartementet, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Målet med revisjonen har vært å undersøke i hvilken grad Arbeids- og velferdsetaten og Trygderetten behandler klage- og ankesaker på en målrettet måte og i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger.

Riksrevisjonen viser i sin undersøkelse årsaker til lang saksbehandlingstid i klage- og ankesaksbehandlingen i Arbeids- og velferdsetaten og Trygderetten. Jeg har over tid merket meg at brukerne venter altfor lenge på å få avgjort saker som er avgjørende for deres livsopphold. I et rettssikkerhetsperspektiv er det viktig at virksomhetene avgjør sakene innen rimelig tid og på en forsvarlig og tillitvekkende måte. Departementet har over tid vært i dialog med virksomhetene om aktuelle tiltak for å redusere saksbehandlingstiden. Det er fortsatt en utfordring at det er forventet en sterk økning i antall anker og saksinnngang til Trygderetten i 2021 og kommende år. Jeg vil derfor følge utviklingen tett.

Riksrevisjonens merknader sammenfaller i all hovedsak med min kunnskap og forståelse av hovedutfordringene på dette feltet. Riksrevisjonen bidrar med kunnskap for å kunne følge opp dette arbeidet videre.

## **Riksrevisjonens konklusjoner**

### **2.1 Saksbehandlingstidene i klage- og ankesaker i NAV og Trygderetten er for lange, og har blitt lengre over tid og 2.2 Klage- og ankesaker blir liggende lenge i både NAV og Trygderetten før de saksbehandles**

Riksrevisjonen mener det er alvorlig at saksbehandlingstidene i klage- og ankesakskjeden er for lange, og har blitt lengre over tid. Dette gjelder særlig saker om uføretrygd, arbeidsavklaringspenger og andre helserelaterte ytelser, der utfallet ofte har svært stor velferdsmessig betydning for brukeren. Jeg finner det bekymringsfullt at den lange saksbehandlingstiden hovedsakelig skyldes lang liggetid, og at restansene øker, særlig i Trygderetten. Departementet har de siste årene derfor løftet disse utfordringene i styringsdialogen med Trygderetten.

Jeg er enig i at det er uheldig at brukere som har rett på en ytelse, men som får avslag, blir gående uten nødvendig bistand lenger enn nødvendig. Jeg har over tid sett at klage- og ankesaksområdet er preget av økt saksinnang og er bekymret for stadig lengre ventetider i klage- og ankesaker. Departementet har fra 2019, blant annet gjennom føringer i virksomhetenes tildelingsbrev, derfor rettet økt oppmerksomhet mot å redusere saksbehandlingstiden i klage- og ankesaker. Departementet har videre sett et behov for å følge området tettere og å se klage- og ankesakskjeden mer i sammenheng, og har derfor også etterspurt økt rapportering på området.

Jeg merker meg samtidig at Riksrevisjonens fant at den gjennomsnittlige tidsbruken ble kortere i 2019 etter noen år med stadig økning. Koronapandemien i 2020 førte som Riksrevisjonen påpeker til at Arbeids- og velferdsetaten måtte omdisponere tilgjengelige ressurser, også ressurser fra klage- og ankebehandling, til oppfølging av Stortingets anmodningsvedtak og saksbehandling av den store mengden innkommende søknader om dagpenger. Dette har hatt konsekvenser for saksbehandlingstiden for klager og anker.

### **2.3 For lav kapasitet på trygdemedisinsk kompetanse har bidratt til særlig lang saksbehandlingstid på helserelaterte klage- og ankesaker**

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at NAV og Trygderetten over tid ikke har klart å styrke kapasiteten på nødvendig medisinsk kompetanse og viser til at det er alvorlig at dette bidrar til at brukere som klager eller anker på saker om helserelaterte ytelser, må vente lenger på svar i sin sak.

Arbeids- og velferdsetaten skal sikre rett ytelse til rett tid. Jeg vil påpeke at det er opp til Arbeids- og velferdsdirektoratet å prioritere mellom ulike ansvars- og saksområder innenfor de rammer tildelingsbrevet gir. Departementet skal sørge for at virksomheten har tilstrekkelig handlingsrom. Det er i så måte Arbeids- og velferdsdirektoratets ansvar å sørge for at etaten besitter riktig og tilstrekkelig kompetanse. Det samme gjelder Trygderetten. Jeg vil likevel påpeke at Trygderetten har varslet departementet om at det har vært en vridning i

saksinnngang de senere år som krever at flere saker settes med tverrfaglig rett, og at det har ført til et økende behov for medisinskfaglig kompetanse.

#### **2.4 Det er lite oppmerksomhet på den totale ventetiden for brukeren i klage- og ankesaker**

Etter Riksrevisjonens vurdering er det i praksis liten oppmerksomhet på den totale saksbehandlingstiden i klage- og ankesakskjeden, og dermed liten oppmerksomhet på hvor lenge en bruker må vente på svar i sin sak. Dette mener Riksrevisjonen er kritikkverdig.

Jeg merker meg at Riksrevisjonen finner at Arbeids- og sosialdepartementet er opptatt av å frambringe mer og bedre styringsinformasjon på området, og at Arbeids- og velferdsdirektoratet, på bakgrunn av et oppdrag fra departementet, i 2020 har igangsatt et større arbeid for å bedre statistikkgrunnlaget på klage- og ankesaksområdet. Jeg viser til at Arbeids- og velferdsdirektoratet i løpet av året har fått bedre statistikk på plass og rapporterer om saksbehandlingstid i henholdsvis vedtaks- og klageinstans i årsrapporten for 2020. Det er Arbeids- og velferdsdirektoratet som foreslår spesifikke krav til hvert ytelsesområde. Disse vil, etter at departementet er informert, bli lagt til grunn i etatsstyringen. Jeg mener at direktoratet har best forutsetninger for å vurdere realistiske krav til saksbehandlingstider på ulike områder. I etatsstyringen vurderes dette opp mot de ressurser etaten har og muligheter og konsekvenser av eventuelle omprioriteringer mellom ulike ytelser og områder. Trygderetten har rapportert regelmessig om saksbehandlingstid i både årsrapport og halvårsrapport, og departementet følger utviklingen og har dialog med Trygderetten om ressursbruk og -behov.

#### **2.5 Arbeids- og sosialdepartementet har ikke sikret at prioriteringer i de ulike instansene i klage- og ankesakskjeden i tilstrekkelig grad sees under ett**

Riksrevisjonen finner det også kritikkverdig at Arbeids- og sosialdepartementet ikke har sikret at prioriteringer i de ulike instansene i klage- og ankesakskjeden i tilstrekkelig grad sees under ett.

Departementet skal sørge for at virksomheten har tilstrekkelig handlingsrom. Inngangen av nye saker til Trygderetten er i hovedsak en følge av behandlingsskapiteten i Arbeids- og velferdsetaten. En god sammenheng i prioriteringer i klage- og ankesakskjeden sikres derfor etter min mening best ved at Arbeids- og velferdsdirektoratet og Trygderetten har en god dialog.

Riksrevisjonen bemerker at det over tid har vært ulik utvikling i saksbehandlingsskapiteten i de ulike instansene i klage- og ankesakskjeden. Jeg vil påpeke at departementet har et overordnet ansvar for virksomhetenes mål og rammer. Departementet har i denne forbindelse også hatt oppmerksomhet om utviklingen av klage- og ankesakene i direktoratet, men departementet detaljstyrer ikke hvordan virksomheten fordeler tildelte midler innad i virksomheten. Departementet ber Arbeids- og velferdsdirektoratet gjennom tildelinger og

styringsparametere sikre at underliggende enheter har tilstrekkelig oppmerksomhet og ressurser på klage- og ankesaksområdet. Jeg merker meg at Riksrevisjonen finner at Arbeids- og velferdsdirektoratet prioriterer klage- og ankebehandlingen gjennom intern omdisponering av budsjetter.

I perioden 2014-2021 har Trygderettens salderte budsjett økt fra 66,1 mill. kroner til 91,2 mill. kroner. Dette tilsvarer en nominell vekst på om lag 38 prosent. Etter revidert nasjonalbudsjett 2018 er Trygderettens budsjett styrket årlig. Dette har bl.a. bakgrunn i de forhold som nevnes i rapporten fra Riksrevisjonen og som departementet er godt kjent med, bl.a. økt inngang av saker og behovet for økt trygdemedisinsk kompetanse.

## **2.6 Det er svakheter i arbeidet med å sikre tilstrekkelig kvalitetsutvikling i klage- og ankesaksbehandlingen**

Riksrevisjonen konstaterer at det er etablert mekanismer som skal sikre god kvalitet i vedtaksinstansenes klagesaksbehandling, men at Arbeids- og velferdsdirektoratet ikke har hatt tilstrekkelig oppmerksomhet på å utbedre svakheter som har vært påpekt over lengre tid. Dette mener Riksrevisjonen er kritikkverdig.

Det er avgjørende at brukerne får riktig vedtak, og det gjelder både førstegangsvedtakene og vedtaksinstansenes klagesaksbehandling. Gjennom årene har NAV iverksatt flere tiltak for å øke kvaliteten i saksbehandlingen, som bedre kontrollrutiner, gjennomføring av kvalitetsmålinger og nye IKT-løsninger og digitalisert saksbehandling. Jeg mener at bevisstheten om kvalitet i etaten har økt over tid.

I kjølvannet av NOU 2020:9 Blindsonen har departementet bedt virksomhetene følge opp anbefalingene fra granskningsutvalget på egnet måte. Arbeids- og velferdsdirektoratet har i sin tilbakemelding gjort rede for flere tiltak for å imøtekomme rapportens læringspunkter. Her vil jeg særlig nevne tiltak for å styrke direktoratets faglige og koordinerende rolle generelt, gjennomgå struktur og form for utarbeidelse av rundskriv og å styrke NAVs juridiske kompetanse.

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at det i liten grad er etablert mekanismer for å sikre god kvalitet i ankesaksbehandlingen som foregår på tvers av NAV og Trygderetten. Dette har etter Riksrevisjonens vurdering vært til hinder for tilstrekkelig kvalitetsutvikling i ankesaksbehandlingen.

Jeg er kjent med at det har vært lite kontakt mellom Trygderetten og Arbeids- og velferdsdirektoratet de senere år. Jeg viser til at kontakten mellom virksomhetene er styrket i 2020 som følge av oppdrag i tildelingsbrevet. Jeg vil også påpeke at det har vært et krav i instruks for økonomi- og virksomhetsstyring for Arbeids- og velferdsdirektoratet om at direktoratet skal ha god dialog og samhandling med Trygderetten om klage- og ankebehandling. Dialog om prognoser og ankeforberedelser har vært særlig framhevet.

## **2.7 Det gjøres ikke nok for å sikre riktig og enhetlig lovforståelse i klage- og ankesakskjeden**

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at tilgjengelige virkemidler for å avklare uenigheter mellom NAV og Trygderetten i liten grad utnyttes. Revisjonen finner blant annet at det over tid er tatt relativt få såkalte prinsipielle kjennelser i Trygderetten. Det har lenge vært et krav i tildelingsbrevet til Trygderetten om å avsi prinsipielle kjennelser (kjennelser med fem rettsmedlemmer) som vil være retningsgivende for Arbeids- og velferdsetaten og for Trygderetten selv. Det har likevel vist seg at dette virkemiddelet i liten grad er tatt i bruk.

Jeg er informert om at Trygderetten i 2020 har under behandling flere saker enn tidligere hvor retten er satt med fem medlemmer. Samtidig må det forventes at NAV forholder seg til Trygderettens praksis uavhengig om praksis kommer til uttrykk i en femmedlemskjennelse eller en i en rekke enkeltkjennelser der retten er satt med to eller tre medlemmer.

### **Riksrevisjonens anbefalinger og departementets oppfølging**

Riksrevisjonen peker på svakheter ved dagens klage- og ankesystem. Dette gjelder særlig tidsbruken i hele den samlede saksbehandlingsskjeden. Klage- og ankesaksbehandlingen i NAV og Trygderetten er et område jeg ser det er behov for å forbedre. Lang saksbehandlingstid på dette området har, som Riksrevisjonen påpeker, store konsekvenser for brukerne.

Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger peker på områder jeg vil ha oppmerksomhet på fremover. Jeg viser til at Riksrevisjonen har merket seg at departementet og virksomhetene allerede har iverksatt tiltak bl.a. med sikte på å få frem bedre styringsinformasjon, bedre dialog om prognoser og praksis og dialog om budsjettbehov. Koronapandemien har påvirket måloppnåelsen på klage- og ankesaksområdet. Det er derfor behov for å forsterke innsatsen i tråd med Riksrevisjonens anbefalinger.

Departementet har fra 2019, blant annet gjennom føringer i tildelingsbrev, økt oppmerksomheten på å redusere saksbehandlingstiden i klage- og ankesaker. Departementet har videre sett et behov for å se klage- og ankesakskjeden mer i sammenheng og har derfor også etterspurt økt rapportering på området. Departementet ga føringer i tildelingsbrevene for 2020 til Arbeids- og velferdsdirektoratet og Trygderetten om større grad av samarbeid om prognoser for saksinnang. Departementet har fått tilbakemeldinger fra virksomhetene om at dialogen mellom virksomhetene er betydelig forbedret i løpet av 2020. Blant annet har virksomhetene tatt opp igjen kontaktmøtene.

Virksomhetene har satt i verk tiltak for å forbedre klage- og ankesaksbehandlingen. Arbeids- og velferdsdirektoratet har i 2020 igangsatt et større arbeid for å bedre statistikkgrunnlaget på klage- og ankesaksområdet, og rapporterer i årsrapporten for 2020 om saksbehandlingstid i henholdsvis vedtaks- og klageinstans. Trygderetten har rapportert regelmessig om saksbehandlingstid i både årsrapport og halvårsrapport, og departementet følger med på utviklingen.



I kjølvannet av NOU 2020:9 Blindsonen har Arbeids- og velferdsdirektoratet satt i verk flere tiltak for å imøtekomme utvalgets læringspunkter. Her vil jeg særlig nevne tiltak for å styrke direktoratets faglige og koordinerende rolle, gjennomgå struktur og form for utarbeidelse av rundskriv og styrke NAVs juridiske kompetanse. Direktoratet har også revidert rutinene for hvordan Trygderettens kjennelser skal følges opp i etaten. Siktemålet er å forbedre mekanismene som skal sikre god kvalitet i vedtaksinstansenes klagesaksbehandling.

Departementet har i samråd med Trygderetten lagt til rette for forbedring og effektivisering av driften. Departementet har foreslått bevilgningsøkninger som har gitt grunnlag for å øke antall fagkyndige rettsmedlemmer fra ca. 8 årsverk i 2019 til 11 årsverk i 2020, og det er innført fullelektronisk oversendelse av saker mellom ankeinstansene og Trygderetten. Effekten av dette er imidlertid ikke kommet til syne ennå. Det har vist seg å være tidkrevende og utfordrende for virksomheten å ta unna den økende saksmengden på en god måte. Det har også lenge vært et krav i tildelingsbrevet til Trygderetten om å arbeide for å sikre ensartet praksis. Jeg registrerer likevel at det er rom for å styrke denne innsatsen. Trygderetten har inngått avtale med Lovdata om publisering av alle grunngitte kjennelser fra Trygderetten fra og med 30. november 2020. Jeg legger til grunn at den økte tilgangen til Trygderettens kjennelser vil bidra til å styrke brukernes rettssikkerhet og gjøre det enklere for NAV og Trygderettens egne dommere å orientere seg i Trygderettens rettspraksis. I tillegg har Trygderetten i 2020 hatt større fokus på å avsi prinsipielle kjennelser.

Jeg mener det fortsatt må være virksomhetenes ansvar å sørge for at de fremover har tilstrekkelig tilgang på trygdemedisinsk kompetanse innenfor sine fastsatte rammer og budsjetter, og at de løfter eventuelle problemstillinger knyttet til dette til departementet. Jeg mener også at virksomhetene må videreutvikle dialogen om å sikre helhetlige og felles prioriteringer i klage- og ankesakskjeden innenfor de rammer som gjelder for deres ansvar. Departementet vil følge opp og stille krav til at det er dialog mellom virksomhetene i tildelingsbrevene.

Riksrevisjonen anbefaler at det arbeides videre med å sikre riktig og enhetlig lovforståelse i NAV og Trygderetten. Jeg viser til at NAV/EØS-saken synliggjorde en rekke prinsipielle problemstillinger knyttet til lovforståelse og kvalitet i saksbehandlingen. Læringspunktene fra NOU 2020:9 Blindsonen følges opp i departementet og i virksomhetene, ikke bare på området utredningen tar for seg, men også som et generelt forbedringsarbeid. Direktoratet har igangsatt flere prosesser, jf. omtale over.

Trygderetten har, gitt sin rolle som uavhengig klageinstans, en noe begrenset mulighet til å kommunisere direkte med etaten om faglige problemstillinger. Jeg mener likevel det er rom for en tettere dialog mellom Trygderetten og Arbeids- og velferdsetaten – også når det gjelder å diskutere faglige problemstillinger. Det er imidlertid viktig at en slik dialog avholdes på en måte som ikke er i konflikt med Trygderettens særskilte stilling.

Som det fremgår over, er det igangsatt tiltak i tråd med Riksrevisjonens anbefalinger. Som Riksrevisjonen påpeker, har saksfeltet fortsatt svakheter, og dette vil følges opp i styringsdialogen med begge virksomhetene.

#### Helhetlig gjennomgang

Klage- og ankesaksbehandlingen i NAV og Trygderetten er et område som jeg ser at det er behov for å forbedre. Selv med bedre kommunikasjon mellom virksomhetene, effektiviseringstiltak og en styrking av virksomhetene budsjettmessig som regjeringen har lagt til rette for, vil det trolig bli krevende å håndtere den sterke økningen i inngangen saker på sikt. Lang saksbehandlingstid på dette området har, som Riksrevisjonen påpeker, store konsekvenser for brukerne.


Det har skjedd en dreining i typen saker de senere år, der saker som gjelder arbeidsavklaringspenger og uføretrygd er i sterk økning. Dette får betydning for sakshåndteringen, blant annet ved økt behov for medisinsk kompetanse, og fører også til lengre saksbehandlingstid, noe som igjen går utover brukerne.

Det er ikke gjennomført noen helhetlig gjennomgang av klage- og ankesystemet siden etableringen av Trygderetten (og Folketrygden) i 1966. Det har vært gjort en del endringer i både førstegangsbehandlingen og klagesaksbehandlingen i Arbeids- og velferdsetaten, mens Trygderetten i mindre grad er endret i nyere tid.

Domstolkommisjonen (NOU 2020:11) foreslår at saker fra blant annet Trygderetten ikke lenger skal kunne ankes direkte inn for Lagmannsretten, men til Tingretten, noe som kan få betydning for Trygderettens rolle. Forvaltningslovutvalget (NOU 2019:5) peker på svakheter i organiseringen av Nav Klageinstans, noe som tilsier behov for å se nærmere på hvordan uavhengighet kan sikre på en bedre måte.

Regjeringen planlegger derfor å iverksette en helhetlig gjennomgang av klage- og ankesystemet i Arbeids- og velferdsetaten og Trygderetten.

Med hilsen



Torbjørn Røe Isaksen

Kopi

Arbeids- og velferdsdirektoratet  
Arbeidsmarkedsavdelingen  
Barne- og familiedepartementet  
Pensjonsavdelingen

Trygderetten  
Velferdspolitisk avdeling

Vedlegg 3:

Rapport: Årsaker til lang saksbehandlingstid i  
klage- og ankesaksbehandlingen i NAV og  
Trygderetten

---

**Revisjonen er gjennomført som en forvaltningsrevisjon etter lov om Riksrevisjonen § 9 tredje ledd og instruks om Riksrevisjonens virksomhet § 9. Revisjonen er gjennomført i samsvar med faglige retningslinjer for forvaltningsrevisjon i Riksrevisjonen og INTOSAIs standard for forvaltningsrevisjon (ISSAI 3000).**

# Innhold

<b>1</b>	<b>Innledning</b> .....	<b>5</b>
1.1	Bakgrunn.....	5
1.2	Mål og problemstillinger .....	6
<b>2</b>	<b>Metodisk tilnærming og gjennomføring</b> .....	<b>7</b>
2.1	Intervju .....	7
2.2	Analyse av statistikk og registerdata .....	7
2.3	Dokumentgjennomgang.....	9
2.4	Saksgjennomgang av et utvalg ankesaker .....	10
<b>3</b>	<b>Revisjonskriterier</b> .....	<b>11</b>
3.1	Krav til saksbehandling av klage- og ankesaker .....	11
3.2	Krav til klage- og ankesaksbehandling i arbeids- og velferdsetaten .....	11
3.3	Krav til ankesaksbehandlingen i arbeids- og velferdsetaten .....	12
3.4	Krav til ankesaksbehandling i Trygderetten .....	13
3.5	Krav til Arbeids- og velferdsdirektoratets styring .....	13
3.6	Krav til Arbeids- og sosialdepartementets styring .....	14
<b>4</b>	<b>Utvikling i saksbehandlingstid og antall behandlede klage- og ankesaker</b> .....	<b>15</b>
4.1	Klage- og ankesaksbehandling i NAV .....	16
4.2	Klagesaksbehandling i vedtaksinstansene i NAV .....	18
4.3	Klagesaksbehandling i NAV Klageinstans .....	22
4.4	Saksbehandlingstid for klagesaker som går gjennom både vedtaksinstansene og NAV Klageinstans .....	25
4.5	Ankesaksbehandlingen i NAV Klageinstans .....	26
4.6	Ankesaksbehandlingen i Trygderetten .....	29
4.7	Saksbehandlingstider for hele klage- og ankesakskjeden.....	33
<b>5</b>	<b>Sentrale årsaker til lang saksbehandlingstid på klage- og ankesaksområdet</b> .....	<b>35</b>
5.1	Det har over tid vært en økning i beholdningen av ubehandlede saker i klage- og ankesakskjeden	35
5.2	Ulik utvikling i saksbehandlingskapasitet i NAV Klageinstans og Trygderetten .....	38
5.3	Det er manglende tilgang på trygdemedisinsk kompetanse som er nødvendig i saksbehandlingen av helserelevante saker.....	41
5.4	Begrenset informasjon om framtidig saksinnfang gir utfordringer for klage- og ankeinstansenes ressursplanlegging.....	47
5.5	Vedtaksinstansenes arbeid påvirker inngangen av klagesaker og NAV Klageinstans' klagesaksbehandling .....	49
5.6	NAV Klageinstans' arbeid påvirker inngangen av ankesaker og Trygderettens ankesaksbehandling .....	53
5.7	Svakheter i virksomhetenes saksbehandlingssystemer .....	55
<b>6</b>	<b>Koronapandemiens påvirkning på klage- og ankesaksbehandling i NAV og Trygderetten</b> .....	<b>58</b>
6.1	Betydningen av koronapandemien for saksavvikling og saksbehandlingstider på klage- og ankesaksområdet i 2020 og i tiden framover.....	58
6.2	Hva er gjort for å møte utfordringene som har oppstått i 2020? .....	60
<b>7</b>	<b>Styring og oppfølging av klage- og ankesaksområdet</b> .....	<b>62</b>
7.1	Oppfølgingen av saksbehandlingstider i klage- og ankesaksbehandlingen i NAV og Trygderetten ..	62

7.2	Arbeid for å sikre riktig og enhetlig lovforståelse i klage- og ankesakskjeden .....	65
7.3	Utredning av økonomiske og administrative konsekvenser for klage- og ankesakskjeden ved regelverksendringer .....	71
<b>8</b>	<b>Vurderinger</b> .....	<b>73</b>
8.1	Saksbehandlingstidene i klage- og ankesaker i NAV og Trygderetten er for lange og har blitt lengre over tid .....	73
8.2	Klage- og ankesaker blir liggende lenge i både NAV og Trygderetten før de saksbehandles .....	74
8.3	For lav kapasitet på trygdemedisinsk kompetanse har bidratt til særlig lang saksbehandlingstid på helserelaterte klage- og ankesaker.....	74
8.4	Arbeids- og sosialdepartementet har ikke sikret tilstrekkelig sammenheng i klage- og ankesakskjeden .....	75
8.5	Det er svakheter i arbeidet med å sikre tilstrekkelig kvalitetsutvikling i klage- og ankesaksbehandlingen .....	76
8.6	Det gjøres ikke nok for å sikre riktig og enhetlig lovforståelse i klage- og ankesakskjeden.....	77
8.7	Koronapandemien har ført til ytterligere økning i saksbehandlingstidene på klage- og ankesaksområdet.....	78
<b>9</b>	<b>Referanseliste</b> .....	<b>80</b>

## Tabelloversikt

Tabell 1	Antall ubehandlede klage- og ankesaker i NAV Klageinstans og Trygderetten .....	35
Tabell 2	Forventet saksinngang (prognoser) versus faktisk saksinngang i Trygderetten, for saker med NAV som ankemotpart, i perioden 2015–2019 .....	48
Tabell 3	Utvikling i antall ubehandlede klage- og ankesaker i NAV i 2020 .....	59
Tabell 4	Utvikling i gjennomsnittlig saksbehandlingstid i NAV Klageinstans i 2020 (uker) .....	60

## Figuroversikt

Figur 1	Aktør- og prosesskart for klage- og ankesaksområdet .....	5
Figur 2	Brukers klage- og ankemuligheter.....	15
Figur 3	Organisasjonskart for NAV .....	16
Figur 4	Antall behandlede klagesaker i vedtaksinstansene i perioden 2017–2019 .....	19
Figur 5	Gjennomsnittlig saksbehandlingstid på klagesaker behandlet i vedtaksinstansene i NAV (uker), totalt og per ytelse, perioden 2014–2019 .....	20
Figur 6	Andel klagesaker i NAV Arbeid og ytelser og NAV Familie- og pensjonsytelser som er behandlet innenfor og utenfor etatens ytre frister, i perioden 2017–2019.....	21
Figur 7	Antall innkomne og behandlede klagesaker i NAV Klageinstans i perioden 2016–2019 .....	23
Figur 8	Gjennomsnittlig saksbehandlingstid på klagesaker i NAV Klageinstans (uker), totalt og per ytelse, 2014–2019 .....	24
Figur 9	Andel av klagesaker i NAV som er behandlet innenfor og utenfor ytre frist for etaten samlet, perioden 2014–2019 .....	25
Figur 10	Antall innkomne og behandlede ankesaker i NAV Klageinstans i perioden 2016–2019 .....	26
Figur 11	Gjennomsnittlig saksbehandlingstid på ankesaker i NAV Klageinstans (uker), totalt og per ytelse, 2014–2019 .....	27
Figur 12	Andel ankesaker i NAV Klageinstans som er behandlet innenfor og utenfor etatens ytre frist på 120 dager .....	28
Figur 13	Antall innkomne og behandlede ankesaker i Trygderetten i perioden 2014–2019, saker med NAV som ankemotpart .....	30
Figur 14	Gjennomsnittlig saksbehandlingstid på ankesaker i Trygderetten (uker), totalt og per ytelse, 2014–2019 .....	31

Figur 15 Andelen ankesaker i Trygderetten behandlet innenfor ulike tidsintervall i perioden 2014–2019.....	32
Figur 16 Gjennomsnittlig tidsbruk for saker som har vært gjennom hele klage- og ankesakskjeden (måned), per år, perioden 2014–2019.....	33
Figur 17 Gjennomsnittlig tidsbruk for saker som har vært gjennom hele klage- og ankesakskjeden (måned), per ytelse, 2019.....	34
Figur 18 Antall ubehandlede klage- og ankesaker i NAV Klageinstans og Trygderetten, som andel av totalt behandlede saker samme år .....	36
Figur 19 Antall benyttede årsverk i NAV Klageinstans, 2014–2019.....	38
Figur 20 Antall benyttede årsverk i Trygderetten, 2014–2019 .....	39
Figur 21 Andel innkomne klagesaker innenfor helse relaterte ytelser i NAV Klageinstans, 2016–2019 .....	41
Figur 22 Andel innkomne ankesaker innenfor helse relaterte ytelser i Trygderetten, 2016–2019 .....	42
Figur 23 Antall innkomne og behandlede saker innenfor helse relaterte ytelser i henholdsvis NAV Klageinstans og Trygderetten, i perioden 2016–2019.....	43
Figur 24 Årsverk benyttet i Trygderetten av ulike stillingsgrupper, som andel av totale årsverk, i perioden 2016–2019 .....	45
Figur 25 Antall fem-medlemskjennelser med NAV som ankemotpart i perioden 2012–2019.....	70



# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn

Arbeids- og velferdsetaten behandler årlig om lag 4 millioner søknader om økonomiske ytelser.<sup>1</sup> Dersom en bruker har fått avslag på en søknad eller er uenig i vedtaket, kan brukeren klage på dette. Klagen blir først behandlet av den instansen i NAV som fattet det opprinnelige vedtaket, også kalt *vedtaksinstansen*. Dersom vedtaksinstansen opprettholder det opprinnelige vedtaket, blir klagen oversendt til NAV Klageinstans for ny vurdering. Dersom også NAV Klageinstans opprettholder vedtaket etter sin klagebehandling, kan brukeren anke saken inn for Trygderetten, jf. figur 1. Trygderettens kjennelse kan bringes inn for de alminnelige domstolene med lagmannsretten som første instans.

**Figur 1 Aktør- og prosesskart for klage- og ankesaksområdet**



Kilde: Riksrevisjonen

I 2019 behandlet vedtaksinstansene i NAV om lag 50 000 klagesaker, mens om lag 37 000 klagesaker ble gjenstand for ny behandling i NAV Klageinstans. Trygderetten behandlet om lag 3800 ankesaker fra NAV Klageinstans i 2019. Tiden en bruker må vente på et vedtak i en klagesak eller ankesak i arbeids- og velferdsetaten og Trygderetten, har økt over tid, og virksomhetene har over lengre tid ikke nådd sine respektive mål for saksbehandlingstid i klage- og ankesaker.<sup>2</sup>

Lang saksbehandlingstid for klager og anker i arbeids- og velferdsetaten og Trygderetten er uheldig av flere årsaker. Lang saksbehandlingstid medfører større risiko for at brukere som har rett på en stønad eller tjeneste, men som har fått avslag, blir gående uten nødvendig bistand over en lengre periode enn

<sup>1</sup> Ifølge NAVs årsrapport for 2019 (side 54) fattet arbeids- og velferdsetaten totalt 1,68 millioner vedtak i 2019. Dette er imidlertid uten ytelsen sykepenger, hvor det ikke er aggregert statistikk for antall vedtak. NAV Arbeid og ytelsers kvalitetsrapport for 2019 (side 3) anslår imidlertid at etaten i 2019 håndterte om lag 2,4 millioner krav om sykepenger.

<sup>2</sup> NAV Klageinstans Kvalitetsrapport (2016–2018), Trygderettens årsrapport (2018), Mål- og disponeringsbrev til ytelseslinjen (2014–2018).

nødvendig. Tiden det tar å vente på en avklaring i en sak, kan videre være en belastning og personlig påkjenning for brukeren og for nærstående som er avhengig av brukerens inntekter.

## 1.2 Mål og problemstillinger

Målet med revisjonen er å undersøke i hvilken grad arbeids- og velferdsetaten og Trygderetten behandler klage- og ankesaker på en målrettet måte og i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger.

Følgende problemstillinger inngår i undersøkelsen:

1. Hva er utviklingen i saksbehandlingstid og antall behandlede klage- og ankesaker i arbeids- og velferdsetaten og Trygderetten?
2. Hva er årsakene til lang saksbehandlingstid for klage- og ankesaker i arbeids- og velferdsetaten og Trygderetten?
3. I hvilken grad sikrer Arbeids- og sosialdepartementet, Arbeids- og velferdsdirektoratet og Trygderetten gjennom sin styring og oppfølging at klage- og ankesaker behandles i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger?

### 1.2.1 Avgrensning

Undersøkelsen er avgrenset til klage- og ankesaker som gjelder statlige ytelser. Dataene som presenteres i undersøkelsen, omhandler i all hovedsak perioden 2014–2019. Det er i tillegg hentet inn data for deler av 2020 for å belyse konsekvensene koronapandemien har hatt for saksavviklingen og saksbehandlingstidene for klage- og ankesaker.

Arbeids- og sosialdepartementet har det overordnede administrative for arbeids- og velferdsetaten. Barne- og familiedepartementet har imidlertid et fagansvar for de såkalte familieytelsene (foreldrepenger, engangsstønad, barnetrygd, kontantstøtte og barnebidrag) som arbeids- og velferdsetaten forvalter. I Arbeids- og sosialdepartementets instruks om virksomhets- og økonomistyring for Arbeids- og velferdsdirektoratet framkommer det at det er Arbeids- og sosialdepartementet som skal samordne etatsstyringen av etaten, på vegne av begge departementene.<sup>3</sup> I gjennomgangen av styringen av området er det derfor kun Arbeids- og sosialdepartementets styring av underliggende virksomheter som er kartlagt.

---

<sup>3</sup> Jf. instruksens pkt. 3.1 skal styringssignaler fra Barne- og familiedepartementet rettet mot arbeids- og velferdsetatens oppgaver innarbeides i tildelingsbrevene fra Arbeids- og sosialdepartementet til Arbeids- og velferdsdirektoratet.

## 2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

For å besvare de tre problemstillingene undersøkelsen omfatter, har Riksrevisjonen intervjuet relevante aktører, analysert statistikk og registerdata, gjort dokumentanalyse og gjennomført en saksgjennomgang,

### 2.1 Intervju

Følgende aktører er intervjuet:

- Arbeids- og sosialdepartementet
- Arbeids- og velferdsdirektoratet
- leder av Trygderetten
- styringsenhetene i NAV Arbeid og ytelser og NAV Klageinstans
- ledere og saksbehandlere i fire saksbehandlingsenheter i NAV Arbeid og ytelser<sup>4</sup>
- ledere og saksbehandlere i tre saksbehandlingsenheter i NAV Klageinstans<sup>5</sup>
- ledere ved NAV-kontor
- dommere i Trygderetten

Hovedhensikten med å intervju saksbehandlere i NAV og dommere i Trygderetten<sup>6</sup> var å få innsikt i hvordan klage- og ankesaksbehandlingen gjennomføres, og mulige årsaker til den lange saksbehandlingstiden. Intervjuene med saksbehandlere i NAV Klageinstans, NAV Arbeid og ytelser og dommere i Trygderetten ble gjennomført som gruppeintervjuer med tre til fire ansatte fra hver enhet, uten at leder var til stede. Intervjuene med saksbehandlerne ble gjennomført i forkant av intervjuene med ledere i instansene, og de ble dermed brukt som utgangspunkt for lederintervjuene. I tillegg gjennomførte vi et gruppeintervju med ledere ved fire NAV-kontor.<sup>7</sup>

Vi har også gjennomført avsluttende intervjuer med direktørene for styringsenhetene til NAV Arbeid og ytelser og NAV Klageinstans. Videre er det gjennomført både innledende og avsluttende intervjuer med leder i Trygderetten og representanter for Arbeids- og velferdsdirektoratet og Arbeids- og sosialdepartementet. Hovedhensikten med disse intervjuene var å innhente informasjon om virksomhetenes og departementets styring og oppfølging av klage- og ankesaksområdet.

### 2.2 Analyse av statistikk og registerdata

#### 2.2.1 Registerdata

For å belyse utviklingen i antall saker og saksbehandlingstid har vi hentet inn registeropplysninger fra NAV og Trygderetten om klage- og ankesaker i perioden 1. januar 2014 til 31. desember 2019. Opplysningene er hentet fra virksomhetenes fagsystemer.<sup>8</sup> I registeropplysningene kommer det blant annet fram opplysninger om dato for når en sak ble mottatt, hvilket ytelses- eller stønadsområde saken omhandler, saks- og/eller personnummer, hvilken enhet som har mottatt og behandlet saken, og når vedtak ble fattet i saken. Det framkommer også når og hvorvidt saken har blitt overført videre til neste instans.

Vi har hatt tett dialog med virksomhetene i forbindelse med å bestille og bearbeide registerdataopplysninger. Mottatte registeropplysninger har blitt bearbeidet, koblet sammen og analysert.<sup>9</sup>

Innhentede registeropplysninger fra arbeids- og velferdsetaten gir ikke fullstendig informasjon om antall *innkomne* klagesaker i vedtaksinstansene i perioden 2014–2019. Dette er fordi opplysningene fra enkelte av fagsystemene<sup>10</sup> ikke i tilstrekkelig grad har skilt på hvorvidt en sak er en ordinær søknad eller en klagesak, eller hvorvidt saken er behandlet i vedtaks- eller klageinstansen i NAV. Derfor er heller ikke antall innkomne klagesaker til vedtaksinstansene per år framstilt i undersøkelsen. Det er imidlertid innhentet årlige,

<sup>4</sup> NAV Arbeid og ytelser Kristiansand, NAV Arbeid og ytelser Trondheim, NAV Arbeid og ytelser Lillehammer og NAV Arbeid og ytelser Sarpsborg.

<sup>5</sup> NAV Klageinstans Nord, NAV Klageinstans Midt-Norge og NAV Klageinstans Sør.

<sup>6</sup> Revisjonen har gjennomført et gruppeintervju med to juridisk fagkyndige, en medisinsk fagkyndig og en attføringskyndig dommer i Trygderetten.

<sup>7</sup> NAV Drammen, NAV Fredrikstad, NAV St. Hanshaugen og NAV Grünerløkka.

<sup>8</sup> Trygderetten benytter ESA-adm og ESA-ank, mens NAV benytter en rekke ulike fagsystemer (Arena, Bisys, Infotrygd, Pesys og foreldrepengeoplysningen).

<sup>9</sup> For å framstille antall innkomne og behandlede saker har vi blant annet tatt ut av materialet saker som har manglet opplysninger om hvilken ytelse saken omhandler, eller hvilken organisasjonsenhet som har behandlet saken. Videre har revisjonen for å kunne framstille saksbehandlingstid tatt ut saker hvor mottaksdato eller vedtaksdato mangler.

<sup>10</sup> Dette gjelder først og fremst systemet Arena, hvor ytelsene dagpenger, arbeidsavklaringspenger og tilleggsstønader behandles.

aggregerte anslag fra Arbeids- og velferdsdirektoratets årsrapporter over antall *behandlede* klagesaker i vedtaksinstansene i 2017–2019 for å gi en indikasjon på saksmengden vedtaksinstansene årlig står overfor.<sup>11</sup>

Ufullstendige opplysninger om innkomne klagesaker har videre begrenset mulighetene for å kartlegge utviklingen i beholdningen av ubehandlede saker i vedtaksinstansen (forholdet mellom innkomne og behandlede saker over tid). Analysene av utviklingen i omfanget av ubehandlede saker, som er beskrevet i rapportens kapittel 5.1.1, er derfor begrenset til å kun omhandle NAV Klageinstans og Trygderetten.

Innhentede registeropplysninger om antall *behandlede* klagesaker i vedtaksinstansene er heller ikke fullstendige. Mottatte opplysninger fra arbeids- og velferdsetaten omhandler kun de klagesakene hvor etaten har *omgjort* sitt opprinnelige vedtak.<sup>12</sup> I framstillingen av gjennomsnittlig saksbehandlingstid for vedtaksinstansene i rapportens kapittel 4.2.3 er det derfor utelukkende lagt til grunn tidsbruk i saker hvor brukeren har fått avslag på sin klage og saken har gått videre til NAV Klageinstans for ny behandling. Dette utgjør imidlertid om lag 70 prosent av klagesakene som behandles i vedtaksinstansene totalt.<sup>13</sup>

Det er totalt fire vedtaksinstanser i NAV (NAV Arbeid og ytelser, NAV Familie- og pensjonsytelser, NAV-kontor og NAV Hjelpemidler).<sup>14</sup> Rapportens kapittel 4.2.3 framstiller den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden på saker behandlet i alle vedtaksinstansene i NAV. De ulike enhetene har ulik saksbehandlingstid, men av formidlingshensyn blir saksbehandlingstiden for instansene kun gjengitt samlet. Registerdataene viser for eksempel at klagesaker behandlet ved NAV-kontorene i 2019 hadde lengst gjennomsnittlig saksbehandlingstid av vedtaksinstansene med 81 dager, mens NAV Arbeid og ytelser hadde lavest gjennomsnittlig saksbehandlingstid med 58 dager. Behandlingstiden i NAV Familie- og pensjonsytelser var på 77 dager i 2019, mens NAV Hjelpemidler brukte i gjennomsnitt 59 dager. Rapportens kapittel 4.2.3 angir den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden til 65 dager i 2019, som da omfatter alle klagesaker som er behandlet i de fire vedtaksinstansene.

Registerdataopplysningene er også benyttet til å framstille antall saker som årlig har vært saksbehandlet innenfor ulike tidsfrister. For å beregne antall saker innenfor og utenfor frist i vedtaksinstansene i NAV har vi kun lagt til grunn saker som er behandlet av NAV Arbeid og ytelser og NAV Familie- og pensjonsytelser. Saker behandlet i de andre vedtaksinstansene (NAV-kontor og NAV Hjelpemidler) er ekskludert, ettersom de ikke har samme krav til tidsfrist. Tidsbruken i saken holdt opp mot respektive frister.<sup>15</sup>

I framstillingen av antall behandlede saker i NAV Klageinstansen og Trygderetten er alle saker inkludert, uansett utfall.<sup>16</sup> Vi har kunnet beregne saksbehandlingstid for saker i Trygderetten ettersom registerdata inneholdt opplysninger om saksbehandlingstid i samtlige saker. For saker behandlet i NAV Klageinstans hvor saksbehandlingen har blitt avbrutt, har det imidlertid ikke vært tilknyttede registeropplysninger for tidsbruk. Dette innebærer at tidsbruken i saker som har blitt avbrutt, ikke er inkludert i kartlagte saksbehandlingstider og andel saker innenfor ulike tidsfrister for klage- og ankesaksbehandling i NAV Klageinstans.<sup>17</sup>

## 2.2.2 Særlig om framstilling av gjennomsnittlig saksbehandlingstid på saker som går gjennom hele klage- og ankesakskjeden

Saksnummer og brukers fødselsnummer framkommer i de mottatte registeropplysningene fra NAV og Trygderetten. Det har ikke vært mulig å koble registeropplysninger fra de ulike virksomhetene ved bruk av saksnummeret, da virksomhetene har ulike saksbehandlingssystemer og en sak får tildelt nytt saksnummer ved mottak i Trygderetten. Videre har det vist seg problematisk å koble sammen saker ved hjelp av fødselsnummer, ettersom en del brukere viser seg å ha flere, ulike saker til klage- og ankesaksbehandling. Det har derfor ikke latt seg gjøre å beregne samlet saksbehandlingstid for saker som går gjennom hele klage- og ankesakskjeden.

<sup>11</sup> Tall framkommer ikke i årsrapporter for tidligere år.

<sup>12</sup> I brev av 3. mars 2021 opplyser Arbeids- og sosialdepartementet at Arbeids- og velferdsdirektoratet i løpet av 2020 har utarbeidet en løsning som også gjør det mulig å få ut saksbehandlingstider i klagesaker som stadfestes i vedtaksinstansen. I Riksrevisjonens undersøkelse er imidlertid saksbehandlingstid i slike saker ikke inkludert.

<sup>13</sup> Arbeids- og velferdsdirektoratets årsrapport for 2019 oppgir at vedtaksinstansene totalt behandlet om lag 50 000 klagesaker i 2019. NAV Klageinstans mottok i samme år om lag 36 000 klagesaker fra vedtaksinstansene. Dette tilsier at om lag 70 prosent av de behandlede klagesakene i vedtaksinstansene går videre til NAV Klageinstans for ny behandling.

<sup>14</sup> I tillegg er NAV Kontroll vedtaksinstans for vedtak som omhandler medlemskap og avgift, mens Tiltaksenheten i Arbeids- og tjenestelinjen i NAV fatter vedtak om tiltakspenger. Disse enhetene behandler også klagesaker som omhandler sine ansvarsområder, men inngår ikke i undersøkelsens datagrunnlag.

<sup>15</sup> Konkret er dagpenge- og arbeidsavklaringspengesaker målt opp mot en frist på 8 uker, mens saker på andre ytelser er målt opp mot en frist på 10 uker.

<sup>16</sup> Dette innebærer at både saker hvor det har blitt fattet vedtak om stadfestelse eller omgjøring, og saker som har blitt avbrutt, henviser til ny behandling i foregående instans mv., er inkludert.

<sup>17</sup> Det er imidlertid et begrenset antall saker som avbrytes. I 2019 ble for eksempel 1627 av de totalt 36 818 behandlede klagesakene i NAV Klageinstans avbrutt. En sak kan avbrytes av ulike årsaker, blant annet at klagen trekkes tilbake, o.l.

I rapportens kapittel 4.7 har vi lagt sammen gjennomsnittlig saksbehandlingstid for hver av de ulike instansene for å gi en framstilling av total saksbehandlingstid i hele klage- og ankesakskjeden. Den oppgitte, samlede saksbehandlingstiden er her ment å gi en indikasjon på omtrent hvor lenge en bruker med en sak som har gått gjennom hele klage- og ankesakskjeden har måttet vente. Det er verdt å understreke at en slik framstilling trolig vil undervurdere den totale saksbehandlingstiden en bruker kan oppleve i klage- og ankesakskjeden. Blant annet skyldes dette at gjennomsnittstidene i den enkelte instans er beregnet ut fra når en klage- eller ankesak er mottatt og registrert inn, og fram til et vedtak er fattet i den enkelte instans. Dette innebærer at framstillingen ikke tar hensyn til eventuell tid hvor saken befinner seg «mellom instanser». For eksempel har det gått med tid til postgang når ankesaker har blitt fysisk oversendt fra NAV Klageinstans og Trygderetten. Videre inkluderer ikke framstillingen av total saksbehandlingstid tilfeller hvor en brukers sak for eksempel henvises til ny saksbehandling i foregående ledd, for eksempel fordi det har vært mangelfull saksbehandling. I slike saker vil tidsbruken kunne bli vesentlig lengre.

### 2.2.3 Omfang av saker innen helserelaterte ytelser

Rapportens kapittel 5.3.1 viser utviklingen i omfanget av innkomne klage- og ankesaker innen såkalte helserelaterte ytelser. En helserelatert ytelse kjennetegnes av at retten til ytelsen styres av om brukeren har en sykdom mv. og sykdommens betydning for arbeids-, inntekts eller funksjonsevne eller for merutgifter.<sup>18</sup> Dette omfatter i utgangspunktet en rekke ytelser.<sup>19</sup> Analysen av saksutviklingen er noe forenklet, slik at antall saker innenfor de tre største helserelaterte ytelsene er lagt til grunn når omfanget av disse ytelsene presenteres. Dette er ytelsene uføretrygd, arbeidsavklaringspenger og sykepenger. Disse utgjør en svært stor andel av de helserelaterte sakene. På grunn av ufullstendig informasjon om innkomne saker til vedtaksinstansen er analysen i rapportens kapittel 5.3.1 begrenset til å kun omhandle innkomne saker i NAV Klageinstans og Trygderetten.

### 2.2.4 Statistikk

Det er hentet inn og analysert statistikk fra NAV og Trygderetten for å belyse flere forhold i undersøkelsen. Det omfatter blant annet oversikter over årlige budsjettildelinger og benyttede årsverk for begge virksomheter. Videre er det hentet inn statistikk som belyser utviklingen av ubehandlede saker i de ulike instansene. Det er også hentet inn oversikter over omfanget av prinsipielle kjennelser fattet i Trygderetten og antall saksområder Arbeids- og velferdsdirektoratet har brakt for høyere rettsinstanser enn Trygderetten i perioden 2014–2019.

Det er foretatt en særskilt bestilling av statistikk som viser utviklingen i ubehandlede saker og saksbehandlingstider i NAV og Trygderetten fra 1. januar 2020 fram til og med august 2020. Hensikten med dette har vært å belyse foreløpige konsekvenser av koronapandemien for klage- og ankesaksbehandlingen.

For å belyse presisjonen i prognosene som NAV Klageinstans utarbeider for forventet saksinn gang av ankesaker til Trygderetten, har vi innhentet en samlet oversikt over prognoseanslag i perioden 2015–2019. De mottatte oversiktene fra Trygderetten viser at prognosene ved flere anledninger har blitt revidert og endret i løpet av året.<sup>20</sup> Rapportens Tabell 2, som viser forholdet mellom prognoser og faktisk saksinn gang, tar utgangspunkt i *første* oversendte prognoseanslag. Bakgrunnen for dette er at det er det første anslaget som har størst betydning for arbeidet med ressursplanlegging, og som brukes i prosessene for å vurdere bevilgningsbehov for kommende år.

## 2.3 Dokumentgjennomgang

Vi har gjennomgått ulike dokumenter både for å belyse årsaker til lang saksbehandlingstid og undersøke Arbeids- og sosialdepartementets og virksomhetenes styring og oppfølging av klage- og ankesaksområdet.

For å belyse ulike svakheter i NAVs vedtaksinstansers klagesaksbehandling utførte vi en systematisk gjennomgang av kvalitetsrapportene NAV Klageinstans har utarbeidet årlig i perioden 2015–2019. Rapportene beskriver kvalitetsutfordringer som klageinstansen ser i sin behandling av klagesakene fra

<sup>18</sup> Dette er Arbeids- og sosialdepartementets definisjon av helserelaterte ytelser, oppgitt i brev av 3. mars 2021.

<sup>19</sup> Blant annet ytelsene arbeidsavklaringspenger, uføretrygd, sykepenger, pleiepenger, grunn- og hjelpestønad og yrkesskadetrygd.

<sup>20</sup> For å illustrere et eksempel vises det til at det første anslaget for hvor mange saker NAV forventet å oversende til Trygderetten i 2016, var på 4310 saker. Dette anslaget ble gitt i oktober 2015. I september 2016 ble årsanslaget imidlertid nedjustert til 4000 saker.

vedtaksinstansene. Også den største vedtaksinstansen, NAV Arbeid og ytelser, sine egne kvalitetsrapporter er gjennomgått.

Vi har hentet inn og gjennomgått relevante lovbestemmelser, forskrifter, rundskriv, retningslinjer og annet for å få oversikt over og innsikt i krav til saksbehandlingen og prosesser i de ulike instansene i klage- og ankesaksbehandlingen.

For å belyse Arbeids- og sosialdepartementets styring og oppfølging av hvordan virksomhetene håndterer området har vi gjennomgått relevante, skriftlige styringsdokumenter. Dette omfatter blant annet instruksene fra Arbeids- og sosialdepartementet til Arbeids- og velferdsdirektoratet, tildelings- og oppdragsbrev til departementets underliggende virksomheter og referater fra etatsstyringsmøter. Videre har vi belyst Arbeids- og velferdsdirektoratets virksomhetsstyring på området ved å hente inn og gjennomgå blant annet mål- og disponeringsskriv. Års-, halvårs og tertialrapportering fra Arbeids- og velferdsdirektoratet og Trygderetten til departementet er også gjennomgått.

Ulike artikler og forskningsrapporter er også gjennomgått. Blant annet har rapportene «*Omgjøring av vedtak i NAV og Trygderetten*» av Sintef (2016) og «*NOU 2020:9 Blindsonen – Gransking av feilpraktiseringen av folketrygdens oppholdskrav ved reiser i EØS-området*» fra 2020 gitt innsikt i klage- og ankesaksprosessene i NAV og Trygderetten.

## 2.4 Saksgjennomgang av et utvalg ankesaker

I forbindelse med undersøkelsen er det gjennomgått et tilfeldig utvalg på 20 enkeltsaker som har vært gjennom hele klage- og ankesakskjeden. I alle de utvalgte ankesakene har Trygderetten fattet vedtak i 2018 eller 2019. Formålet med saksgjennomgangen var å kartlegge tidsbruken i ulike faser av saksbehandlingen, herunder hvor lenge sakene ligger på vent før de blir behandlet. Ankesaksbehandlingen utgjorde i 2019 omtrent 70 prosent av den totale tidsbruken for saker som hadde gått gjennom hele klage- og ankesakskjeden. Det er i saksgjennomgangen derfor også viet mest oppmerksomhet til tidsbruk i ulike faser av ankesaksbehandlingen som utføres i NAV Klageinstans og Trygderetten.

Av de utvalgte sakene omhandlet ni saker uføretrygd, seks saker arbeidsavklaringspenger og fem saker dagpenger. Ved hjelp av saks- og fødselsnummer er informasjon om tidspunkt for ulike milepæler i saksbehandlingen hentet ut fra NAVs saksbehandlingssystemer (Arena, Pesys, Gosys og Modia) og fra Trygderettens saksbehandlingssystem.

Funnene fra saksgjennomgangen er i hovedsak gjengitt i undersøkelsens avsnitt 5.1.3. Saksgjennomgangen har imidlertid også gitt innsikt i saksflyten i de ulike fasene i klage- og ankesaksbehandlingen, og funn fra gjennomgangen er videre benyttet i arbeidet med å utarbeide guider til intervjuer med både saksbehandlere, dommer og leder i NAV og Trygderetten.

## 3 Revisjonskriterier

### 3.1 Krav til saksbehandling av klage- og ankesaker

Vedtak etter folketrygdloven kan påklages til nærmeste overordnede organ eller til det organ Arbeids- og velferdsdirektoratet bestemmer jf. *lov om folketrygd* (folketrygdloven) § 21–12. Etter at denne klageadgangen er benyttet, kan klageinstansens vedtak, også vedtak om å avvise en klage, ankes inn for Trygderetten. Et vedtak etter folketrygdloven kan ikke bringes inn for de alminnelige domstolene før mulighetene til å klage og anke er nyttet fullt ut.

Ifølge *lov om behandlingssåten i forvaltningssaker* (forvaltningsloven) § 11 a skal forvaltningsorganet (her arbeids- og velferdsetaten) forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold. Forvaltningsorganet har plikt til å gi foreløpig svar når saken ikke blir behandlet uten ugrunnet opphold, jf. forvaltningsloven § 11a.

Ifølge forvaltningsloven § 24 skal enkeltvedtak grunnis. Forvaltningsorganet (her arbeids- og velferdsetaten) skal gi begrunnelsen samtidig med at vedtaket treffes. Begrunnelsen skal vise til «de regler vedtaket bygger på», samt nevne «de faktiske forhold som vedtaket bygger på», jf. forvaltningsloven § 25. Videre har forvaltningsorganene en alminnelig veiledningsplikt innenfor sitt saksområde, jf. forvaltningsloven § 11. Formålet med veiledningen skal være «å gi parter og andre interesserte adgang til å vareta sitt tarv i bestemte saker på best mulig måte».

I samsvar med forvaltningsrett og god forvaltningspraksis skal klagesaksbehandlingen skje i tråd med sentrale prinsipper om likebehandling og rettssikkerhet.

### 3.2 Krav til klage- og ankesaksbehandling i arbeids- og velferdsetaten

Ifølge Prop. 1 S (2018–2019) for Arbeids- og sosialdepartementet er et sentralt mål for ytelsesforvaltningen at brukerne skal få utbetalt rett ytelse til rett tid.<sup>21</sup> Arbeids- og velferdsetaten skal legge til rette for en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning, tilpasset den enkelte og arbeidslivets behov, jf. formålsparagrafen til *lov om arbeids- og velferdsforvaltningen* (NAV-loven) (§ 1).

Ifølge Prop. 1 S (2018–2019) driver arbeids- og velferdsetaten et omfattende kartleggings- og utviklingsarbeid for å legge til rette for bedre brukermøter. Av tildelingsbrevet til Arbeids- og velferdsdirektoratet fra 2019 følger det at arbeids- og velferdsetaten skal ha effektive og brukerrettede tjenester som bidrar til gode brukeropplevelser. Forenklinger og forbedringer av brukernes møte med forvaltningen skal ha høy prioritet i etatens utviklingsarbeid. Informasjon gjennom de ulike kanalene skal være korrekt, ha et klart språk og i størst mulig grad tilpasses brukernes forutsetninger og behov.

Ifølge NAV-loven § 4 har arbeids- og velferdsetaten ansvaret for gjennomføringen av arbeidsmarkeds-, trygde- og pensjonspolitikken. Etaten skal forvalte arbeidsmarkedsloven, folketrygdloven, med unntak av kapittel 5, og andre lover hvor oppgaver er lagt til etaten, og sikre rett ytelse til den enkelte. Etaten har ansvaret for å følge opp og kontrollere tjenester, ytelser og utbetalinger.

Forvaltningsloven § 17 sier at et forvaltningsorgan skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Utredningsplikten innebærer at arbeids- og velferdsetaten er pliktig til å legge forholdene til rette for at en sak er forsvarlig opplyst med hensyn til de faktiske forhold før et vedtak treffes. Dette innebærer at arbeids- og velferdsetaten skal innhente tilstrekkelig dokumentasjon på hvorvidt en bruker fyller vilkårene for ytelsen. Folketrygdloven § 21-4 gir videre arbeids- og velferdsetaten rett til å innhente de opplysninger som er nødvendig for å kontrollere om vilkårene for en ytelse er oppfylt. Graden av grundighet i arbeids- og velferdsetatens utredning må imidlertid gjøres ut fra en avveining mellom hensynet til å oppnå forsvarlige resultater, saksbehandlingstid og økonomiske hensyn.<sup>22</sup>

Fristen for å klage på et vedtak er i utgangspunktet tre uker fra det tidspunkt underretningen om vedtaket er kommet fram til brukeren. For vedtak etter folketrygdloven er klagefristen seks uker.<sup>23</sup> Underretningen skal inneholde informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans og nærmere framgangsmåte ved klage, jf.

<sup>21</sup> Tilsvarende mål er beskrevet i Prop. 1 S (2015–2016), Prop. 1 S (2016–2017) og Prop. 1 S (2017–2018).

<sup>22</sup> Rundskriv til forvaltningsloven – saksbehandlingsrundskriv – Kapittel IV (2019) *Om saksforberedelse ved enkeltvedtak*.

<sup>23</sup> Lov om folketrygd (folketrygdloven) § 21-12, avsnitt fem.

forvaltningsloven § 27 tredje ledd. Dersom dette mangler, begynner ikke klagefristen å løpe før ny underretning om vedtaket, med nødvendig informasjon, er kommet fram til brukeren.<sup>24</sup>

Reglene om saksforberedelse ved vedtak i underinstansen gjelder i utgangspunktet også i klagesaker, jf. forvaltningsloven § 33. Ved klage skal det organet som har fattet det påklagde vedtaket, vurdere om det er grunn til å endre eller oppheve sitt tidligere vedtak før saken sendes klageinstansen. Underinstansen har adgang til å endre eller oppheve sitt tidligere vedtak hvis «den finner klagen begrunnet». Underinstansen kan kun endre til brukers gunst. Dersom underinstansen avviser klagen, har brukeren tre ukers klagefrist fra vedkommende mottok underretning om avvísingsvedtaket. Dersom underinstansen opprettholder det opprinnelige vedtaket, skal klagesaken oversendes til klageinstansen så snart den er «tilrettelagt». Det betyr at underinstansen skal utarbeide et oversendelsesbrev hvor instansen skal kommentere og imøtegå brukers anførsel i klagen og begrunne hvorfor vedtaket blir opprettholdt. Underinstansen har ansvar for å sørge for at samtlige dokumenter som hører til klagesaken, blir gjort tilgjengelig for klageinstansen. Brukeren skal få en kopi av oversendelsesbrevet.<sup>25</sup>

Dersom det må ventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares, skal det forvaltningsorganet som mottok henvendelsen, snarest mulig gi et foreløpig svar. I svaret skal det gjøres rede for grunnen til at henvendelsen ikke kan behandles tidligere, og så langt mulig angis når svar kan ventes, jf. folketrygdloven § 21-12 *Klage og anke i trygdesaker*. NAV Klageinstans er klageinstans for enkeltvedtak fattet av ulike enheter i arbeids- og velferdsetaten, jf. NAV-loven § 5. I klagebehandlingen skal NAV Klageinstans overprøve

- om vedtakene bygger på gjeldende rett
- om vedtaksinstansene har lik praksis slik at det ikke skjer en usaklig forskjellsbehandling
- skjønnsutøvelsen til vedtaksinstansene

Klageinstansen skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Ifølge forvaltningsloven § 34 andre ledd kan klageinstansen prøve alle sider av saken og ta hensyn til nye omstendigheter i sin behandling. Den skal vurdere de synspunkter som klageren kommer med, og kan også ta opp forhold som ikke er berørt av klageren. Den kan videre pålegge vedtaksinstansen å foreta nærmere undersøkelser, jf. forvaltningsloven § 33, femte ledd. Dersom vilkårene for å behandle klagen ikke foreligger, skal klageinstansen avvise saken, jf. forvaltningsloven § 34.

Klageinstansen er ikke bundet av begrunnelsene som klageren har framsatt for klagen, eller som vedtaksinstansen har lagt til grunn i sitt vedtak og innstilling til klageinstansen. Klageinstansen skal vurdere de synspunktene som klageren kommer med, og kan også ta opp andre forhold som ikke er berørt av klageren, men som klageinstansen mener har betydning for saken. Klageinstansen har også en viss anledning til å endre vedtaksinstansens vedtak til klagerens ugunst.<sup>26</sup>

NAV Klageinstans skal videre vurdere og registrere kvaliteten i alle klagesaker som de behandler.

### 3.3 Krav til ankesaksbehandlingen i arbeids- og velferdsetaten

Vedtaket om individuelle rettigheter og plikter kan ifølge lov om anke til Trygderetten (trygderettsloven) § 2 ankes inn for Trygderetten av den vedtaket gjelder. Ankeretten gjelder i prinsippet ethvert vedtak om individuelle rettigheter og plikter innenfor Trygderettens saklige virkeområde i trygderettsloven § 2, også vedtak om å avvise en klage, så langt saksområdet ikke er unntatt ankerett i henhold til folketrygdloven § 21-12 *Klage og anke i trygdesaker* eller forskrifter.

Fristen for anke til Trygderetten er seks uker fra det tidspunkt skriftlig underretning om vedtaket og om ankeadgang og ankefrist er kommet fram til vedkommende, men Trygderetten eller ankemotparten kan i særlige tilfeller forlenge ankefristen.<sup>27</sup>

Anker til Trygderetten skal først settes fram for den institusjonen som har fattet vedtaket (her NAV Klageinstans), også kalt ankemotparten. Ifølge trygderettsloven § 13 skal ankemotparten prøve sitt vedtak

<sup>24</sup> Rundskriv til forvaltningsloven - Saksbehandlingsrundskriv - Kapittel VI (2016) *Om klage og omgjøring*.

<sup>25</sup> Rundskriv til forvaltningsloven - Saksbehandlingsrundskriv - Kapittel VI (2016) *Om klage og omgjøring*.

<sup>26</sup> Rundskriv til forvaltningsloven - Saksbehandlingsrundskriv - Kapittel VI (2016) *Om klage og omgjøring*.

<sup>27</sup> Trygderettsloven § 9.



på nytt, og hvis anken ikke faller bort, skal ankemotparten tilrettelegge saken og snarest mulig framstille den i et oversendelsesbrev til Trygderetten.

Oversendelsesbrevet skal inneholde en beskrivelse av det faktiske grunnlaget ankemotparten bygger på, partenes påstandsgrunnlag og partenes påstander. Oversendelsesbrevet skal sendes til den ankende part (klageren) med melding om at mulige merknader må avgis til ankemotparten innen tre uker regnet fra og med den dagen meldingen er mottatt. Så snart fristen for merknader er ute, skal ankemotparten utarbeide et brev (kalt ekspedisjonsbrev) med eventuelle tilleggsmærknader og sende sakens dokumenter til Trygderetten. Kopi av brevet skal sendes til klageren med frist for merknader på tre uker. Dersom klageren har merknader, skal disse sendes direkte til Trygderetten.

### 3.4 Krav til ankesaksbehandling i Trygderetten

Trygderetten skal legge til rette for en betryggende, rask og tillitskapende behandling og trygde- og pensjonstvister av en uavhengig og upartisk Trygderett, jf. trygderettsloven § 1. Forvaltningsloven gjelder ikke for Trygderettens virksomhet, jf. trygderettsloven § 37.

Trygderetten behandler ankesaken på grunnlag av den skriftlige framstillingen som partene har gitt, og sakens øvrige opplysninger, slik disse foreligger når retten avgjør saken, jf. trygderettsloven § 19. Ifølge trygderettsloven § 20 kan retten prøve alle sider av saken og kan gå utover partenes påstander hvis det er til gunst for klageren. Retten skal videre sørge for et forsvarlig avgjørelsesgrunnlag og kan innhente de opplysninger som den finner nødvendig for avgjørelsen. Partene skal gis mulighet til å uttale seg dersom retten går utenfor deres påstandsgrunnlag, og skal gis mulighet til å uttale seg om faktiske forhold som er av betydning for rettens avgjørelsesgrunnlag.

Når særlige grunner taler for det, kan Trygderetten eller ankemotparten bestemme at iverksettingen av vedtaket helt eller delvis skal utsettes til anken er avgjort, jf. trygderettsloven § 14 om *utsatt iverksetting av vedtak*.

I kjennelsen skal saksframstillingen og redegjørelsen for påstandsgrunnlagene beskrive det rettsforhold som er tvistegjenstand, sakens bakgrunn og partenes rettslige og faktiske anførsler så langt det er nødvendig for å forklare avgjørelsen. Dersom retten finner at det er klart at anken ikke kan føre fram, og avgjørelsen antas å ikke få betydning utover den foreliggende sak, er det tilstrekkelig at kjennelsen inneholder en kort beskrivelse av hva saken gjelder, og en redegjørelse for de momenter som retten har lagt avgjørende vekt på, jf. trygderettsloven § 21.

Prop. 139 L (2014–2015) *Endringer i lov om anke til Trygderetten* presiserer at det er et viktig krav at sakene behandles raskt, fordi en rask avgjørelse når saken er til behandling i Trygderetten, har stor velferdsmessig betydning for den enkelte. Av Innst. 77 L (2015–2016) *om endringer i lov om anke til Trygderetten (lovrevisjon)* mener komiteens flertall det må være et mål for Trygderetten å få ned saksbehandlingstiden. En for lang saksbehandlingstid er uheldig først og fremst for brukeren, som venter på en avgjørelse som ofte er av stor økonomisk betydning.<sup>28</sup>

### 3.5 Krav til Arbeids- og velferdsdirektoratets styring

Arbeids- og velferdsdirektoratet leder arbeids- og velferdsetaten, som har ansvaret for å gjennomføre sentrale deler av arbeids- og velferdspolitikken. Den interne styringen i etaten skal være innrettet slik at virksomheten har nødvendig styringsinformasjon og beslutningsgrunnlag til å følge opp aktivitetene og resultatene. Direktoratet styrer etatens arbeid blant annet gjennom NAV Fylke, som igjen har ansvaret for den statlige virksomheten ved NAV-kontorene.

Det er et grunnleggende styringsprinsipp i staten at virksomhetene skal fastsette mål og resultatkrav innenfor rammen av disponible ressurser og forutsetninger gitt av overordnet myndighet, sikre at fastsatte mål og resultatkrav nås, at ressursbruken er effektiv, og at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler, jf. reglement for økonomistyring i staten (økonomireglementet) § 4. Det følger av bestemmelser om økonomistyringen i staten (bestemmelsene) pkt. 2.2. at virksomhetens ledelse har ansvaret for å gjennomføre aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og fastsatte mål og prioriteringer fra

<sup>28</sup> Innst. 77 L (2015–2016) Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om endringer i lov og anke til Trygderetten, s.19.

departementet. Virksomhetens ledelse skal også sørge for planlegging, gjennomføring og oppfølging, herunder resultat- og regnskapsrapportering.

Videre følger det av reglement for økonomistyring i staten § 14 om intern kontroll at virksomheter skal etablere systemer og rutiner som blant annet skal sikre at måloppnåelse og resultater står i et tilfredsstillende forhold til fastsatte mål og resultatkrav, og at ressursbruken i virksomheten er effektiv. Det følger av bestemmelsene punkt 2.4 at virksomhetens ledelse har ansvaret for å påse at internkontrollen er tilpasset risiko og vesentlighet, at den fungerer på en tilfredsstillende måte, og at den kan dokumenteres.

### **3.6 Krav til Arbeids- og sosialdepartementets styring**

Arbeids- og sosialdepartementet har ansvaret for at arbeids- og velferdspolitikken er i samsvar med de målene som går fram av Stortingets vedtak og forutsetninger. Arbeids- og sosialdepartementet har det overordnede ansvaret for at arbeids- og velferdsetaten følger opp Stortingets vedtak og forutsetninger og departementets fastsatte mål og prioriteringer.

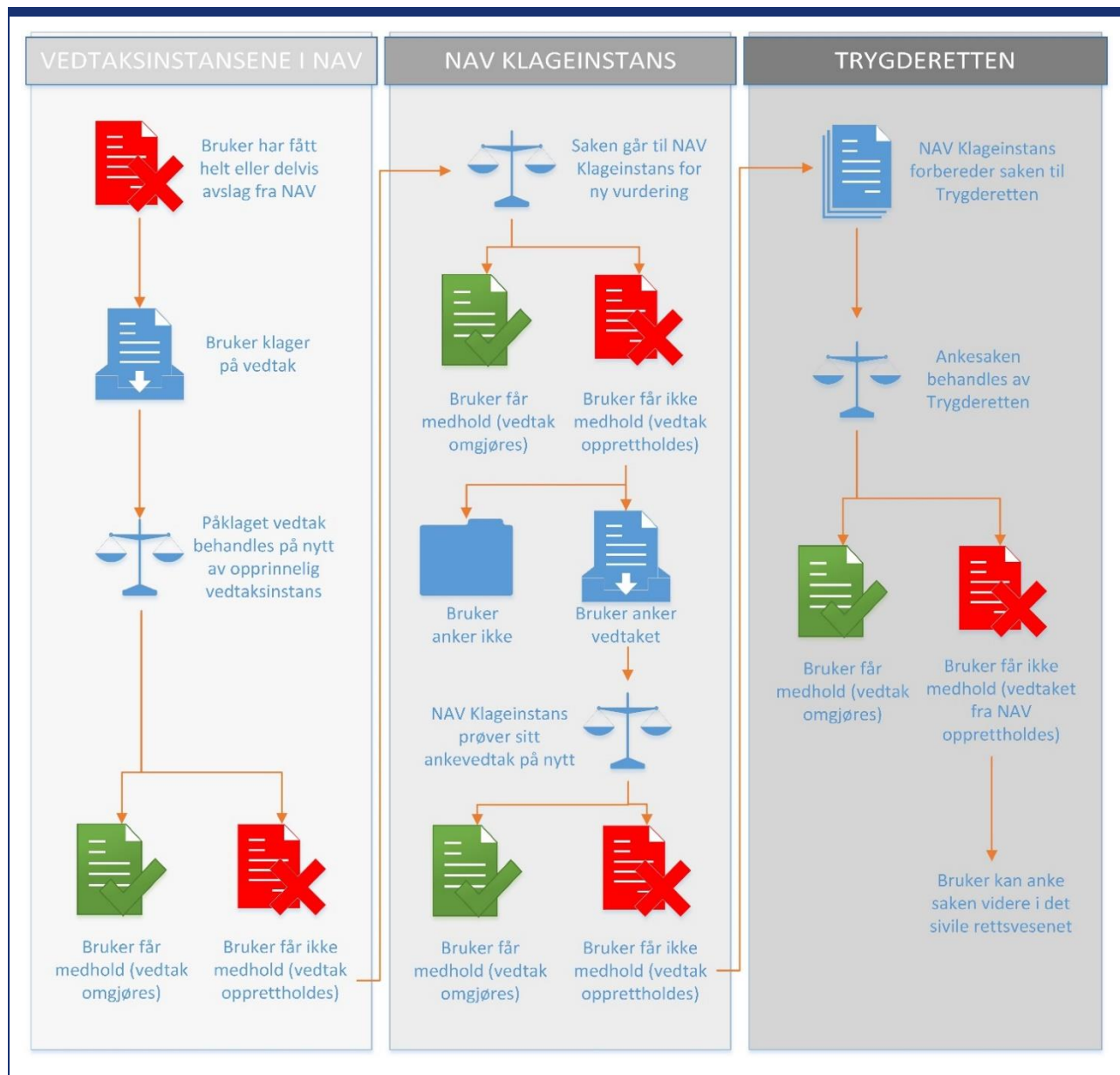
I henhold til reglement for økonomistyring i staten § 7 skal ansvarlig departement fastsette overordnede mål, styringsparametere og krav til rapportering for underliggende virksomheter. Styring, oppfølging og kontroll skal tilpasses virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet, jf. § 4. Virksomhetene skal rapportere om måloppnåelse og resultater internt og til overordnet myndighet, jf. § 9. Departementene skal sørge for at det blir gjennomført evalueringer for å skaffe kunnskap om effektivitet, måloppnåelse og resultater, jf. § 16.

Ifølge bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 7.2.1.1 d) skal departementet sørge for at det blir fastsatt regler om nødvendig kontroll med opplysninger som legges til grunn for tildeling av stønad, og som inngår i den etterfølgende rapporteringen, jf. pkt. 7.3.9. Departementet har også ansvar for at utgiftsbevilgningene disponeres på en slik måte at ressursbruk og virkemidler er effektive med hensyn til forutsatte resultater.

## 4 Utvikling i saksbehandlingstid og antall behandlede klage- og ankesaker

Hvis en bruker har fått et vedtak fra NAV som vedkommende mener er feil, har brukeren mulighet til å påklage og deretter eventuelt påanke sitt vedtak. Figur 2 viser en brukers klage- og ankemuligheter, fra søknad om ytelse sendes til NAV, til en eventuell ankesak ender opp i Trygderetten.

Figur 2 Brukers klage- og ankemuligheter



Kilde: Riksrevisjonen

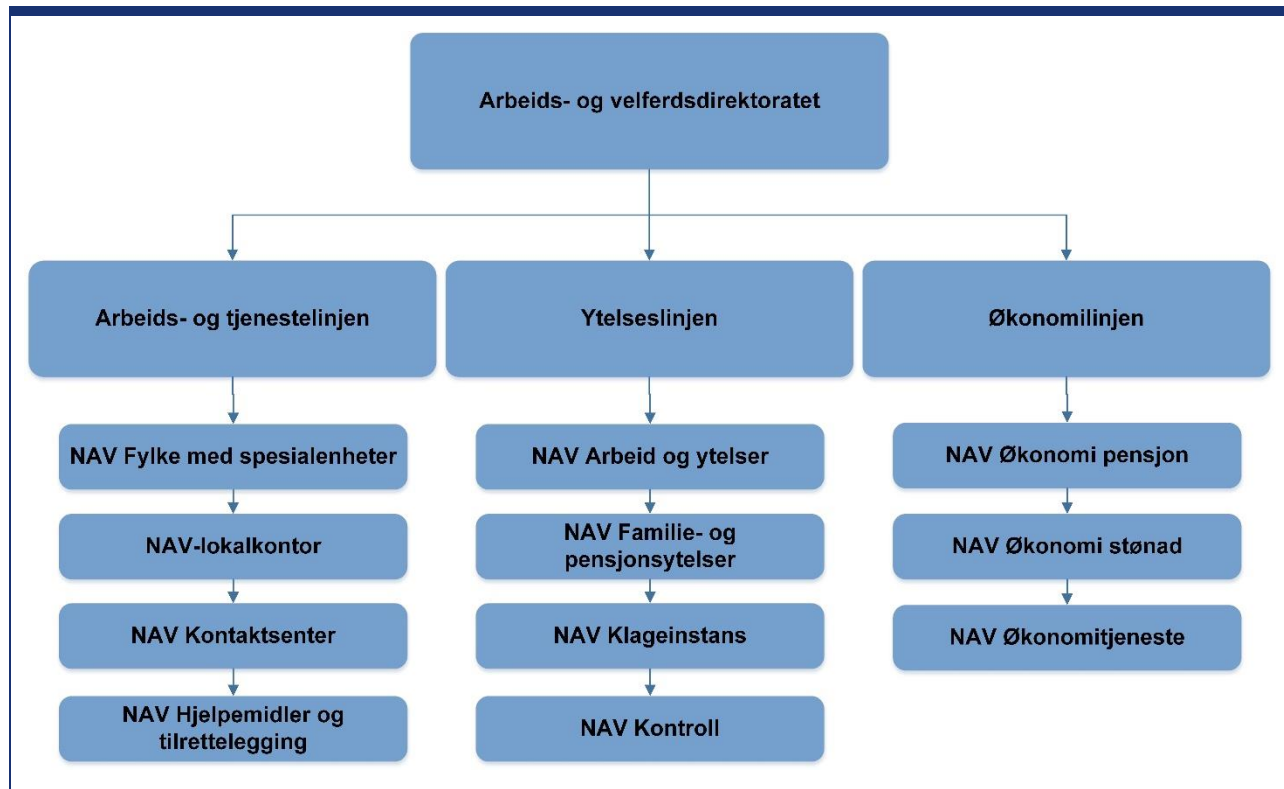
Saksbehandlingen av krav om økonomiske ytelser fra NAV gjøres ved vedtaksinstansene i NAV. Som det framgår av figur 2, skal en klage i første omgang vurderes på nytt av samme organisatoriske enhet som saksbehandlet det opprinnelige vedtaket, altså vedtaksinstansen. Dersom vedtaksinstansen etter en ny vurdering kommer fram til samme resultat, sendes klagesaken videre til NAV Klageinstans for ny vurdering. Dersom NAV Klageinstans ikke gir brukeren medhold i sin klage, kan brukeren velge å anke saken videre til Trygderetten. Når en sak ankes videre, er NAV Klageinstans pliktig å prøve vedtaket på nytt. Dersom anken ikke faller bort, skal NAV tilrettelegge saken og snarest mulig oversende den til Trygderetten. Som det

framgår av figur 2, kan Trygderettelsens kjennelser igjen bringes inn for de alminnelige domstolene, med lagmannsretten som første instans.

## 4.1 Klage- og ankesaksbehandling i NAV

### 4.1.1 Organisering av klage- og ankesaksbehandlingen i NAV

**Figur 3 Organisasjonskart for NAV**



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Arbeids- og velferdsetaten er delt inn i tre hovedområder: arbeids- og tjenestelinjen, ytelseslinjen og økonomilinjens. jf. figur 3. Søknader om ytelser behandles av fire ulike enheter, som blir kalt vedtaksinstansene.

NAV Arbeid og ytelser og NAV Familie- og pensjonsytelser, i etatens ytelseslinje, har ansvar for å fatte vedtak knyttet til de fleste ytelsene i NAV. NAV Arbeid og ytelser er den største vedtaksinstansen og behandler blant annet søknader om uføretrygd, dagpenger, arbeidsavklaringspenger, sykepenger og stønader til enslig forsørger.<sup>29</sup> NAV Familie- og pensjonsytelser behandler blant annet søknader om yrkesskadetrygd, foreldrepenger, alderspensjon og barnetrygd.<sup>30</sup> Som det framgår av figur 2 om brukers klage- og ankemuligheter, skal en klage på et vedtak i første omgang behandles i samme organisatoriske enhet som fattet vedtaket. Dette innebærer at de fleste klagenes i vedtaksinstansene i NAV også behandles av NAV Arbeid og ytelser eller NAV Familie- og pensjonsytelser.

NAV-lokalkontor og NAV Hjelpemidler og tilrettelegging, i etatens arbeids- og tjenestelinje, fatter også vedtak på enkelte ytelsesområder.<sup>31</sup> 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. Det er imidlertid noen unntak. Blant annet har NAV-kontoret ansvaret for å fatte vedtak om de medisinske vilkårene for arbeidsavklaringspenger (etter folketrygdloven § 11-5), og den medisinske vurderingen i sykepengesaker (etter folketrygdloven § 8-4).<sup>32</sup> NAV-kontoret er videre også ansvarlig for å behandle klager

<sup>29</sup> I tillegg til tilleggstønader, barns sykdom, grunn- og hjelpestønad, hjelpemidler og lønnsgaranti.

<sup>30</sup> I tillegg behandler NAV Familie og pensjon ytelse til gjenlevende, gravferdsstønad, kontantstøtte, barnebidrag, avtalefestet pensjon og supplerende stønad.

<sup>31</sup> Tiltaksenheter i NAV Fylke fatter også vedtak i saker om tiltakspenger.

<sup>32</sup> NAV Klageinstans (2018) *Kvalitetsrapport til Arbeids- og tjenestelinja*.

som omhandler disse vedtakene. NAV Hjelpemidler og tilrettelegging behandler søknader om for eksempel hjelpemidler, og klager på disse vedtakene behandles av dem.

NAV Klageinstans er også organisert i arbeids- og velferdsetatens ytelseslinje. Klageinstansen kan enten stadfeste, omgjøre eller oppheve en klagesak. Dersom klagesaken oppheves, sendes saken tilbake til vedtaksinstansen. En opphevelse av saken kan for eksempel skyldes at klageinstansen mener at saken må utredes bedre før de kan behandle den. Dersom klagen omgjøres, vil brukeren få nytt vedtak. Dersom klagesaken i NAV Klageinstans også stadfestes, kan brukeren velge å anke saken videre til Trygderetten. NAV Klageinstans skal da prøve saken en siste gang. Dersom saken fortsatt ikke omgjøres, skal ankesaken forberedes og sendes til Trygderetten.

#### 4.1.2 Arbeids- og sosialdepartementet føringer for saksbehandlingstid i klage- og ankesaker i NAV

Det er en sentral oppgave for arbeids- og velferdsetaten å sikre at brukere får utbetalt rett ytelse til rett tid. I sitt tildelingsbrev til Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2019 har Arbeids- og sosialdepartementet under målet om å sikre riktig ytelse til rett tid i styringsparametere konkretisert at

- gjennomsnittlig saksbehandlingstid i NAV skal være innenfor frist for alle ytelsesområder
- saker i NAV skal være behandlet innen en ytre frist

Departementet har videre gitt føringer om at andelen saker med korrekt vedtak skal være innenfor gjeldende krav (kvalitetsmålinger), samt at såkalt nøkkelinformasjon om ulike områder skal rapporteres. I brev av 3. mars 2021 presiserer departementet at overnevnte styringsparametere er basert på kvantitative størrelser. Dette innebærer at det må foreligge et tilstrekkelig godt tallgrunnlag på et område for at parametre skal være gjeldende. Departementet opplyser videre at Arbeids- og velferdsdirektoratets statistikk for klage- og ankesaksbehandling inntil 2021 har vært mangelfull (dette er nærmere omtalt i rapportens kapittel 7.1.2). Grunnet mangelfullt tallgrunnlag har ifølge departementet derfor parameterne om gjennomsnittlig saksbehandlingstid og saker innen ytre frist ikke vært gjeldende for klage- og ankesakene som NAV behandler. Departementet opplyser at det i de senere årene imidlertid har blitt mer oppmerksomhet på utfordringene med svake tallgrunnlag, og at departementet derfor har etterspurt spesifikk nøkkelinformasjon som omhandler klage- og ankesaksområdet.<sup>33</sup>

Departementet presiserer at parameterne er generelle for alle ytelser som behandles i etaten, og at departementet ikke setter nærmere styringsparametere for saksbehandlingstid eller ytre frist for enkeltytelser eller områder. Det er altså opp til Arbeids- og velferdsdirektoratet å sette spesifikke tidskrav for klage- og ankesaksbehandlingen. Departementet mener at direktoratet har best forutsetninger for å avgjøre hva som kan kreves av saksbehandlingstider på ulike områder.

Fram til og med 2018 var det under etatens mål om å sikre rett ytelse til rett tid en styringsparameter om at en gitt andel saker skulle være ferdigbehandlet innen normert tid på alle ytelsesområder.<sup>34</sup> Det var videre opp til Arbeids- og velferdsdirektoratet å anslå hva som skulle være normert tid på ulike områder. Ifølge Arbeids- og sosialdepartementet ga direktoratet innspill om å endre styringsparameteren til gjennomsnittlig saksbehandlingstid for søknader for alle ytelser. Bakgrunnen var at direktoratet mente at normert tid var lite intuitivt, mens gjennomsnittlig saksbehandlingstid intuitivt sier noe om status – det vil si hvor lenge (antall dager) gjennomsnittsbukeren har ventet før vedtak i saken fattes. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid ville dessuten gi incentiver til å behandle sakene raskest mulig ettersom hver dag teller – uavhengig av hvor gamle sakene er. Direktoratet mente også at gjennomsnittlig saksbehandlingstid er enklere å kommunisere. Departementet endret derfor styringsparameterne i tildelingsbrevet for 2019 til gjennomsnittlig saksbehandlingstid for alle ytelser og omgjorde i tillegg det som tidligere hadde vært nøkkelinformasjon til en styringsparameter for ytre frist.

Ifølge Arbeids- og sosialdepartementet er ytre frist en grense for lengste akseptable saksbehandlingstid, og en størrelse som vil variere mellom ytelsene. Arbeids- og velferdsdirektoratet har fastsatt krav og ytre frister for tidsbruk i klage- og ankesaker. Utgangspunktet for kravene er hva direktoratet mener er en ytre frist for hva som er akseptabel ventetid for en bruker i en klage- og/eller ankesak. Fristene er ment å sikre oppmerksomhet på at en brukers sak ikke blir værende for lenge i systemet, og direktoratet mener at svært

<sup>33</sup> Departementet har i tildelingsbrev etterspurt nøkkelinformasjon om gjennomsnittlig saksbehandlingstid på klager, status og utvikling i andel omgjøringer, avslagsprosenter, antall ankesaker som behandles i NAV og andelen av disse som bringes inn til Trygderetten.

<sup>34</sup> For eksempel var parameteren for 2018 at 75 prosent av alle saker skulle være behandlet innenfor normert tid.

få saker i utgangspunktet bør oversitte de ytre fristene. Direktoratet presiserer videre at det ved fastsetting av ytre frister også er forsøkt tatt hensyn til hva som faktisk er gjennomførbart rent tidsmessig for etaten.

#### 4.1.3 Arbeids- og velferdsdirektoratets virksomhetsstyring

Arbeids- og velferdsdirektoratet gir styringssignaler til de ulike linjene (økonomilinja, ytelseslinja og arbeids- og tjenestelinja) i arbeids- og velferdsetaten gjennom årlige mål- og disponeringsskriv. Disse brevene tar utgangspunkt i tildelingsbrevet fra Arbeids- og sosialdepartementet og gir de overordnede føringene for virksomheten.

Direktoratet har til en viss grad valgt å videreføre og konkretisere de generelle målkravene fra departementet til de ulike enhetene i NAV som behandler klage- og ankesaker. I 2019 er det i mål- og disponeringsskriv til NAV Arbeid og ytelse, NAV Familie- og pensjonsytelse og NAV Klageinstans (alle i etatens ytelseslinje) satt konkrete målkrav knyttet til enten gjennomsnittlig saksbehandlingstid eller ytre frist for tidsbruk i klage- eller ankesaker. Det er også i mål- og disponeringsskriv satt målkrav om ytre frist for tidsbruk i klagesaker til NAV Hjelpemidler og tilrettelegging (i etatens arbeids- og tjenestelinje).

Direktoratet opplyser at det i mål- og disponeringsskrivene ikke er satt noen eksplisitte krav til prioritering av eller tidsbruk i klagesaksbehandling som skjer ved NAV-kontorene.<sup>35</sup> Direktoratet peker på at NAV-kontorene skal utføre et stort antall oppgaver, og at direktoratet derfor i styringsdialogen har valgt å fokusere på de absolutt viktigste oppgavene – som å få folk over i arbeid. Direktoratet påpeker at klagesaksbehandling i hele den statlige delen av etaten er inkludert når etaten rapporterer saksbehandlingstid på klager. Direktoratet påpeker imidlertid her at NAV-kontorene likevel står overfor tydelige føringer som har betydning for kvaliteten i førstegangsvedtaket (om kompetanse, samarbeid med andre enheter, etterlevelse av servicerutiner, mv.), og som har betydning for arbeidet med klagesaker. Direktoratet viser også til tydelige forventninger om at relevante bestemmelser som er nedfelt i lov, rundskriv, retningslinjer og strategier, overholdes, selv når disse ikke omtales spesifikt i mål- og disponeringsbrev.

## 4.2 Klagesaksbehandling i vedtaksinstansene i NAV

Som omtalt ovenfor består vedtaksinstansene i NAV av NAV Arbeid og ytelse, NAV Familie- og pensjonsytelse, NAV-kontor og NAV Hjelpemidler og tilrettelegging. De fleste søknader, og dermed også de fleste klager behandles i enten NAV Arbeid og ytelse eller NAV Familie- og pensjonsytelse. NAV Arbeid og ytelse behandler klart flest klager (om lag 60 prosent av det totale antall klager i vedtaksinstansene), og blir derfor vektlagt i rapporten.

NAV Arbeid og ytelse består i 2020 av 12 enheter i tillegg til en styringsenhet og behandler blant annet ytelsene uføretrygd, dagpenger, arbeidsavklaringspenger og sykepenger. Dette er ytelse med mange søknader, og videre en stor andel klager. Hver enhet har ansvar for bestemte ytelse. Enhetene behandler både søknader og klager på ytelsene de har ansvar for.

Klagesaksbehandlingen er organisert ulikt mellom de ulike enhetene i NAV Arbeid og ytelse, og det varierer hvor mange ansatte som jobber med klagesaksbehandling. Det varierer også om samme saksbehandler behandler både søknad og klage, eller om det er en ny saksbehandler i klageomgangen. Dette vil avhenge noe av hvilket saksbehandlingssystem som benyttes.

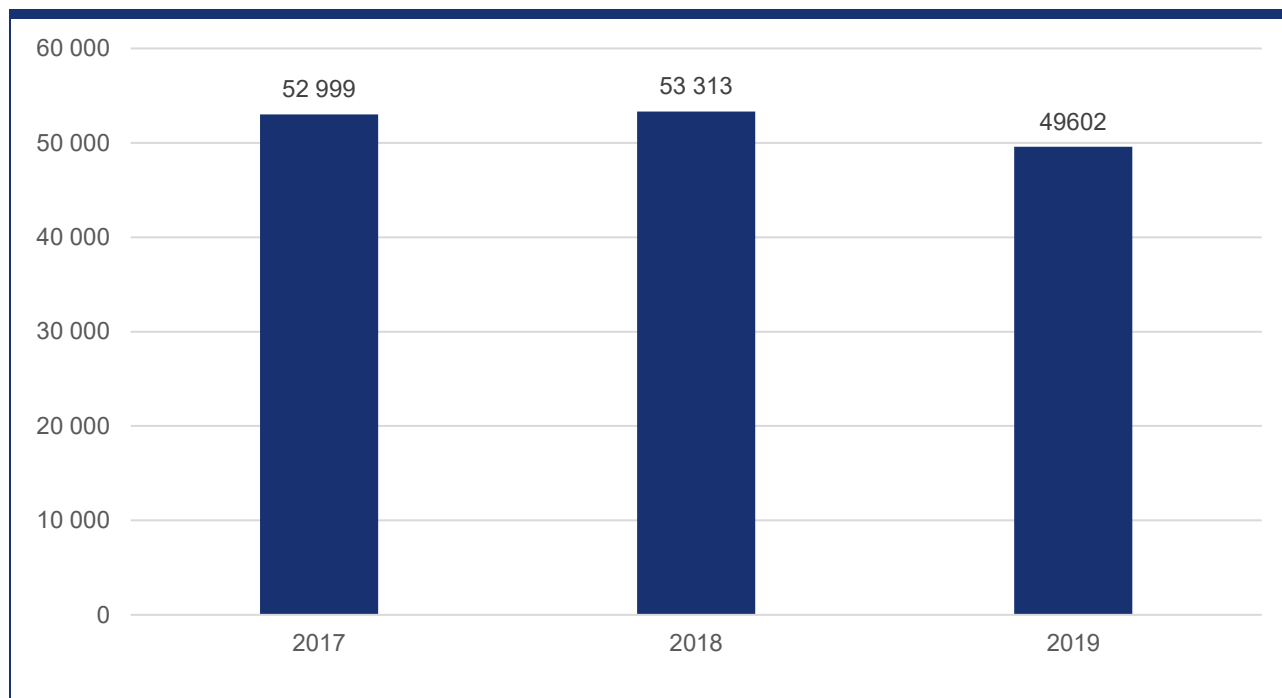
Når en klage kommer inn til NAV Arbeid og ytelse, gjør saksbehandler først en innledende vurdering av det opprinnelige vedtaket, brukers klage og om det har kommet inn ny informasjon i saken. Dersom det da er opplagt at saken kan omgjøres, blir den prioritert. Dersom det vurderes at det mangler dokumentasjon, skal brukeren få beskjed om hva som mangler, ved at det sendes ut et mangelbrev. Hvis saken ikke blir prioritert, blir den lagt i kø, og det jobbes ut fra et hovedprinsipp om at eldste sak behandles først. Hvis saken omgjøres, får brukeren et nytt vedtaksbrev, mens klager som stadfestes, sendes videre til NAV Klageinstans.

<sup>35</sup> NAV-kontorene får føringer gjennom mål- og disponeringsskriv til NAV Fylke.

#### 4.2.1 Antall behandlede klagesaker i vedtaksinstansene i NAV

Innhentede registeropplysninger fra arbeids- og velferdsetaten gir ikke fullstendig informasjon om antall innkomne klagesaker i vedtaksinstansene. Dette er nærmere omtalt i rapportens kapittel 2 om metodisk tilnærming og gjennomføring. figur 4 gjengir derfor kun Arbeids- og velferdsdirektoratets anslag for antall klagesaker som er behandlet årlig i perioden 2017–2019.<sup>36</sup>

**Figur 4 Antall behandlede klagesaker i vedtaksinstansene i perioden 2017–2019**



Kilde: Årsrapporter Arbeids- og velferdsdirektoratet

Av Figur 4 framgår det at vedtaksinstansene i NAV behandlet om lag 50 000 klagesaker årlig i perioden 2017–2019. Det var en liten nedgang i antall behandlede saker fra 2018 til 2019. I 2019 behandlet NAV Arbeid og ytelser i overkant av 30 000 klagesaker, eller tilsvarende 60 prosent alle klagesakene.<sup>37</sup>

En gjennomgang av NAVs statistikk for 2019 viser at flertallet av klagesakene omhandlet vedtak om ytelsene arbeidsavklaringspenger (16 prosent), uføretrygd (15,5 prosent) og sykepenger (14 prosent).

I 2019 gikk om lag 35 500 klagesaker videre fra vedtaksinstansene til ny vurdering i NAV Klageinstans. Dersom dette holdes opp mot behandlede saker i vedtaksinstansene samme år (49 602 klagesaker), tilsvarer dette at vedtaksinstansene opprettholdt sitt opprinnelige vedtak og sendte saken videre til NAV Klageinstans i litt over 70 prosent av sakene, mens 30 prosent av klagen fra brukere førte til endret vedtak.

#### 4.2.2 Arbeids- og velferdsdirektoratets mål og krav for saksbehandlingstid i vedtaksinstansenes klagesaksbehandling

Med utgangspunkt i Arbeids- og sosialdepartementets overordnede føringer om tidsbruk i NAVs saksbehandling har Arbeids- og velferdsdirektoratet fra 2019 konkretisert kravene til ytre frister for klagesaksbehandlingen i vedtaksinstansene. Kravene er kun konkretisert overfor de to vedtaksinstansene som behandler flest klagesaker, NAV Arbeid og ytelser og NAV Familie- og pensjonsytelser. Følgende konkrete krav for tidsbruk i klagesaker er gitt:

- Klagesaker skal som hovedregel være behandlet innenfor en ytre frist på ti uker.
- Klagesaker innenfor ytelsesområdene dagpenger, arbeidsavklaringspenger og tilleggspenger skal være behandlet innenfor en ytre frist på åtte uker.

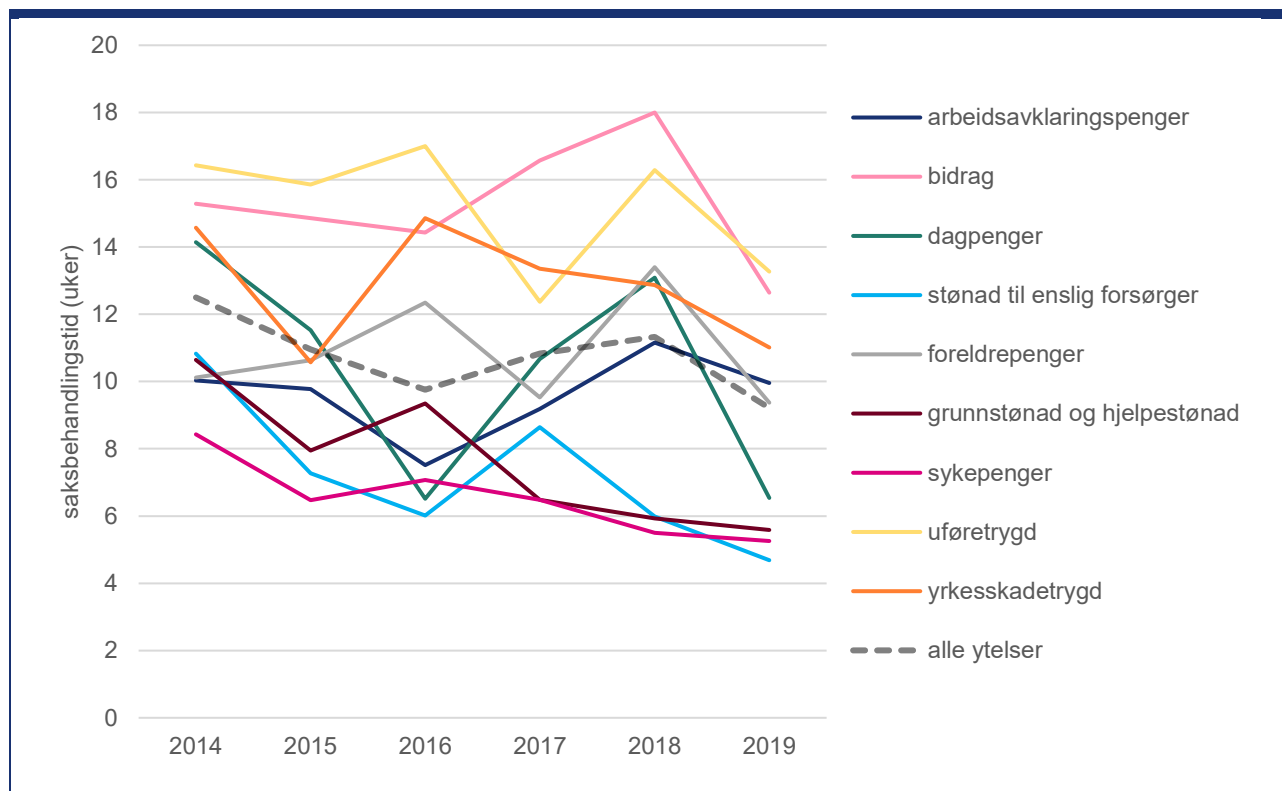
<sup>36</sup> Årsrapporter fra Arbeids- og velferdsdirektoratet.

<sup>37</sup> NAV Arbeid og ytelsers kvalitetsrapport for 2019.

Direktoratet har ikke konkretisert eller fastsatt mål eller krav til gjennomsnittlig saksbehandlingstid på klagesaker i vedtaksinstansene.

#### 4.2.3 Saksbehandlingstid på klagesaker i vedtaksinstansene i NAV

**Figur 5 Gjennomsnittlig saksbehandlingstid på klagesaker behandlet i vedtaksinstansene i NAV (uker), totalt og per ytelse, perioden 2014–2019**



Kilde: Registerdata fra Arbeids- og velferdsdirektoratet

Figuren viser kun saksbehandlingstid for ytelsesområder hvor det er behandlet minst 1000 saker eller flere per år.

Figur 5 viser at gjennomsnittlig saksbehandlingstid på klagesaker totalt som behandles av vedtaksinstansene i NAV, gikk ned i perioden 2014–2019. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid på klagesaker var i 2019 på 9,2 uker (65 dager), mot 12,5 uker (88 dager) i 2014. Samtidig viser Figur 5 at det har vært svingninger gjennom perioden.

Figur 5 viser videre at det er stor forskjell i hvor lang tid det tar å saksbehandle klagesaker innenfor ulike ytelsesområder, samtidig som tidsbruken innenfor det enkelte ytelsesområdet varierer mye fra år til år. I perioden 2014–2019 sett under ett var det saksbehandling av klager på saker om uføretrygd, bidrag<sup>38</sup> og yrkesskadetrygd som tok lengst tid. Saksbehandling av klagesaker om grunn- og hjelpestønad, sykepenger og stønad til enslig forsørger tok kortest tid. I 2019 var det klagesaker innenfor uføretrygd som hadde lengst saksbehandlingstid med om lag 13,5 uker (93 dager), mens klagesaker om stønad til enslig forsørger hadde kortest saksbehandlingstid med litt i underkant av 5 uker (33 dager).

Rapportens kapittel 2 om metodisk tilnærming og gjennomføring viser at innhentede registeropplysninger om behandlede saker i vedtaksinstansene er ufullstendige. Figur 5 gjengir derfor kun saksbehandlingstidene for de klagesakene hvor vedtaksinstansene har gitt en bruker avslag på sin klage. Dette utgjør imidlertid flertallet av klagesakene, med om lag 70 prosent av alle klagesaker. Problematikken er tatt opp med styringsenheten til NAV Arbeid og ytelser. Styringsenheten peker i intervju på forhold som kan tale for at saksbehandlingstiden for klagesaker hvor en bruker får medhold i sin klage, kan være noe lavere enn for

<sup>38</sup> Kategorien «Bidrag» omfatter i all hovedsak saker om barnebidrag. Kategorien inneholder imidlertid også et fåtall saker om ektefellebidrag og saker om bidrag for personer over 18 år.

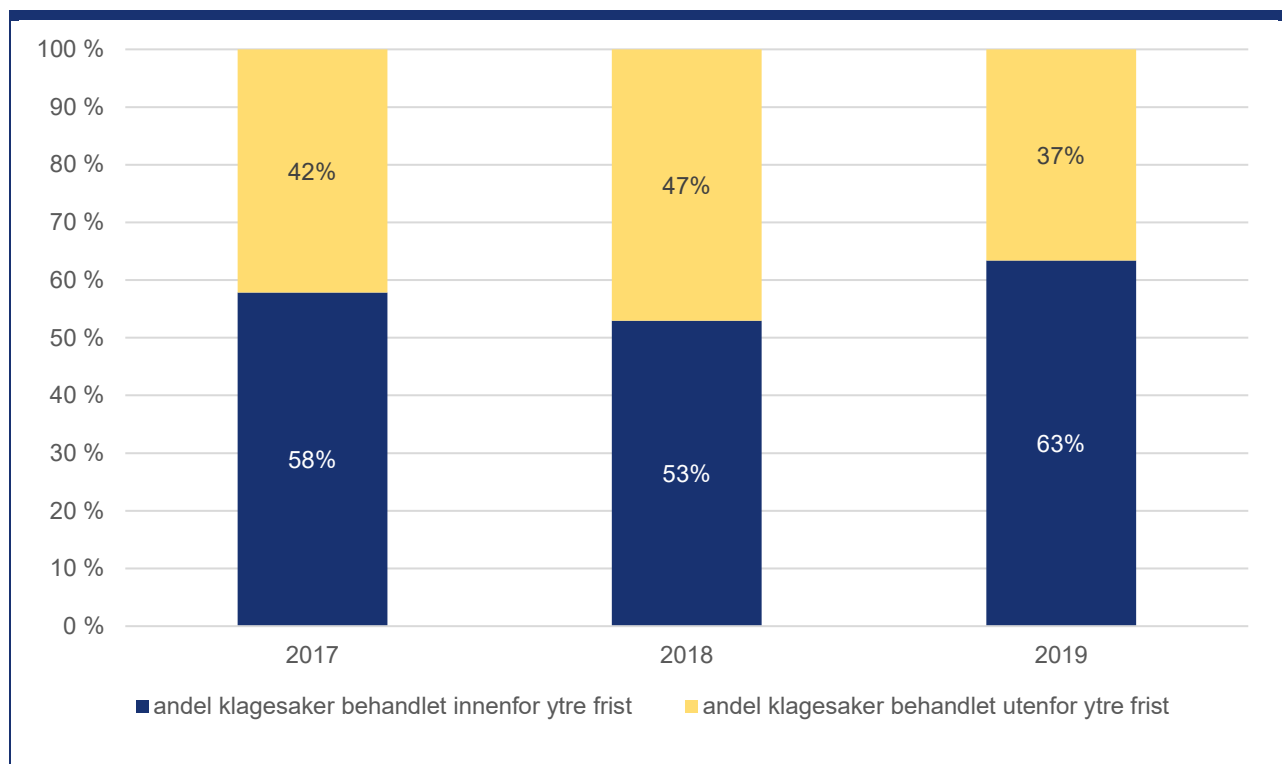


saker hvor en bruker får avslag.<sup>39</sup> Arbeids- og velferdsetaten har imidlertid ikke forelagt Riksrevisjonen registeropplysninger eller annen statistikk som underbygger dette.

### Klagesaker i vedtaksinstansene behandlet innenfor konkretisert ytre frist

figur 6 viser andelen av klagesakene behandlet i NAV Arbeid og ytelser og NAV Familie- og pensjonsytelser som ble behandlet innenfor ytre frist (åtte uker for ytelsesområdene dagpenger, arbeidsavklaringspenger, tiltakspenger og tilleggsstønader; ti uker for øvrige ytelser).

**Figur 6 Andel klagesaker i NAV Arbeid og ytelser og NAV Familie- og pensjonsytelser som er behandlet innenfor og utenfor etatens ytre frister, i perioden 2017–2019**



Kilde: Registerdata fra Arbeids- og velferdsdirektoratet

Figur 6 viser at andelen klagesaker som ble behandlet innenfor direktoratets angitte ytre frist, var på 63 prosent i 2019. Dette var en økning med 10 prosentpoeng fra 2018. I 2019 hadde imidlertid fortsatt mer enn én av tre klagesaker i vedtaksinstansene NAV Arbeid og ytelser og NAV Familie- og pensjonsytelser en saksbehandlingstid som var lengre enn ytre frist.

Andelen av sakene som ble behandlet innenfor ytre frist, var noe høyere i NAV Arbeid og ytelser enn i NAV Familie- og pensjonsytelser. I 2019 ble 65 prosent av klagesakene i NAV Arbeid og ytelser behandlet innenfor ytre frist, mens tilsvarende andel i NAV Familie- og pensjonsytelser var på 59 prosent.

En ytterligere gjennomgang av NAVs statistikk viser at det var stor forskjell mellom ulike ytelsesområder i andelen klagesaker som ble behandlet innenfor fristen. I 2019 var det kun litt i overkant av halvparten av klagesakene på ytelsesområdene uføretrygd, avklaringspenger og yrkesskadetrygd som ble ferdig saksbehandlet innenfor ytre frist.<sup>40</sup> Høyest andel saker behandlet innenfor ytre frist i 2019 var det på ytelsesområdene grunn- og hjelpestønad, stønad til enslig forsørger og sykepenger.<sup>41</sup> På disse ytelsesområdene ble om lag 85 prosent av sakene behandlet innenfor fristen.

<sup>39</sup> Hovedforklaringen til at det antas en lavere saksbehandlingstid i disse sakene, er ifølge styringsenheten at instansen – særlig på dagpengeområdet – avslår en høy andel av ordinære søknader på bakgrunn av at dokumentasjon i saken mangler fra bruker. Som hovedregel behandler enheten klagesaker ut fra når klagesaken ble registrert inn i systemene. På dagpengeområdet legges søknader imidlertid på en såkalt «ventebenk» dersom bruker har opplyst at dokumentasjon skal ettersendes. Når bruker sender inn dokumentasjon etter at avslag er fattet, blir sakene håndtert når de kommer inn. Ifølge NAV Arbeid og ytelser omgjøres en stor andel av disse sakene til gunst for bruker og går dermed ikke videre til klageinstansen.

<sup>40</sup> Uføretrygd (51 %), arbeidsavklaringspenger (52 %) og yrkesskadetrygd (53 %).

<sup>41</sup> Grunn- og hjelpestønad (88 %) og stønad til enslig forsørger (85 %) og sykepenger (84 %).

### 4.3 Klagesaksbehandling i NAV Klageinstans

Dersom en vedtaksinstans etter en ny vurdering opprettholder det opprinnelige vedtaket, skal klagesaken sendes videre til NAV Klageinstans for behandling. NAV Klageinstans er klageorgan i alle saker som gjelder statlige ytelser i NAV, og skal vurdere om vedtakene bygger på gjeldende rett. De skal også vurdere skjønnsutøvelsen til vedtaksinstansene slik at det ikke skjer usaklig forskjellsbehandling. Dersom brukeren anker saken til Trygderetten etter at NAV Klageinstans har behandlet klagesaken, har de ansvaret for å forberede saken for Trygderetten og fungerer som ankemotpart på vegne av NAV.

NAV Klageinstans har også andre oppgaver enn klage- og ankesaksbehandling. Klageinstansen har ansvar for å gi faglig veiledning til de ulike vedtaksinstansene samt direktoratet, for eksempel noe de blant annet gjør gjennom veiledning på erfaringsforum med vedtaksinstansene på etatens intranett. I tillegg utarbeider NAV Klageinstans årlige kvalitetsrapporter som gir tilbakemelding om kvaliteten i de klagesakene de mottar fra vedtaksinstansene. NAV Klageinstans er også en sentral bidragsyter i etatens arbeid med å utarbeide forslag til rundskrivsendringer. NAV Klageinstans har også et overordnet ansvar for etatens mottak av serviceklager (klager knyttet til lang ventetid, o.l.), erstatningssaker og etatens arbeid med retting og sletting av personopplysninger. NAV Klageinstans bistår for øvrig også regjeringsadvokaten i saker som bringes inn for de ordinære domstolene.<sup>42</sup>

NAV Klageinstans er organisert i seks ulike enheter<sup>43</sup> og ledes av en styringsenhet. I 2019 ble det benyttet 212 årsverk i NAV Klageinstans. Hver enhet har ansvar for bestemte ytelser, og det varierer mellom enhetene hvordan klagesaksbehandlingen er organisert. NAV Klageinstans behandler som hovedregel eldste sak først, altså ut fra når sakene har blitt mottatt og registrert hos instansen. Saksbehandlerne setter seg inn i saken, før de skriver vedtak som sendes til brukeren. Vedtaket godkjennes av en medunderskriver som skal lese gjennom vedtaket og vurderingene som er gjort. Dersom vedtaket stadfestes, sendes det ut informasjon om at brukeren kan velge å anke saken videre til Trygderetten.

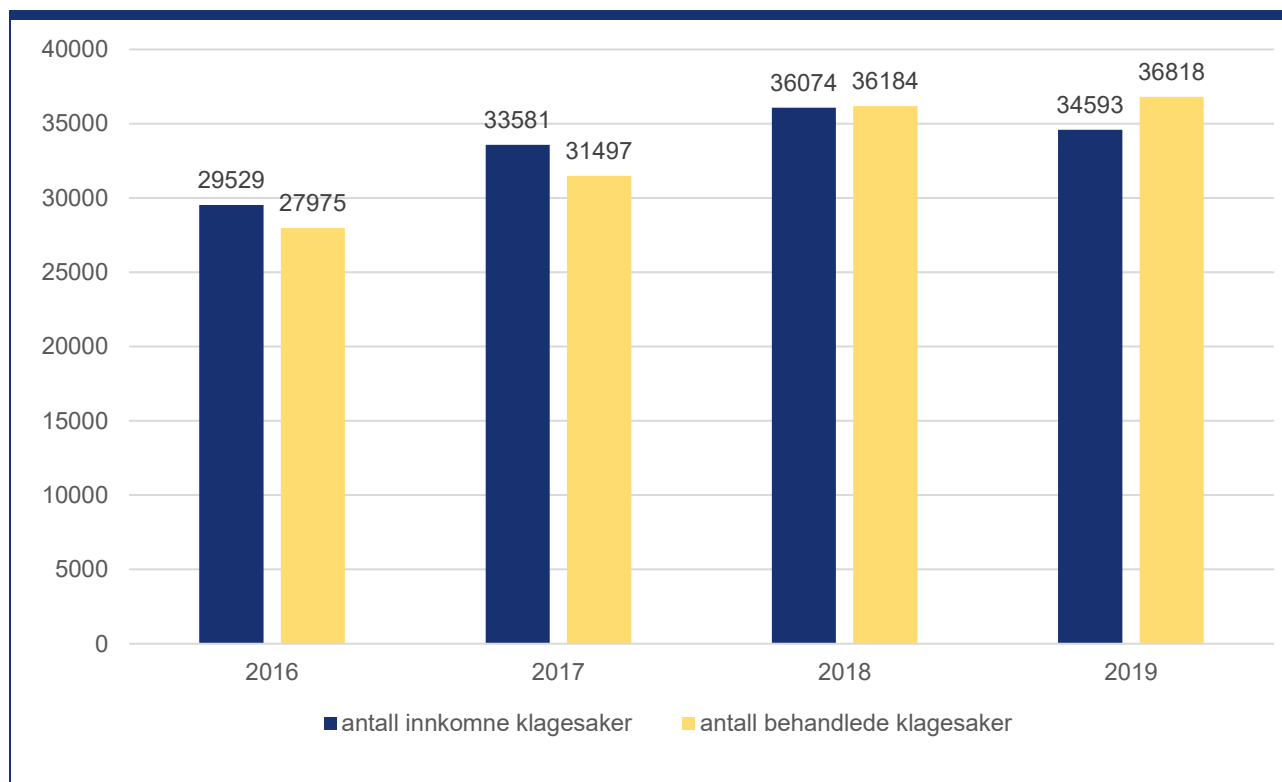
---

<sup>42</sup> Dette utgjør ifølge Styringsenheten i NAV Klageinstans om lag 100 saker årlig.

<sup>43</sup> NAV Klageinstans Oslo og Akershus, NAV Klageinstans Øst, NAV Klageinstans Sør, NAV Klageinstans Nord, NAV Klageinstans Midt-Norge, NAV Klageinstans Vest.

#### 4.3.1 Antall innkomne og behandlede klagesaker til NAV Klageinstans i perioden

**Figur 7 Antall innkomne og behandlede klagesaker i NAV Klageinstans i perioden 2016–2019**



Kilde: Registerdata fra Arbeids- og velferdsdirektoratet

Figur 7 viser at både antall innkomne og behandlede saker i NAV Klageinstans gikk opp i perioden 2016–2019. NAV Klageinstans mottok i overkant av 17 prosent flere saker fra vedtaksinstansene i 2019, sammenlignet med i 2016. I 2019 behandlet instansen nærmere 32 prosent flere saker enn i 2016.

I 2019 handlet 19,1 prosent (6617 saker) av de oversendte klagesakene fra vedtaksinstansene om uføretrygd, 18,7 prosent (6474 saker) om arbeidsavklaringspenger, 13,6 prosent (4719 saker) om sykepenger og 10,8 prosent (3750 saker) om dagpenger.

Figur 7 viser at varierte i hvilken grad klageinstansen klarte å behandle antall innkomne klagesaker. I 2016 og 2017 behandlet klageinstansen færre saker enn det som kom inn, mens instansen faktisk behandlet flere saker i 2018 og 2019 enn det som kom inn. At NAV Klageinstans har kunnet behandle flere saker enn det har kommet inn de siste årene, har vært fordi instansen har hatt en beholdning av ubehandlede saker ved inngangen til perioden. Rapportens kapittel 5.1.1 beskriver nærmere hvordan omfanget av ubehandlede saker i klageinstansen har utviklet seg over tid.

#### 4.3.2 Arbeids- og velferdsdirektoratets mål og krav for saksbehandlingstid i NAV Klageinstans sin klagesaksbehandling

Med utgangspunkt i Arbeids- og sosialdepartementets overordnede føringer om tidsbruk i NAVs saksbehandling har Arbeids- og velferdsdirektoratet fra 2018 i mål- og disponeringsskrivet konkretisert et krav til gjennomsnittlig saksbehandlingstid for klagesaksbehandlingen i NAV Klageinstans. Følgende konkrete krav for tidsbruk i klagesaker er gitt:

- Gjennomsnittlig saksbehandlingstid på klagesaker skal ikke overstige tolv uker.

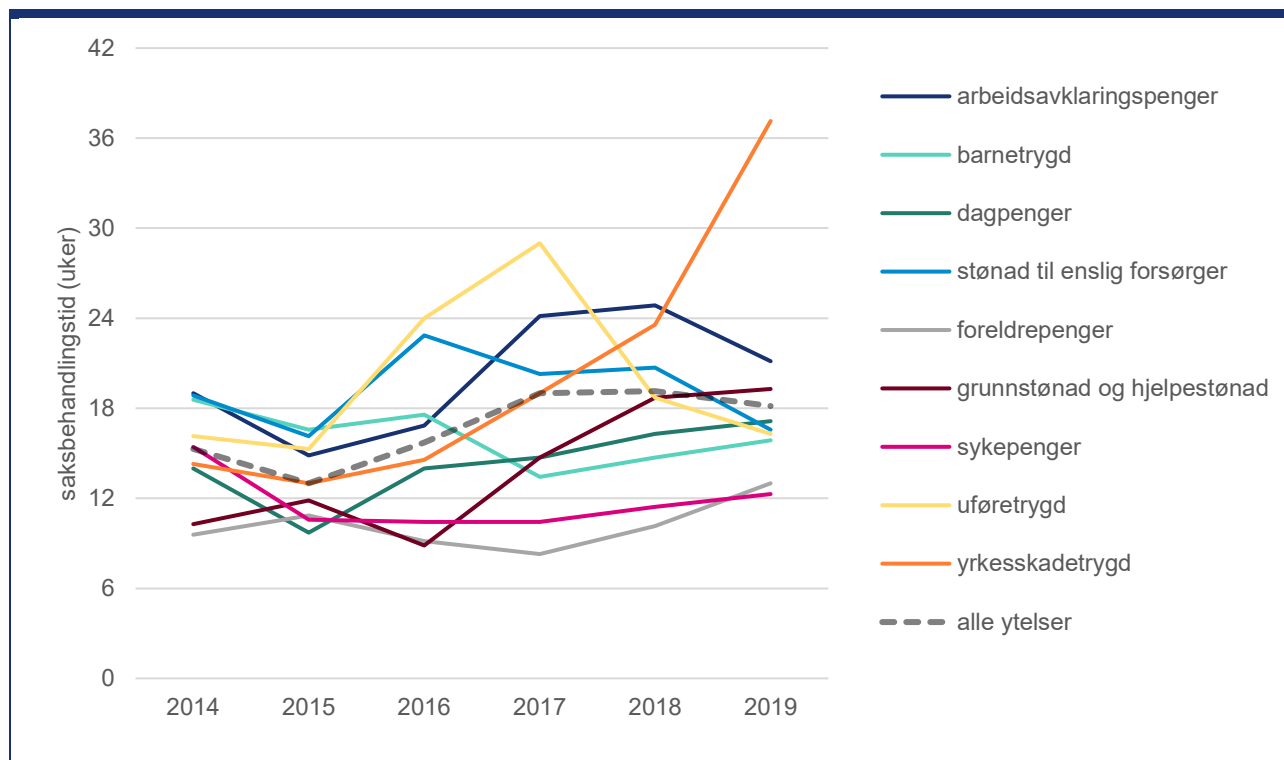
Kravet gjelder for alle ytelsesområder. I årene før 2018 har ulike tidskrav vært gjeldende for enkelte ytelsesområder. I motsetning til for vedtaksinstansene har ikke direktoratet konkretisert et særskilt krav til ytre frist for klageinstansens klagesaksbehandling. Det er imidlertid et krav til ytre frist for tidsbruk i

klagesaker som først blir behandlet i vedtaksinstansen og deretter blir gjenstand for ny vurdering av NAV Klageinstans. Dette er nærmere omtalt i rapportens avsnitt 4.4.

### 4.3.3 Saksbehandlingstid på klagesaker i NAV Klageinstans

Figur 8 viser utviklingen i gjennomsnittlig saksbehandlingstid på klagesaker behandlet av NAV Klageinstans.

**Figur 8 Gjennomsnittlig saksbehandlingstid på klagesaker i NAV Klageinstans (uker), totalt og per ytelse, 2014–2019**



Kilde: Registerdata fra Arbeids- og velferdsdirektoratet

Figuren viser kun saksbehandlingstid for ytelsesområder hvor det er behandlet minst 1000 saker eller flere per år.

Figur 8 viser at gjennomsnittlig saksbehandlingstid på klagesaker totalt som ble behandlet av NAV Klageinstans, økte noe i perioden 2014–2019. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid på klagesaker var i 2019 på 18,1 uker (127 dager), mot 15,3 uker (107 dager) i 2014. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid var på sitt høyeste nivå i 2018 med 19,1 uker (134 dager), før den gikk ned med en uke i 2019. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid var imidlertid på samtlige ytelsesområder i 2019 fortsatt over direktoratets målkrav på 12 uker.

Figur 8 viser store forskjeller på ulike ytelsesområder i hvor lang tid det har tatt å saksbehandle klagesaker, samtidig som tidsbruken innenfor det enkelte ytelsesområdet varierer mye fra år til år. I perioden 2014–2019 sett under ett var det saksbehandling av klager på områdene yrkesskadetrygd, arbeidsavklaringspenger og uføretrygd som tok lengst tid. Saksbehandlingen av klagesaker om foreldrepenger og sykepenger tok kortest tid.

I 2019 var det klagesaker på yrkesskadeområdet som tok desidert lengst tid å saksbehandle. De 1163 klagesakene på yrkesskadeområdet som ble ferdigbehandlet i NAV Klageinstans i 2019, hadde en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på over 37 uker (260 dager). Klagesaker om sykepenger hadde lavest gjennomsnittlig saksbehandlingstid i 2019 med 12,3 uker (86 dager).

Som følge av koronapandemien har saksbehandlingstidene gått kraftig opp i 2020 på klagesaker som behandles av NAV Klageinstans. Dette er nærmere beskrevet i rapportens kapittel 6.1.5.

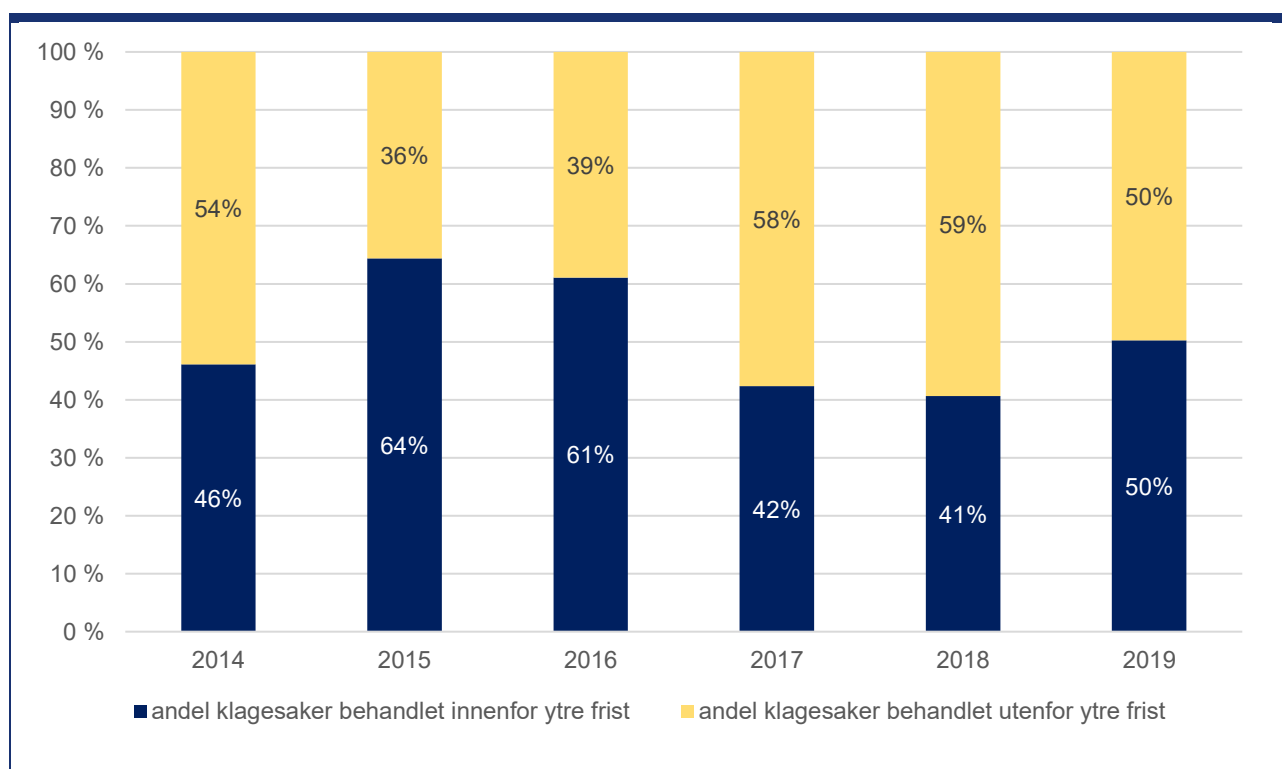
## 4.4 Saksbehandlingstid for klagesaker som går gjennom både vedtaksinstansene og NAV Klageinstans

Arbeids- og velferdsdirektoratet har i hele perioden 2014–2019 konkretisert et krav om ytre frist for tidsbruk i klagesaker for etaten samlet. Direktoratets krav er som følger:

- Total tidsbruk for klagesaker for etaten samlet skal ikke overstige en ytre frist på seks måneder (180 dager).

Dette kravet omfatter klagesaker der vedtaksinstansen opprettholder opprinnelig vedtak og saken oversendes NAV Klageinstans for ny vurdering. Kravet gjelder for alle ytelsesområder, og NAV Klageinstans har ansvaret for å rapportere om måloppnåelsen på styringsparameteren til direktoratet. I Figur 9 vises andelen av klagesakene i NAV som har vært behandlet innenfor ytre frist i perioden 2014–2019.

**Figur 9 Andel av klagesaker i NAV som er behandlet innenfor og utenfor ytre frist for etaten samlet, perioden 2014–2019**



Kilde: Registerdata fra Arbeids- og velferdsdirektoratet

Figur 9 viser at en stor andel av klagesakene i NAV ble ferdig saksbehandlet utenfor direktoratets ytre frist på seks måneder (180 dager). Andelen klagesaker behandlet innenfor ytre frist var på sitt høyeste i 2015, før andelen sank hvert år og nådde sitt lavest punkt i 2018. Andelen saker som behandles innenfor ytre frist, økte noe i 2019. I 2019 måtte likevel halvparten av de om lag 36 800 brukerne som fikk fattet et vedtak i en klagesak i NAV, fortsatt vente lenger enn det Arbeids- og velferdsdirektoratet har fastsatt som en ytre frist for hva som er akseptabel ventetid.

En nærmere gjennomgang av statistikk viser videre at det er stor forskjell i andelen klagesaker som ble behandlet innenfor frist mellom ulike ytelsesområder. Dersom vi betrakter perioden 2017–2019 under ett, er yrkesskadetrygd, arbeidsavklaringspenger og uføretrygd de tre ytelsesområdene hvor lavest andel klagesaker ble behandlet innenfor frist. I underkant av 20 prosent av klagesakene om yrkesskadetrygd ble i perioden behandlet innenfor ytre frist, mens kun om lag hver tredje sak om arbeidsavklaringspenger og uføretrygd ble behandlet innenfor frist.<sup>44</sup>

<sup>44</sup> Yrkesskade (22 %), arbeidsavklaringspenger (33 %) og uføretrygd (33 %).

I perioden 2017–2019 var det høyest andel klagesaker behandlet innenfor ytre frist på områdene sykepenger og foreldrepenger. Om lag 80 prosent av klagesaker om sykepenger var innenfor ytre frist, mens tilsvarende andel for saker om foreldrepenger var på om lag 65 prosent.

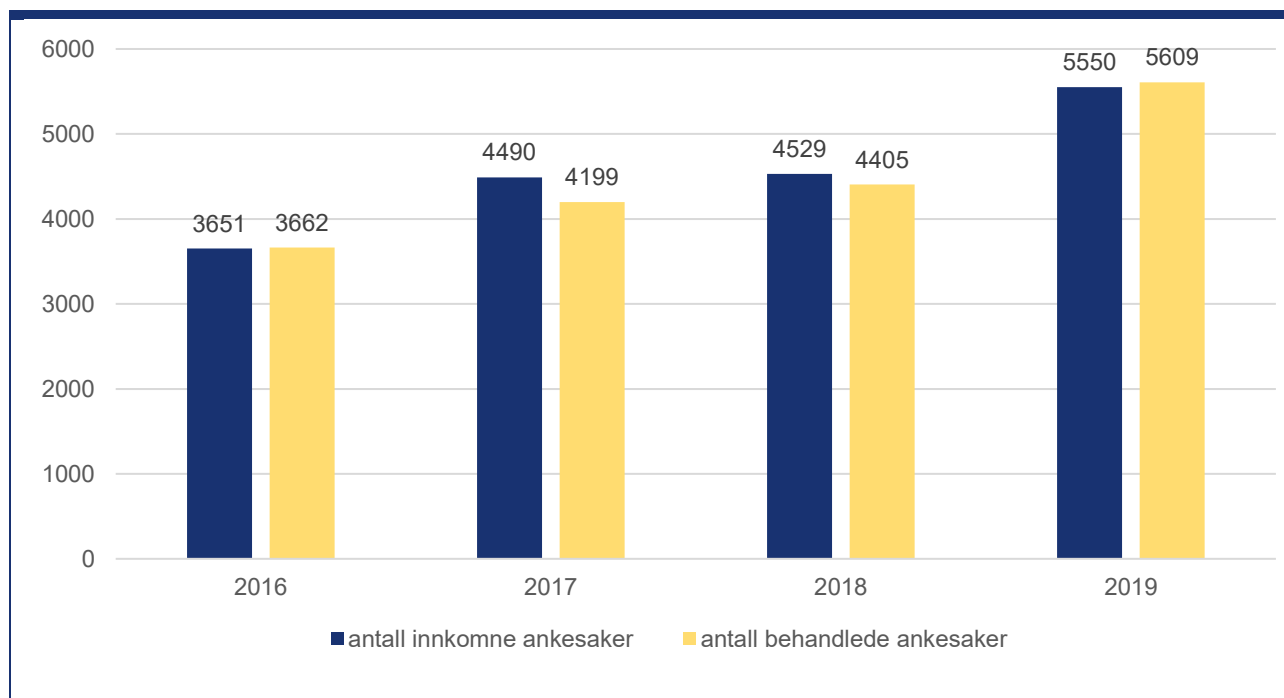
## 4.5 Ankesaksbehandlingen i NAV Klageinstans

Dersom NAV Klageinstans ikke gir brukeren medhold i sin klage, kan brukeren velge å anke saken videre til Trygderetten. Når en sak ankes videre, er NAV Klageinstans pliktig til å prøve vedtaket på nytt. Det varierer om det er den saksbehandler som behandlet klagesaken som også behandler ankesaken, eller om anken behandles av en ny saksbehandler. Dette avhenger av hvilke sakssystemer som brukes, og hvilken organisering enhetene i NAV Klageinstans har valgt.

Dersom anken ikke blir omgjort i klageinstansen, skal saken i henhold til trygderettsloven § 13 tilrettelegges og snarest mulig oversendes Trygderetten. Saken skal først sendes på tilsvar til brukeren, der også oversendelsesbrevet til Trygderetten legges ved. Brukeren har en frist på tre uker til å komme med tilsvar. Når fristen har utløpt, sender klageinstansen relevante dokumenter i saken sammen med eventuelle merknader til ny informasjon samt oversendelsesbrevet til Trygderetten. Dersom det kommer ny informasjon i saken mens den behandles hos Trygderetten, får klageinstansen mulighet til å kommentere på merknadene.

### 4.5.1 Antall innkomne og behandlede ankesaker til NAV Klageinstans i perioden

**Figur 10 Antall innkomne og behandlede ankesaker i NAV Klageinstans i perioden 2016–2019**



Kilde: Registerdata fra Arbeids- og velferdsdirektoratet

I likhet med utviklingen på klagesaksområdet viser Figur 10 at både antall innkomne og behandlede ankesaker i NAV Klageinstans økte i perioden 2016–2019. Økningen var størst fra 2018 til 2019. I 2019 omhandlet 36,2 prosent (2009 av 5500 saker) av de påankede sakene uføretrygd, 26,7 prosent (1479 av 5500 saker) arbeidsavklaringspenger og 12 prosent (663 av 5500 saker) sykepenger.

Figur 10 viser videre at det varierer i hvilken grad klageinstansen har klart å behandle antall innkomne ankesaker. I både 2017 og 2018 kom det inn flere saker enn instansen klarte å saksbehandle. Rapportens kapittel 5.1.1 beskriver nærmere hvordan antallet ubehandlede saker i klageinstansen utviklet seg over tid.

En nærmere gjennomgang av statistikk viser at ved ny prøving endte om lag 16 prosent av de ankesakene som ble behandlet i NAV Klageinstans i 2019, med at vedtak ble endret til gunst for brukeren. Videre ble om lag 5 prosent av sakene avbrutt underveis i ankesaksforberedelsen. De resterende sakene har blitt oversendt til ankesaksbehandling i Trygderetten.

#### 4.5.2 Arbeids- og velferdsdirektoratets mål og krav for saksbehandlingstid i NAV Klageinstans sin ankesaksbehandling

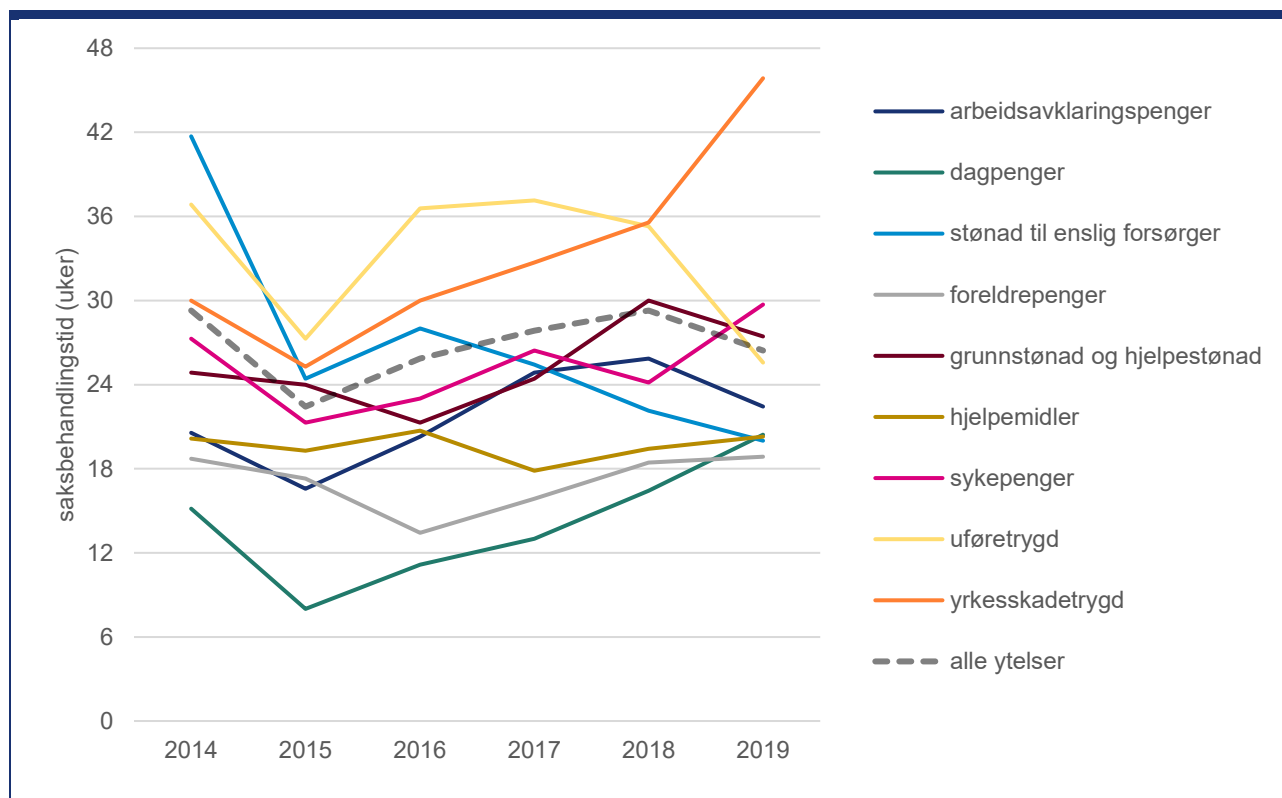
Med utgangspunkt i Arbeids- og sosialdepartementets overordnede føringer om tidsbruk i NAVs saksbehandling har Arbeids- og velferdsdirektoratet fra 2019 konkretisert<sup>45</sup> et krav til ytre frist for ankesaksbehandlingen i NAV Klageinstans:

- Ankesaker skal være behandlet innenfor en ytre frist på 120 dager (i overkant av 17 uker).

Kravet gjelder for alle ytelsesområder. I årene før 2019 har det ikke vært konkretisert tidskrav til ankesaksbehandlingen i NAV Klageinstans. Direktoratet har ikke konkretisert eller fastsatt mål eller krav til gjennomsnittlig saksbehandlingstid på ankesaker i NAV Klagesaker.

#### 4.5.3 Saksbehandlingstid på ankesaker i NAV Klageinstans

**Figur 11 Gjennomsnittlig saksbehandlingstid på ankesaker i NAV Klageinstans (uker), totalt og per ytelse, 2014–2019**



Kilde: Registerdata fra Arbeids- og velferdsdirektoratet

Figuren viser kun saksbehandlingstid for ytelsesområder hvor det er behandlet minst 100 saker eller flere per år.

Figur 11 viser at den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden på ankesaker som behandles av NAV Klageinstans, samlet sett var noe lavere i 2019 enn i 2014. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid var i 2019 på 26 uker (185 dager), mot 29 uker (205 dager) i 2014. I 2019 var det på samtlige ytelsesområder en gjennomsnittlig saksbehandlingstid som var lengre enn Arbeids- og velferdsdirektoratet fastsatte ytre frist på 120 dager, eller i rett i overkant av 17 uker.

<sup>45</sup> Konkretisert i Arbeids- og velferdsdirektoratets mål- og disponeringsbrev til NAV Klageinstans for 2019.

Figur 11 viser at det er store forskjeller mellom ytelsesområdene i hvor lang tid det tar å saksbehandle klagesaker, samtidig som tidsbruken innenfor det enkelte ytelsesområdet varierer mye fra år til år. I perioden 2014–2019 sett under ett var det saksbehandling av anker på områdene yrkesskadetrygd og uføretrygd som tok lengst tid. Saksbehandlingen av ankesaker om foreldrepenger og dagpenger tok kortest tid.

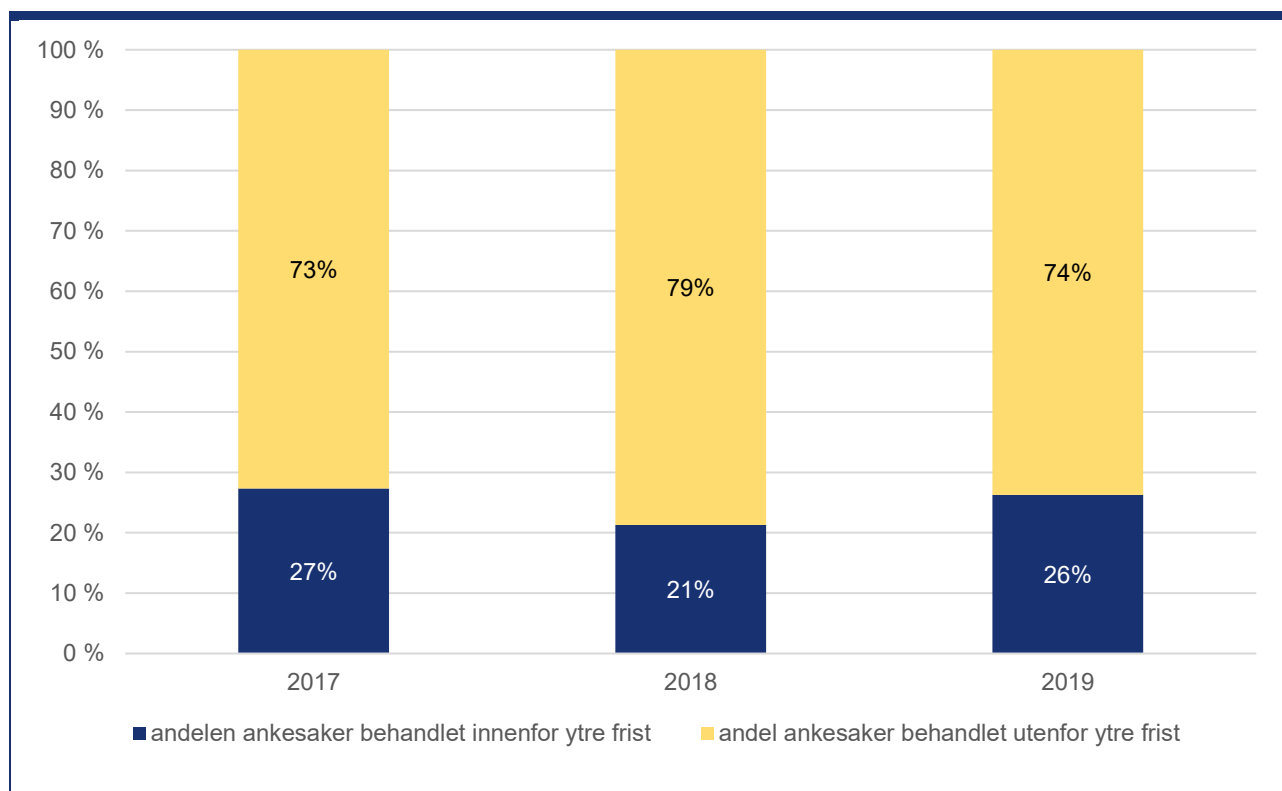
I 2019 var det ankesaker om yrkesskadetrygd som tok desidert lengst tid å saksbehandle, med en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på 46 uker (321 dager). Ankesaker om foreldrepenger hadde lavest gjennomsnittlig saksbehandlingstid i 2019 med 19 uker (132 dager).

Som følge av koronapandemien gikk saksbehandlingstidene i 2020 kraftig opp på ankesaker som behandles av NAV Klageinstans. Dette er nærmere beskrevet i rapportens kapittel 6.1.5.

### Ankesaker i NAV Klageinstans behandlet innenfor konkretisert ytre frist

Arbeids- og velferdsdirektoratet har fra 2019 konkretisert et krav om at ankesaker i NAV Klageinstans skal være behandlet innenfor en ytre frist på 120 dager (i overkant av 17 uker). I Figur 12 vises andelen av ankesakene som over tid er behandlet innenfor ytre frist:

**Figur 12 Andel ankesaker i NAV Klageinstans som er behandlet innenfor og utenfor etatens ytre frist på 120 dager**



Kilde: Registerdata fra Arbeids- og velferdsdirektoratet

Figur 12 viser at andelen ankesaker som ble behandlet innenfor direktoratets angitte ytre frist, var på 26 prosent i 2019. Dette er en økning med 5 prosentpoeng fra 2018. I 2019 hadde imidlertid fortsatt om lag tre av fire ankesaker en saksbehandlingstid som var lengre enn ytre frist.

En gjennomgang av NAVs statistikk viser at det er stor forskjell mellom ulike ytelsesområder i andelen ankesaker som er behandlet innenfor frist. Dersom vi betrakter perioden 2017–2019 under ett, er det ytelsesområdene yrkesskadetrygd, uføretrygd og arbeidsavklaringspenger som har lavest andel klagesaker behandlet innenfor frist. I perioden 2017–2019 ble kun 9 prosent av ankesaker om yrkesskadetrygd behandlet innenfor ytre frist. Tilsvarende ble 18 prosent av sakene om uføretrygd og 24 prosent av sakene om arbeidsavklaringspenger behandlet innenfor frist.

Flest ankesaker er behandlet innenfor ytre frist på ytelsene foreldrepenger og dagpenger, med henholdsvis 54 prosent og 58 prosent i perioden 2017–2019.



## 4.6 Ankesaksbehandlingen i Trygderetten

Dersom NAV Klageinstans opprettholder vedtaket etter sin klagebehandling, kan brukeren anke saken inn for Trygderetten. Trygderetten er en uavhengig, domstollignende ankeinstans som treffer avgjørelser om enkeltpersoners rettigheter til pensjon og trygd. Virksomheten er underlagt Arbeids- og sosialdepartementet og reguleres av trygderettsloven. Trygderetten kan ikke instrueres av noe annet organ om avgjørelsene, og Trygderettens leder kan ikke instruere retten i den enkelte sak.<sup>46</sup> Omtrent 90 prosent av ankesakene som Trygderetten behandler, kommer fra NAV Klageinstans. De resterende sakene mottar Trygderetten fra Nasjonalt organ for helsetjenesten (Helseklage), Statens pensjonskasse (SPK), Kommunal Landspensjonskasse (KLP) og andre kommunale pensjonskasser.

Trygderetten har omtrent 70 ansatte (62 årsverk i 2019) og er delt inn i fire fagavdelinger og en administrasjonsavdeling. Fagavdelingene består av juridisk kyndige, medisinsk kyndige og attføringskyndige rettsmedlemmer, rettsfullmektiger, samt én til to avdelingsfunksjonærer.<sup>47</sup> De medisinsk kyndige er leger, mens de attføringskyndige har ulike fagbakgrunn som gjør dem egnet til å vurdere brukerens arbeidsevne. Alle fagavdelingene behandler samme type ankesaker.

Ankesaken mottas og innregistreres av arkivet. «Sentralen» i Trygderetten gjør en foreløpig gjennomgang av saken, der den blant annet identifiserer hvorvidt saken antas å ha behov for fagkyndige meddommere. Ankesakene behandles hovedsakelig etter prinsippet om eldste sak først, men enkelte saker kan prioriteres særskilt, for eksempel hvis saken har prinsipielle sider. Etter hvert blir ankesaken fordelt til en såkalt administrator (alltid jurist), som har ansvaret for ankesaken. Selv om Sentralen foretar en foreløpig gjennomgang, skal administrator ta en selvstendig gjennomgang av saken. Administrator skal da få en overordnet oversikt over saksforholdet og hvorvidt saken skal/bør særskilt prioriteres. Videre skal administrator vurdere hvorvidt det mangler informasjon i saken, slik at eventuelt manglende dokumentasjon kan etterspørres tidlig. Administrator skriver utkast til kjennelse, eller utarbeider et notat til meddommer(e) og saken diskuteres deretter enten skriftlig eller muntlig. I saker med fagkyndig meddommere forbereder administrator saken og legger saken i kø i en fagkyndigpool. Saken berammes til et felles møte med rettens medlemmer, eller den behandles skriftlig. Administrator utarbeider utkast til kjennelse, eventuelt ferdigstiller utkastet basert på innspill fra meddommerne.<sup>48</sup>

### 4.6.1 Føringer for saksbehandlingstid i ankesaksbehandlingen i Trygderetten

I Arbeids- og sosialdepartementets årlige tildelingsbrev til Trygderetten har det over tid framkommet at det er et mål å holde gjennomsnittlig saksbehandlingstid i Trygderetten på et forsvarlig nivå. Under dette målet er de følgende styringsparameterne presisert i 2019:

- Ingen saker skal ha en behandlingstid på over 12 måneder.
- Antall behandlede ankesaker skal være minst 4650 saker.<sup>49</sup>

Fram til og med 2018 fastsatte departementet konkrete styringsparametere for gjennomsnittlig saksbehandlingstid i Trygderetten. Blant annet var det i 2017 en parameter om at gjennomsnittlig saksbehandlingstid ikke skulle overstige fire måneder, mens parameteren i 2018 var at gjennomsnittlig saksbehandlingstid ikke skulle overstige fem måneder. Ifølge departementet hadde Trygderetten over lengre tid hatt utfordringer med en sterk økning i saksinnang, lang saksbehandlingstid og en stor og voksende saksbeholdning. Trygderetten formidlet videre at det var urealistisk å oppfylle kravene til gjennomsnittlig saksbehandlingstid, samt at målstrukturen ga uheldige insentiver i form av at virksomheten kunne oppnå bedret saksbehandlingstid ved å prioritere avvikling av nye saker. En slik praksis ville imidlertid på sikt være uheldig, da det ville medføre at beholdningen av gamle saker økte. Trygderetten ba derfor om mål og styringsparametere som ville gi Trygderetten større handlingsrom til å behandle sakene ut fra dens faglige skjønn og i den rekkefølge de ble mottatt. De konkrete styringsparametere til gjennomsnittlig saksbehandlingstid ble derfor fjernet i 2019. Hovedmålet om å holde gjennomsnittlig saksbehandlingstid på et «forsvarlig nivå» er imidlertid videreført i 2019. Departementet peker på at «forsvarlig nivå» er ment å være en avveining Trygderetten må gjøre ut fra hvor raskt de kan behandle saker, og hva som er akseptabel

<sup>46</sup> Årsrapport Trygderetten 2019, side 6.

<sup>47</sup> Årsrapport Trygderetten 2019, side 6.

<sup>48</sup> En kjennelse kan innebære at et vedtak fra ankemotparten stadfestes (opprinnelig vedtak opprettholdes) eller omgjøres (opprinnelig vedtak endres). En kjennelse kan imidlertid også innebære at saken avvises eller oppheves og henvises til ny behandling hos ankemotpart.

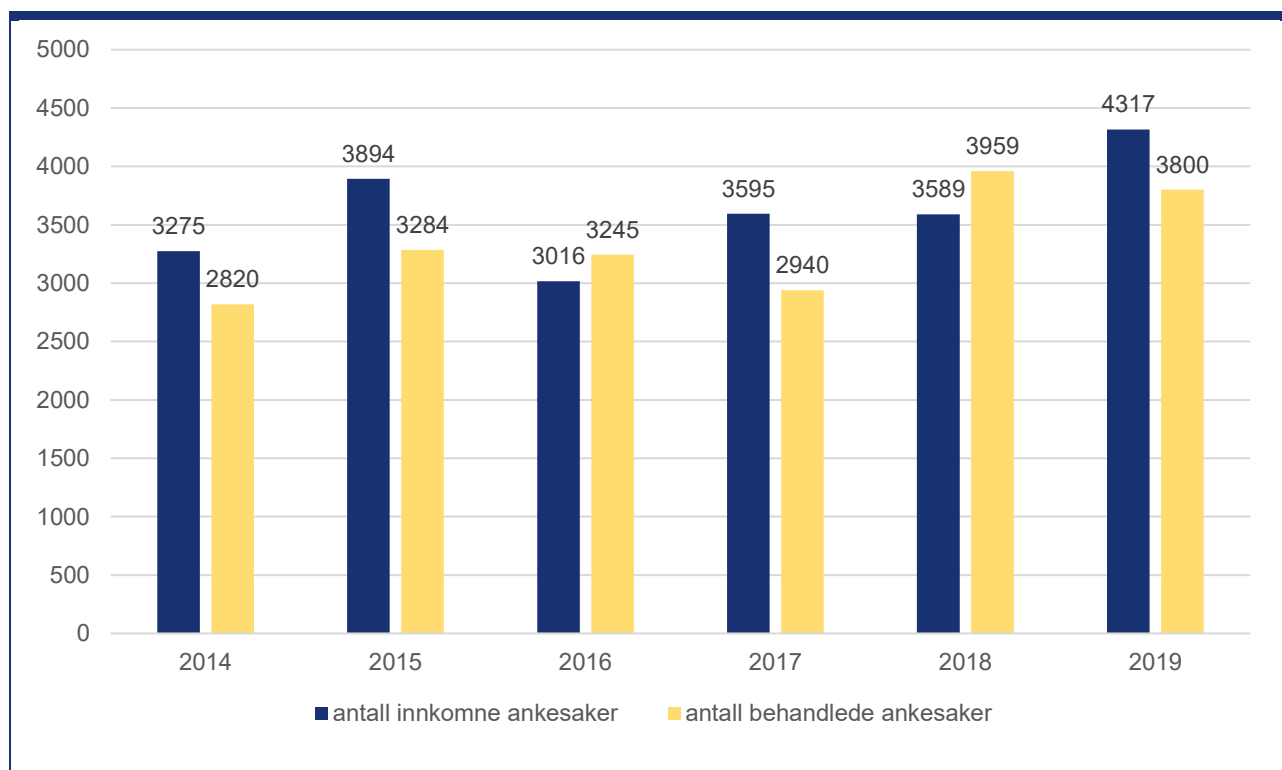
<sup>49</sup> Kravet til antall behandlede ankesaker omfatter ikke kun de sakene hvor NAV er ankemotpart, men alle saker fra alle ankemotparter.

ventetid for en bruker. Både departementet og Trygderetten er opptatt av at brukeren skal få svar på sin anke innen rimelig tid. Det er derfor satt en styringsparameter om at ingen saker skal ha en behandlingstid på mer enn 12 måneder.

Arbeids- og sosialdepartementet opplyser at det ønsker å rette særlig oppmerksomhet mot å øke antallet behandlede saker i Trygderetten, da departementet mener Trygderetten har et potensial for å effektivisere driften sin. Departementet har derfor fra 2019 fastsatt styringsparametere knyttet til totalt antall behandlede saker. Ifølge departementet er et antallskrav en god parameter for å signalisere hva som er ønskelig nivå på antall behandlede saker innenfor de rammene som er gitt.

#### 4.6.2 Antall innkomne og behandlede ankesaker i Trygderetten i perioden

**Figur 13 Antall innkomne og behandlede ankesaker i Trygderetten i perioden 2014–2019, saker med NAV som ankemotpart**



Kilde: Registerdata fra Trygderetten

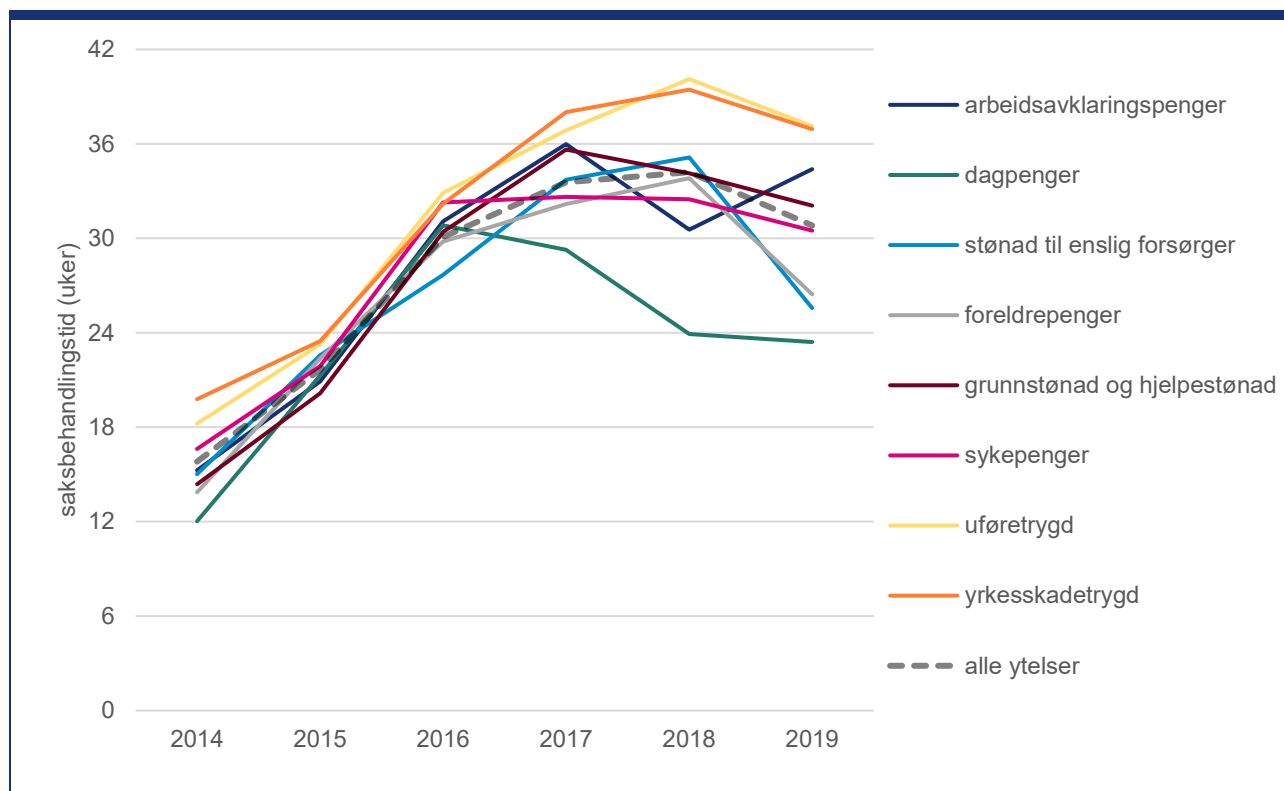
Figuren inneholder kun tall for antall saker hvor NAV er ankemotpart.

Figur 13 viser at antall saker varierer fra år til år, men at både antall innkomne og behandlede saker i Trygderetten har økt i perioden 2014–2019. Figur 13 viser videre at Trygderetten har behandlet langt flere saker i 2018 og 2019 enn i tidligere år. Til tross for at betydelig flere saker ble behandlet i 2019 enn i 2014, behandlet Trygderetten i 2019 likevel om lag 500 færre saker enn det som kom inn samme år. Rapportens kapittel 5.1.1 beskriver nærmere hvordan omfanget av ubehandlede saker i Trygderetten har utviklet seg over tid.

I 2019 handlet 30 prosent (1296) av ankesakene som ble oversendt fra NAV, om uføretrygd, 18 prosent (774 saker) om arbeidsavklaringspenger og 11 prosent (458 saker) om sykepenger.

### 4.6.3 Saksbehandlingstid på ankesaker i Trygderetten

**Figur 14 Gjennomsnittlig saksbehandlingstid på ankesaker i Trygderetten (uker), totalt og per ytelse, 2014–2019**



Kilde: Registerdata fra Trygderetten

Figuren inneholder kun saksbehandlingstid for saker hvor NAV er ankemotpart og ytelsesområder hvor det er behandlet minst 100 saker eller flere per år.

Figur 14 viser at gjennomsnittlig saksbehandlingstid i Trygderetten for ankesaker samlet har nær doblet seg i perioden 2014–2019. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i 2019 var på rett i underkant av 31 uker (216 dager), mot om lag 16 uker (111 dager) i 2014. Gjennomsnittlig saksbehandling nådde sitt høyeste punkt i 2018, med i overkant av 34 uker (239 dager). Saksbehandlingstiden har økt for samtlige ytelsesområder.

Figur 14 viser videre at forskjellene mellom ytelsesområdene i hvor lang tid det tar å saksbehandle ankesaker, har økt. I 2019 var det saksbehandlingen av ankesaker om uføretrygd og yrkesskadetrygd som tok lengst tid. Begge har en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på om lag 37 uker (henholdsvis 259 og 260 dager). Saksbehandlingen av ankesaker om foreldrepenger, stønad til enslig forsørger og dagpenger tok kortest tid. I 2019 tok det i gjennomsnitt 23 uker å saksbehandle en anke om dagpenger.

Figur 14 viser at saksbehandlingstiden på saker som omhandler dagpenger, gikk relativt kraftig ned fra 2016 til 2019. Årsaken til denne nedgangen er at Trygderetten i 2017 og 2018 gjennomførte såkalte hurtigsaksprosjekter. Disse prosjektene har hatt som formål å øke saksavviklingen og redusere gjennomsnittlig saksbehandlingstid ved å behandle en forholdsvis stor andel av «enkle saker». Med at en sak er «enkel», menes at saken krever forholdsvis lite ressursbruk. Dette kan være saker med oversiktlig faktum og enkle juridiske problemstillinger som ofte kan avgjøres med en forenklet grunnlagt kjennelse.<sup>50</sup> En stor andel av dagpengesakene faller innunder en slik klassifisering, og det forklarer også utviklingen i saksbehandlingstiden på denne ytelsen.

Leder av Trygderetten opplyser at disse hurtigsaksprosjektene har blitt avviklet ettersom de har ført til uheldige konsekvenser på lengre sikt. En langsiktig konsekvens av at Trygderetten har prioritert «enkle

<sup>50</sup> For andre sakstyper, som for eksempel saker om uføretrygd og arbeidsavklaringspenger, vil saken ofte omhandle forhold knyttet til bruker helse og arbeidsevne. I slike saker vil retten i tillegg til juridisk kyndige også bestå av medisinsk og/eller atferdskyndige rettsmedlemmer.

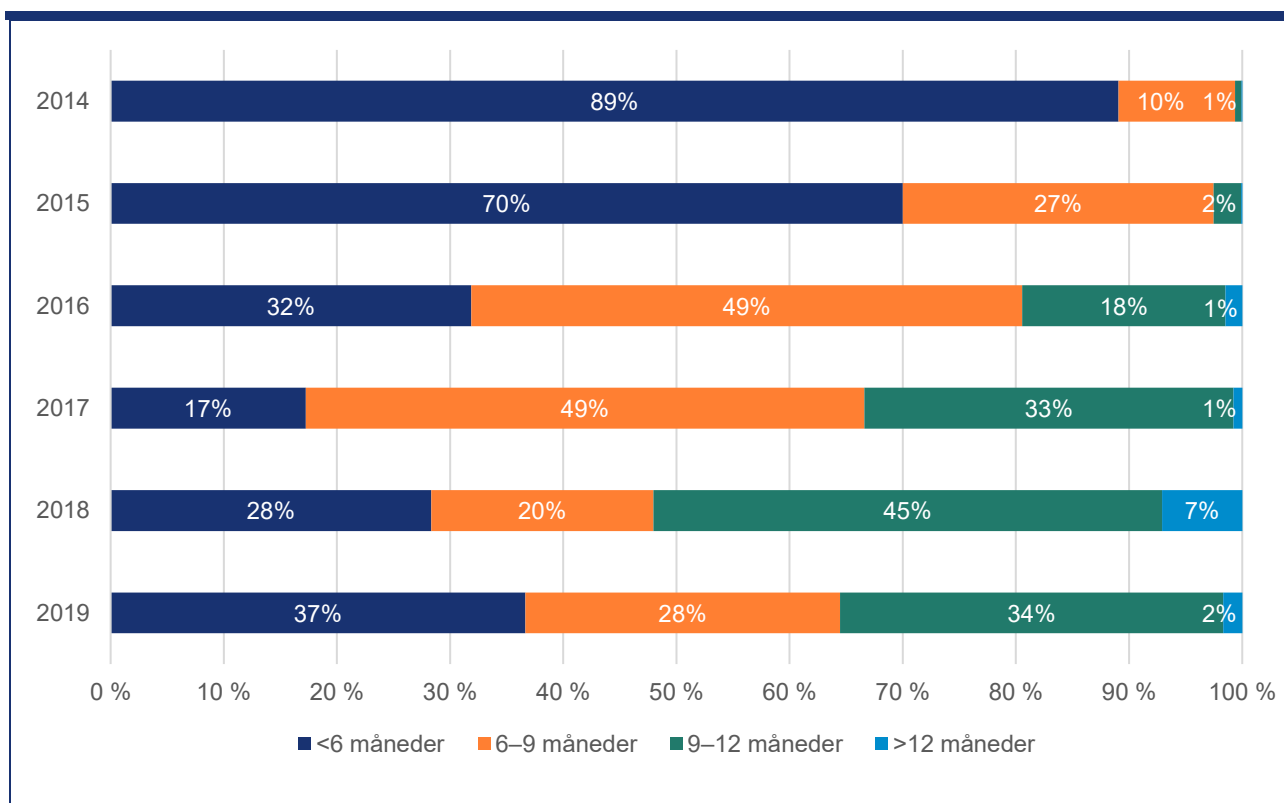
saker», er at saksbehandlingstiden på mer ressurskrevende saker (med behov for flere rettsmedlemmer), som uføretrygd og yrkesskadesaker, har blitt desto lengre.

Som følge av koronapandemien har saksbehandlingstidene på ankesaker som behandles av Trygderetten Klageinstans, økt kraftig igjen i 2020. Dette er nærmere beskrevet i rapportens kapittel 6.1.5.

### Andelen ankesaker i Trygderetten behandlet innenfor ulike tidsintervall

Arbeids- og sosialdepartementet har stilt et krav om at ingen saker i Trygderetten skal ha en saksbehandlingstid som overstiger tolv måneder. Andelen saker som er innenfor og utenfor denne fristen, vises i figur 15.

**Figur 15 Andelen ankesaker i Trygderetten behandlet innenfor ulike tidsintervall i perioden 2014–2019**



Kilde: Registerdata fra Trygderetten

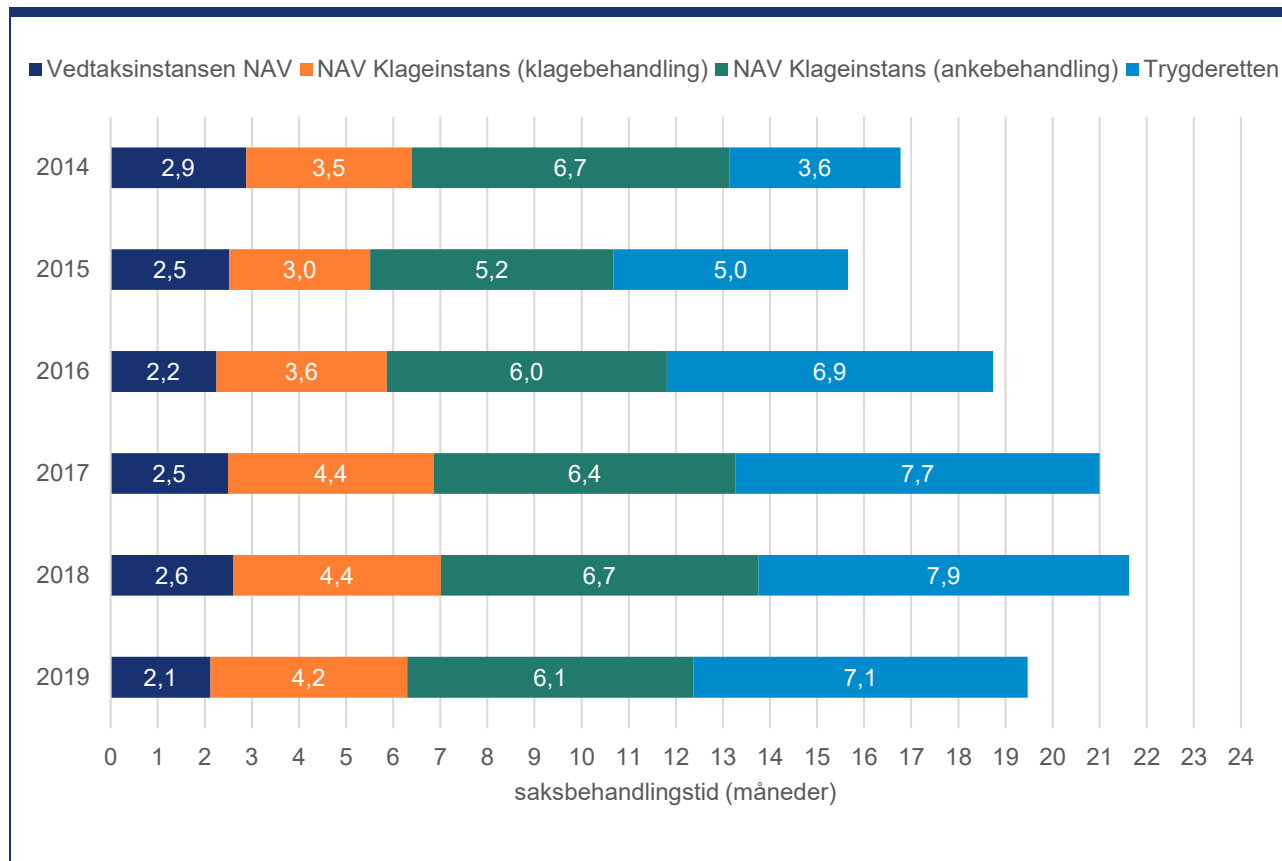
Figur 15 viser at de aller fleste ankesakene Trygderetten fikk inn, ble behandlet innenfor den ytre fristen på tolv måneder. I 2019 var det 2 prosent av brukerne (64 saker) som måtte vente lenger enn tolv måneder på å få svar. Dette var en forbedring fra 2018, da 7 prosent (281 saker) av brukerne måtte vente lenger enn tolv måneder.

Selv om de fleste fikk svar innenfor den ytre fristen på tolv måneder, viser Figur 15 at det var flere brukere som måtte vente lenger før de fikk fattet vedtak i Trygderetten i 2019, sammenlignet med 2014. I 2014 måtte 11 prosent av brukerne vente lenger enn 6 måneder for å få fattet vedtak i sin ankesak. Til sammenligning måtte 63 prosent av brukerne i 2019 vente lenger enn 6 måneder før vedtak ble fattet. Figur 15 viser samtidig at stadig flere brukere måtte vente lenger enn 9 måneder på sitt vedtak. I 2018 måtte over halvparten av brukerne vente lenger enn 9 måneder. Samtidig viser Figur 15 at det har vært en bedring fra 2018 til 2019, da andelen er redusert til litt i overkant av en tredel.

## 4.7 Saksbehandlingstider for hele klage- og ankesakskjeden

I det foregående er saksbehandlingstidene i de ulike instansenes klage- og ankesaksbehandling kartlagt. I figur 16 har vi samlet tidsbruken i de ulike instansene, for å gi et bilde av utviklingen i samlet tidsbruk for saker som har gått gjennom hele klage- og ankesakskjeden i årene 2014–2019.

**Figur 16 Gjennomsnittlig tidsbruk for saker som har vært gjennom hele klage- og ankesakskjeden (måned), per år, perioden 2014–2019**



Kilde: Registerdata fra Arbeid- og velferdsdirektoratet og Trygderetten

Figur 16 viser at den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden på saker som gikk gjennom hele klage- og ankesakskjeden, var lengre i 2019 enn i 2014. I 2019 var gjennomsnittlig saksbehandlingstid på 19,5 måneder, mot 16,8 måneder i 2014. Figur 16 viser videre at gjennomsnittlig saksbehandlingstid går noe ned fra 2014 til 2015, før den øker hvert år fram til 2018. I 2018 er gjennomsnittlig saksbehandlingstid på sitt høyeste nivå, med 21,6 måneder totalt.

Figur 16 viser at ankesaksbehandlingen (grønn og lyseblå) utgjør den vesentligste delen av saksbehandlingstiden. I 2019 tok ankesaksbehandlingen totalt 13,2 måneder, hvorav tidsbruken i NAV Klageinstans utgjorde 6,1 måneder mens det tok 7,1 måneder å behandle en ankesak i Trygderetten. Dette innebærer at ankesaksbehandlingen i 2019 utgjorde nærmere 70 prosent av (13,2 måneder av totalt 19,5 = 68 prosent) tidsbruken i saker som gikk gjennom hele klage- og ankesakskjeden.

Videre viser figur 16 at økningen i total saksbehandlingstid i klage- og ankesakskjeden i stor grad er drevet av forlenget saksbehandlingstid i Trygderetten. Dersom vi betrakter total tidsbruk i instansene i NAV (mørkeblå, oransje og grønn), er den noe lavere i 2019 enn hva som var tilfellet i 2014. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid på ankesaker i Trygderetten er imidlertid tilnærmet doblet fra 2014 til 2019.

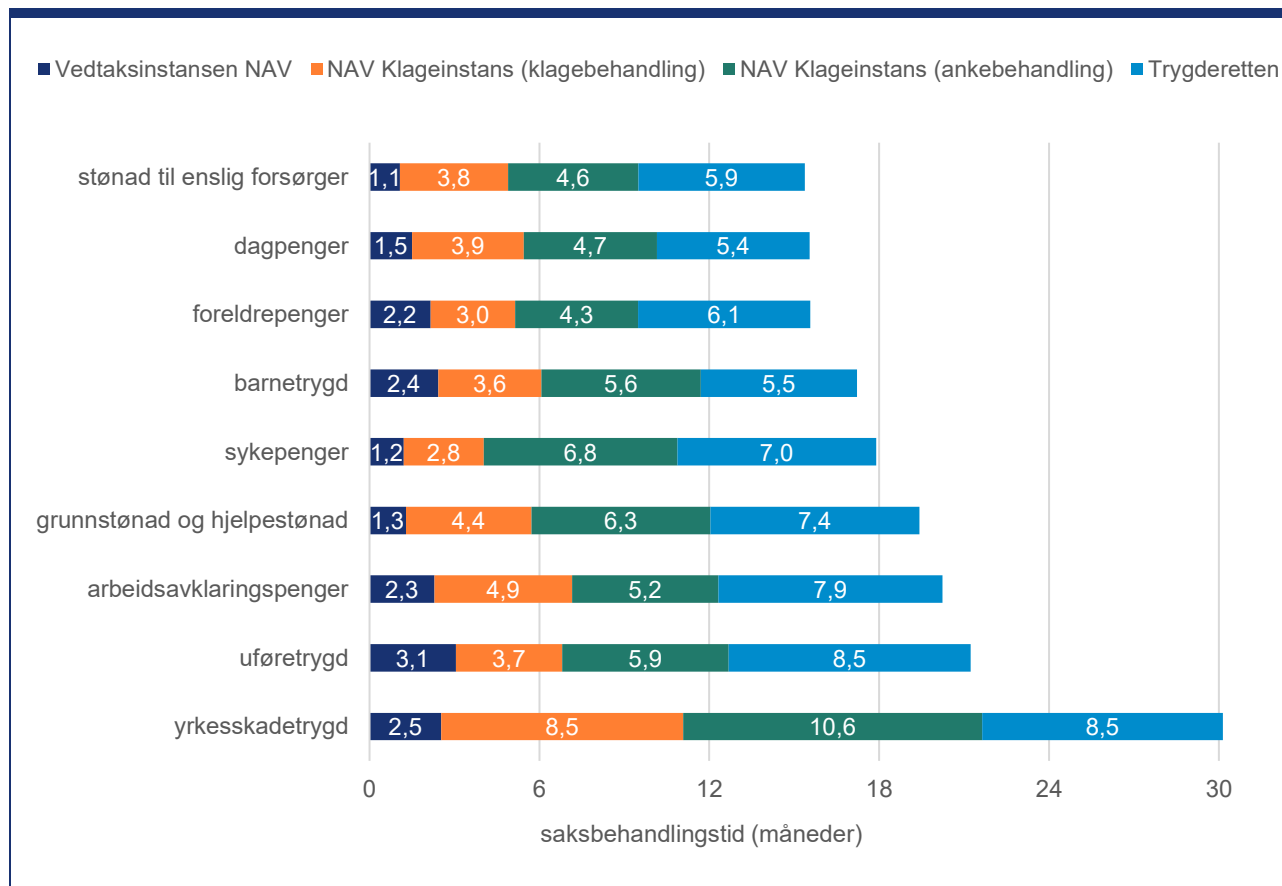
Det er viktig å understreke at figur 16 kun angir gjennomsnittlig saksbehandlingstid. For mange brukere vil reell tid i systemet være lengre eller kortere enn det gjennomsnittet angir. Videre inkluderer ikke kartleggingen tilfeller hvor brukers sak henvises til ny saksbehandling i foregående ledd (for eksempel på

grunn av mangelfull saksbehandling).<sup>51</sup> I slike saker vil den totale saksbehandlingstiden trolig være betydelig lengre.

#### 4.7.1 Det er særlig lange saksbehandlingstider på helserelaterte ytelser

Hvor lang saksbehandlingstiden er i en sak som går gjennom hele klage- og ankesakskjeden, avhenger av hvilken ytelse det påklagede vedtaket omhandler. Figur 17 viser gjennomsnittlig saksbehandlingstid på saker som har gått gjennom hele klage- og ankesakskjeden i 2019, fordelt på ulike ytelsesområder.

**Figur 17 Gjennomsnittlig tidsbruk for saker som har vært gjennom hele klage- og ankesakskjeden (måneder), per ytelse, 2019**



Kilde: Registerdata fra Arbeid- og velferdsdirektoratet og Trygderetten

Figuren viser kun saksbehandlingstid for ytelsesområder hvor det er behandlet minst 100 saker eller flere i Trygderetten per år.

Figur 17 viser at det er store forskjeller i gjennomsnittlig saksbehandlingstid mellom ulike ytelsesområder. Klager på ytelsen yrkesskadetrygd tok i gjennomsnitt i overkant av 30 måneder (tilsvarende to og et halvt år), og er den ytelsen med lengst saksbehandlingstid. Kortest tid tok det for klager på ytelsesområdene stønnad til enslig forsørger, dagpenger og foreldrepenger, hvor gjennomsnittlig saksbehandlingstid er på omtrent 15,5 måneder.

Figur 17 viser at saksbehandlingstiden er gjennomgående lengst for saker innenfor såkalte helserelaterte ytelser. I 2019 faller de fem ytelsesområdene med lengst saksbehandlingstid på klage- og ankesaksområdet innenfor kategorien helserelaterte ytelser (sykepenger, grunn- og hjelpestønnad, arbeidsavklaringspenger, uføretrygd og yrkesskadetrygd). I rapportens kapittel 5.3 er det en nærmere beskrivelse av årsakene til at det er særlig lang saksbehandlingstid på de helserelaterte ytelsene.

<sup>51</sup> Ifølge Trygderettens årsrapport for 2019 ble for eksempel i overkant av åtte prosent av sakene de behandlet i 2019 opphevet eller henvist til ny behandling i foregående behandlingstinstans.

## 5 Sentrale årsaker til lang saksbehandlingstid på klage- og ankesaksområdet

### 5.1 Det har over tid vært en økning i beholdningen av ubehandlede saker i klage- og ankesakskjeden

Dersom det kommer inn flere saker enn virksomhetene klarer å behandle, vil beholdningen av ubehandlede saker øke. Jo større beholdning av ubehandlede saker, desto lenger vil også en sak ligge på vent før den blir behandlet. En stor beholdning av ubehandlede saker fører dermed direkte til lengre saksbehandlingstid. At mange saker ligger lenge før de blir behandlet, vil også føre til merarbeid i klage- og ankesaksbehandlingen, fordi det øker sjansen for at det må innhentes nye opplysninger for å kunne foreta en reell nåtidsvurdering i saken.

#### 5.1.1 Utviklingen i omfanget av ubehandlede saker

Rapportens kapittel 2 om metodisk tilnærming og gjennomføring viser at innhentede registeropplysninger fra Arbeids- og velferdsdirektoratet ikke gir fullstendig informasjon om antall innkomne klagesaker i vedtaksinstansene. I Tabell 1 presenterer vi derfor kun utviklingen i antall ubehandlede saker i NAV Klageinstans og Trygderetten. Tabell 1 viser hvor mange saker som lå ubehandlet i instansene ved utgangen av hvert år (per 31. desember) i perioden 2014–2019.

**Tabell 1 Antall ubehandlede klage- og ankesaker i NAV Klageinstans og Trygderetten**

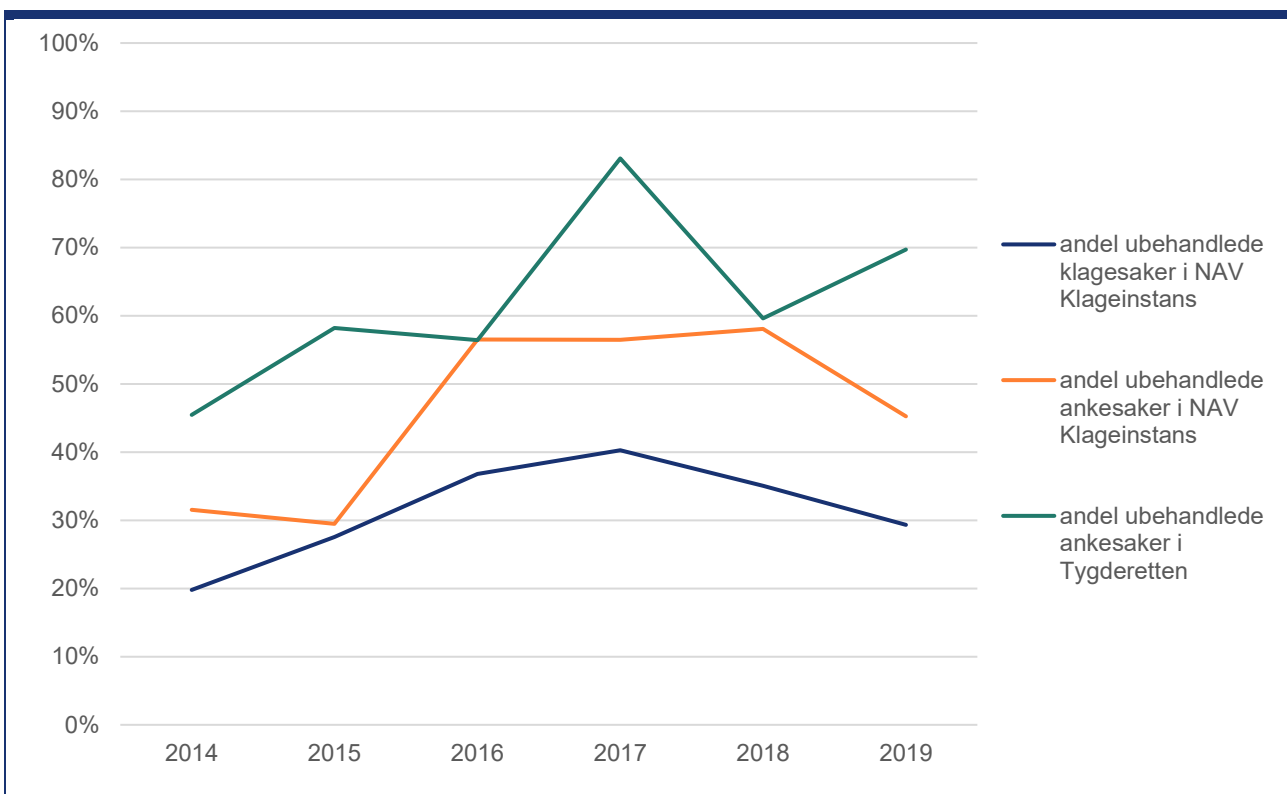
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Klagesaker i NAV Klageinstans</b>	<b>6994</b>	<b>8511</b>	<b>10 291</b>	<b>12 684</b>	<b>12 689</b>	<b>10 801</b>
<b>Ankesaker i NAV Klageinstans</b>	<b>1418</b>	<b>1354</b>	<b>2070</b>	<b>2372</b>	<b>2558</b>	<b>2538</b>
<b>Ankesaker i Trygderetten</b>	<b>1408</b>	<b>2094</b>	<b>2035</b>	<b>2709</b>	<b>2471</b>	<b>2905</b>

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet og Trygderetten  
Tall for Trygderetten inneholder antall ubehandlede saker fra alle ankemotparter.

Tabell 1 viser at omfanget av ubehandlede klage- og ankesaker i NAV Klageinstans og Trygderetten er betydelig høyere ved utgangen av 2019 enn ved utgangen av 2014. For NAV Klageinstans øker omfanget av ubehandlede klage- og ankesaker relativt kraftig fram til 2017. I 2018 og 2019 har omfanget av ubehandlede klagesaker i instansen imidlertid blitt redusert, mens omfanget av ubehandlede ankesaker i klageinstansen har vært stabilt. Tabell 1 viser videre at omfanget av ubehandlede ankesaker i Trygderetten er mer enn doblet i perioden 2014–2019. Omfanget av ubehandlede saker gikk noe ned i 2018, før det økte relativt kraftig igjen i 2019.

Som kapittel 4 viser, har det i perioden 2014–2019 også vært en økning i antallet saker de ulike instansene behandler i løpet av et år. For å belyse omfanget av ubehandlede saker ytterligere har vi sammenlignet antallet ubehandlede saker ved årsslutt i Figur 18 med hvor mange saker den enkelte instans totalt behandlet i samme år. Dette gir et bilde av hvor mye beholdningen av ubehandlede saker utgjør av en hel årsproduksjon.

**Figur 18 Antall ubehandlede klage- og ankesaker i NAV Klageinstans og Trygderetten, som andel av totalt behandlede saker samme år**



Kilde: Statistikk/registerdata fra Arbeids- og velferdsdirektoratet og Trygderetten

Tall for Trygderetten inneholder antall ubehandlede saker og totalt behandlede saker for alle ankemotparter (altså ikke kun NAV).

I likhet med Tabell 1 viser Figur 18 at særlig Trygderetten har hatt en sterk økning i beholdningen av ubehandlede saker. I 2019 tilsvarte beholdningen av ubehandlede saker i Trygderetten ved årsslutt, om lag 70 prosent av det totale antallet behandlede saker samme år. Tilsvarende andel i 2014 var til sammenligning på 45 prosent. Slik figur 18 viser, har Trygderetten størst økning i beholdningen av ubehandlede saker fra 2016 til 2017. Beholdningen bygges noe ned igjen i 2018, før den på nytt stiger i 2019.

Figur 18 viser videre at beholdningen av ubehandlede klagesaker i NAV Klageinstans øker hvert år fram mot 2017. I 2017 er beholdningen av ubehandlede klagesaker på det høyeste nivået og tilsvarende i overkant av 40 prosent av det totale antallet behandlede saker samme år. I 2018 og 2019 bygger imidlertid NAV Klageinstans ned sin beholdning av ubehandlede klagesaker. Figur 18 viser videre at omfanget av ubehandlede ankesaker i NAV Klageinstans øker sterkt fra 2015 til 2016, flater deretter ut og går så ned fra 2018 til 2019. Ved utgangen av 2019 utgjør fortsatt ubehandlede ankesaker en andel på om lag 45 prosent av det totale antallet behandlede saker samme år.

Både direktør i NAV Klageinstans og leder av Trygderetten understreker i intervju at saksbehandlingstiden i klage- og ankesaker i all hovedsak er liggetid, det vil si tid som går før behandlingen av saken begynner. Leder for Trygderetten presiserer at av den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden, som for Trygderetten i 2019 var på nærmere åtte måneder, tar det typisk kun et par uker å gjennomføre selve saksbehandlingen (saksforberedelse, administrators og meddommeres vurderinger og utarbeidelse av kjennelse). Resten av saksbehandlingstiden er liggetid. Saksbehandlere i NAV Klageinstans sier på sin side at det tar maksimalt to dager å behandle en klagesak. I tillegg til tiden saken konkret er hos saksbehandler i NAV Klageinstans skal saken medunderskrives og kvalitetssikres. Dette skjer normalt i løpet av noen få dager.

Leder av Trygderetten utdyper videre at hva som er et akseptabelt nivå på porteføljen av ubehandlede saker, vil avhenge av målet for gjennomsnittlig tidsbruk i sakene, i kombinasjon med hvor mange saker som kommer inn. Leder påpeker at dersom det skal være et mål om saksbehandlingstid på for eksempel fire måneder, slik som Trygderetten lå på i 2014, vil et akseptabelt nivå av ubehandlede saker følgelig måtte tilsvare antall saker instansen vil klare å behandle på fire måneder.



### 5.1.2 Behandling av saker som har ligget lenge på vent, er tidkrevende og medfører ofte behov for innhenting av ny dokumentasjon

Et stort omfang av ubehandlede saker fører til merarbeid i klage- og ankesaksbehandlingen fordi sakene blir liggende lenge før de blir behandlet. Styringsenheten i NAV Klageinstans informerer om at når saksbehandlingstiden for klagesaker blir lang, må det ofte innhentes nye opplysninger for å kunne foreta en reell nåtidsvurdering i saken. Årsaken til dette er at faktum i saken ofte utvikler seg, slik at klagesaken i realiteten har utviklet seg til en annen sak enn den klagesaken vedtaksinstansen forberedte for behandling i klageinstansen. Dette skjer oftest i saker om uføretrygd, der en bruker blant annet kan ha fått medisinsk behandling og gjennomført arbeidsrettede tiltak i løpet av saksbehandlingstiden. At det er lange liggetider på ankesakene, påvirker igjen ankesaksarbeidet på samme måte.

Leder av Trygderetten påpeker at lang liggetid også bidrar til merarbeid for dommerne i Trygderetten. At ankesaken ligger lenge før dommerne starter saksbehandlingen, øker sjansen for at retten finner det nødvendig å innhente mer eller ny dokumentasjon for å belyse saken. Dette gjelder for eksempel informasjon om sykdomsutvikling etter at saken ble anket. Dette øker igjen muligheten for at saken henvises til ny behandling i NAV Klageinstans. Effekten av lang saksbehandlingstid i NAV Klageinstans før sakene blir oversendt til Trygderetten forsterkes ytterligere ved den lange liggetiden i Trygderetten.

### 5.1.3 Nærmere om tidsbruken i ankesaker

Kapittel 4 viser at den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for saker som har vært gjennom hele klage- og ankesakskjeden, har økt fra 2014 til 2019. Videre kommer det fram at det er ankesaksbehandlingen som tar lengst tid. I 2019 utgjorde ankesaksbehandlingen omtrent 70 prosent av den totale tidsbruken for saker som hadde gått gjennom hele klage- og ankesakskjeden.

Før NAV Klageinstans kan sende en ankesak med oversendelsesbrevet til Trygderetten, skal saken sendes på tilsvar til brukeren. Brukeren får her en frist på tre uker til å gi eventuelle kommentarer til klageinstansens vurdering. Ledere og saksbehandlere i NAV Klageinstans peker i intervju på at tilsvarsomgangen er et moment som kan forlenge saksbehandlingstiden i ankesaksbehandlingen. Det gjelder særlig dersom klageinstansen mottar ny dokumentasjon om saksforholdet i tilsvaret, eller om brukeren ikke overholder tilsvarsfristen.

For å belyse tidsbruken i ulike faser av saksbehandlingen har vi gjennomgått et tilfeldig utvalg på 20 saker der det har blitt fattet endelig vedtak i Trygderetten i 2018 og 2019. Gjennomgangen viser at saksbehandlingstiden i ankesaksbehandling i NAV Klageinstans hovedsakelig er tid hvor saken ligger på vent før saksbehandlingen begynner. Gjennomgangen viser videre at tilsvarsprosessen mot brukeren i saken på sin side utgjør en mindre del av den totale saksbehandlingstiden i klageinstansen.

I de 20 sakene vi har gjennomgått, tok det i gjennomsnitt 186 dager, eller i overkant av seks måneder, fra anke fra en bruker ble registrert inn hos NAV Klageinstans, til saken ble oversendt til Trygderetten. Gjennomgangen viser videre at sakene ble liggende i 151 dager i gjennomsnitt før tilsvarsbrevet ble sendt ut til brukeren. I kun to av sakene sendte klageinstansen ut tilsvarsbrev før det hadde gått 100 dager. Tiden fra brukeren får tilsendt brevet, til saken ble sendt over til Trygderetten, var imidlertid i gjennomsnitt 35 dager.<sup>52</sup> Funnene fra saksgjennomgangen er forelagt styringsenheten i NAV Klageinstans. Styringsenheten utdyper at det ikke tar lang tid å forfatte et slikt tilsvarsbrev.

I de gjennomgåtte sakene tar det videre i gjennomsnitt 210 dager, eller nærmere sju måneder, fra en ankesak er registrert inn i Trygderetten, til ferdig kjennelse sendes ut til brukeren. I gjennomgangen har det vært utfordrende å belyse liggetiden i Trygderetten, da det i virksomhetens saksbehandlingssystem ikke er noen entydige opplysninger og registreringer for når saksbehandling faktisk blir påbegynt. I sakene som ble gjennomgått, tok det relativt kort tid før saken ble fordelt til ansvarlig dommer (administrator i saken). Dette betyr imidlertid ikke at saken ble påbegynt på dette tidspunktet, men at saken ble lagt i kø hos ansvarlig dommer. Det har heller ikke vært mulig å finne ut når saken ble påbegynt av meddommer. I forbindelse med saksgjennomgangen har vi gjennomført et intervju med et utvalg dommere i Trygderetten, hvor det ble anslått at det typisk tar omtrent to uker å behandle en sak (fra saksforberedelse, gjennomgang av saksdokumenter, administrators og meddommeres vurderinger og utarbeidelse av kjennelse). Dette tilsier at sakene i utvalget har ligget på vent i overkant av et halvt år før de blir behandlet.

<sup>52</sup> Dette er inkludert tilsvarsfristen på tre uker.

Ifølge dommerne i Trygderetten er det en del momenter som *kan* forlenge saksbehandlingstiden i ankesakene. Blant annet pekes det på at det kan komme inn merknader fra partene mens sakene ligger på vent. Dersom det kommer inn merknader fra enten den private part (brukeren) eller ankemotparten (NAV) etter at en sak er oversendt Trygderetten, har motparten videre rett til å uttale seg om eller imøtegå innsendt merknader. Dersom dette kommer inn sent i prosessen og iverksetter en kontradiksjonsprosess, vil dette kunne forlenge saksbehandlingstiden. Dommerne viser videre til at den private part kan komme med forespørsel om å låne dokumentene i saken.

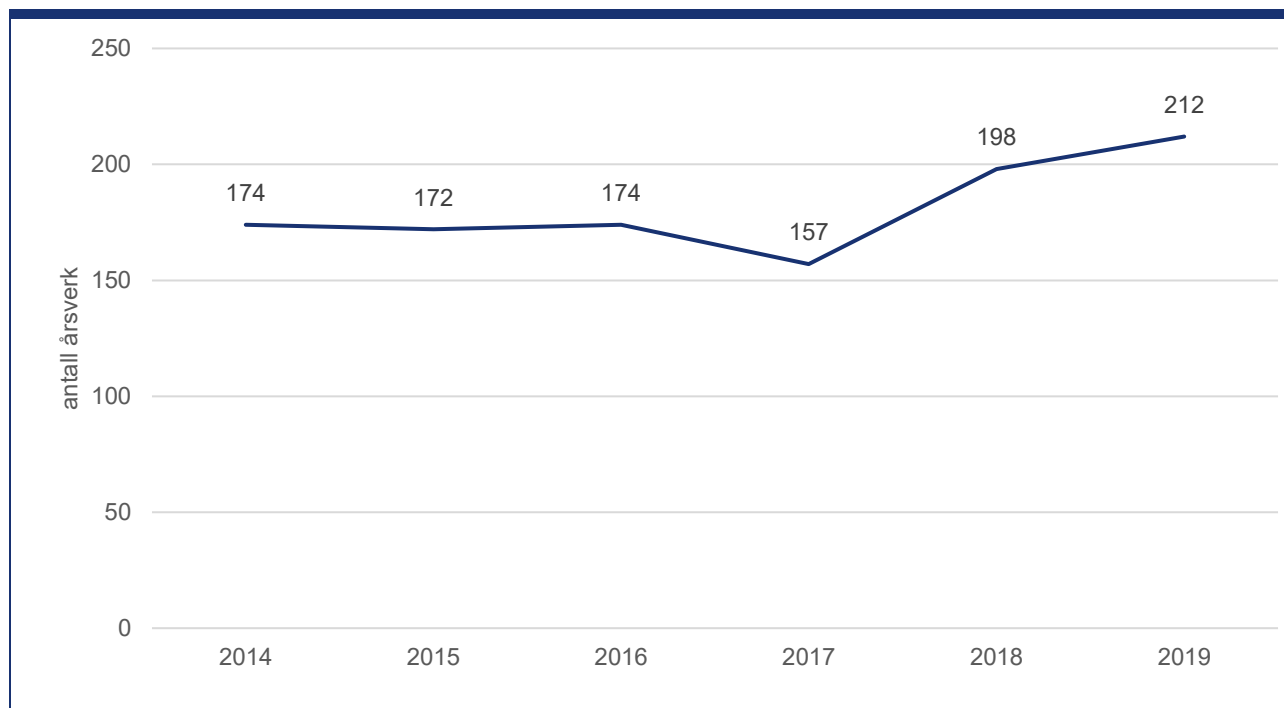
Gjennomgangen av de 20 sakene viser imidlertid at de overnevnte momentene i liten grad forekommer. I kun 3 av de 20 gjennomgåtte sakene har Trygderetten mottatt merknader etter at saken er oversendt Trygderetten. I den ene saken kom merknad inn rett etter at saken var oversendt Trygderetten, mens det i de to andre sakene tok henholdsvis tre og fire måneder før merknadene ble innsendt. I ingen av sakene ble det innsendt kontradiksjon fra motpart til merknadene. Det er for øvrig ikke registrert forespørsel om utlån av sakens dokumenter i noen av de gjennomgåtte sakene.

Gjennomgangen viser for øvrig at 3 av de 20 sakene ble opphevet av Trygderetten og henvist til ny behandling i NAV Klageinstans. Dette vil si at sakene må gjennom en ny sløyfe av saksbehandling. Disse sakene hadde ikke fått ny kjennelse i Trygderetten da saksgjennomgangen ble utført i februar 2020, og tidsbruken på ytterligere saksbehandling er derfor heller ikke medregnet.

## 5.2 Ulik utvikling i saksbehandlingskapasitet i NAV Klageinstans og Trygderetten

### 5.2.1 Utvikling i saksbehandlingskapasitet i NAV Klageinstans i perioden 2014–2019

**Figur 19 Antall benyttede årsverk i NAV Klageinstans, 2014–2019**



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Figur 19 viser at NAV Klageinstans i perioden 2014–2019 har hatt en økning i benyttede årsverk. Økningen skjedde i perioden 2017–2019. I 2019 benyttet instansen totalt 212 årsverk, mot 174 i 2014. Dette er en økning på om lag 22 prosent.

Bakgrunnen for økningen i årsverk fra 2017 er at NAV Klageinstans har fått økt sine budsjetttrammer vesentlig fra 2017. I takt med budsjettøkningene har antall årsverk, og dermed saksbehandlingskapasiteten til klageinstansen, økt. Total budsjetttramme for NAV Klageinstans i 2019 var på om lag 193 millioner, mot

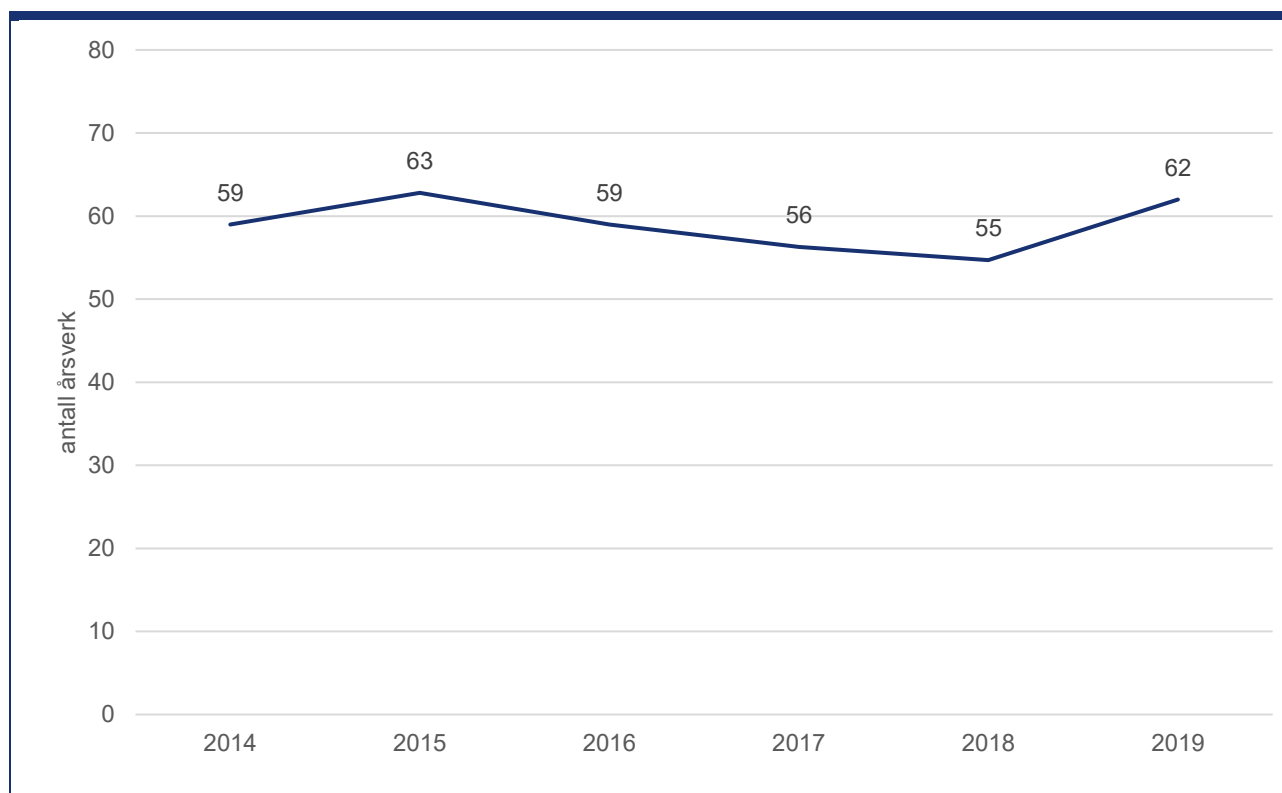
144 millioner i 2014.<sup>53</sup> Arbeids- og velferdsdirektoratet viser i intervju til at det i 2017 ble innført en ny budsjettfordelingsmodell for ytelseslinjen i arbeids- og velferdsetaten, som i større grad tok hensyn til forventet saksinnang til de ulike enhetene. Som en konsekvens av den nye budsjettfordelingsmodellen fikk NAV Klageinstans økt sin basisramme betydelig i 2017. På grunn av antatt økning i inkomne saker har budsjetttrammen for klageinstansen økt også i 2018 og 2019.

Ifølge Arbeids- og velferdsdirektoratet var etatens saksbehandling i 2017 på flere områder preget av porteføljer med store beholdninger av ubehandlede saker. Den nye budsjettmodellen tar i utgangspunktet kun hensyn til det forventede antallet inkomne saker i det kommende året, og ikke omfanget av ubehandlede saker enhetene sitter med ved inngangen til året. Direktoratet har derfor i både 2018 og 2019 vedtatt særtildelinger til NAV Klageinstans for å kunne bygge ned omfanget av ubehandlede saker. Styrkingen av NAV Klageinstans er et resultat av en intern prioritering i NAV, og direktoratet presiserer i intervju at både basisrammen og særtildelinger til NAV Klageinstans er gitt av den samlede, ordinære budsjetttrammen NAV får fra Arbeids- og sosialdepartementet. Det er Arbeids- og velferdsdirektoratet som fordeler budsjettmidlene til sine underliggende enheter.

Ifølge direktør i NAV Klageinstans har det fra 2017 vært betydelig bedre samsvar mellom rammevilkårene klageinstansen er gitt, og de oppgavene den er satt til å utføre. Dette anses som en vesentlig årsaksforklaring til at instansen også har klart å behandle flere saker og bygget ned omfanget av ubehandlede klage- og ankesaker i 2018 og 2019, jf. rapportens kapittel 5.1.1.

## 5.2.2 Utvikling i Trygderettens saksbehandlingsskapasitet i perioden 2014–2019

**Figur 20 Antall benyttede årsverk i Trygderetten, 2014–2019**



Kilde: Trygderetten

Figur 20 viser at Trygderetten i 2019 benyttet 62 årsverk. Dette er noe høyere enn i 2014, da virksomheten benyttet 59 årsverk. Fra 2014 til 2015 steg benyttede årsverk noe, før det sank hvert år fram mot 2018. I det siste året i perioden økte imidlertid benyttede årsverk.

<sup>53</sup> Tallene er innhentet fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. Det presiseres at det som her oppgis, er nominelle tall, og altså ikke tall justert for prisutvikling.

I perioden 2014–2019 har Trygderetten fått økt sine budsjetttrammer. I henhold til de årlige budsjettproposisjonene for Arbeids- og sosialdepartementet var saldert budsjett for Trygderetten på 77,8 millioner kroner i 2019, mot 66,1 millioner kroner i 2014.<sup>54</sup> En vesentlig andel av økningen i budsjetttrammen i perioden 2014–2019 kom i 2019, da rammen økte med 7 millioner kroner.<sup>55</sup> Ifølge leder i Trygderetten har de økte budsjetttrammene virksomheten har fått, kun reflektert den generelle lønnsveksten i perioden. Virksomheten har derfor ikke kunnet foreta merkbare økninger i antall årsverk.

Leder viser til at virksomheten har klart å øke antall behandlede saker per år, til tross for at Trygderetten ikke har fått flere årsverk. Økningen i budsjetttrammene til NAV Klageinstans har imidlertid ført til en økning i innkomne ankesaker til Trygderetten, som har vært større enn det Trygderetten har klart å ta unna.

### 5.2.3 Ressurstildelinger til de ulike instansene i klage- og ankesakskjeden

Leder i Trygderetten understreker viktigheten av at hele klage- og ankesakskjeden sees under ett når det kommer til ressurstildeling. Dersom det gis økte bevilgninger til et ledd i behandlingsskjeden, uten at den øvrige behandlingsskjeden styrkes, øker sjansen for at påfølgende ledd blir en «flaskehals» i systemet. Ifølge leder av Trygderetten er en vesentlig årsak til økningen i omfanget av ubehandlede saker – og dermed også lengre saksbehandlingstider – at Trygderetten ikke har hatt tilstrekkelige rammebetingelser til å møte den økte saksinngangen som har kommet fra foregående ledd i sakskjeden, NAV Klageinstans.

Leder av Trygderetten mener at Arbeids- og sosialdepartementet i sin styring og oppfølging over tid ikke har vært tilstrekkelig oppmerksomme på *helheten* i klage- og ankesaksområdet. Trygderetten påpeker at når NAV Klageinstans sine budsjetter øker, er det avgjørende for Trygderetten at de får tidlig beskjed, slik at Trygderetten får kommunisert eventuelt endret budsjettbehov til departementet. Dersom Trygderettens bevilgninger ikke øker, eller departementet ikke gir signaler om hvilke andre oppgaver som kan eventuelt kan nedprioriteres, vil dette gå utover virksomhetens måloppnåelse.

Arbeids- og sosialdepartementet peker i intervju på at ankesakene som kommer inn til Trygderetten, har blitt mer ressurskrevende for Trygderetten å saksbehandle. Departementet viser til at det over tid har kommet inn flere saker om såkalte helserelaterte ytelser, som igjen har økt behovet for å sette en rett med fagkyndige rettsmedlemmer (dette er nærmere omtalt i rapportens kapittel 5.3). Dette har medvirket til at det har oppstått en stor beholdning av ubehandlede saker og økte saksbehandlingstider i Trygderetten. Departementet har derfor i 2019 og 2020 sett behovet for å justere Trygderettens budsjetttrammer, i tillegg til å ha oppmerksomhet på å få virksomheten til å behandle saker mer effektivt. Nærmere omtale av departementets bevilgninger til Trygderetten for 2021 er forøvrig gitt under rapportens avsnitt 6.2 om hvordan utfordringene ved koronapandemien skal møtes i tiden framover.

Ifølge leder av Trygderetten har det fra 2019 vært mer dialog med Arbeids- og sosialdepartementet, som har medført at Trygderetten i langt større grad enn tidligere år har fått synliggjort hvilke utfordringer de står overfor for å løse oppgaven de er satt til. Samtidig kreves det etter Trygderettens syn fortsatt markante økninger av budsjetter over tid dersom Trygderetten skal klare å behandle saker innenfor en forsvarlig saksbehandlingstid. Leder av Trygderetten understreker derfor viktigheten av at departementet og Trygderetten fortsetter å ha dialog om hvordan de kan takle disse utfordringene på sikt.

Arbeids- og sosialdepartementet har blant annet i tildelingsbrev til Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2020 påpekt viktigheten av et sammenhengende og effektivt klage- og ankesakssystem. Departementet peker på at en god sammenheng i klage- og ankesakskjeden sikres best ved at Arbeids- og velferdsdirektoratet og Trygderetten har god og løpende dialog og samhandling, noe departementet har gitt tydelige signaler om. Etter departementets oppfatning har det blitt mer dialog mellom virksomhetene i senere tid. Samtidig presiserer departementet at det fortsatt er behov for å ha oppmerksomhet på å sikre god dialog framover.

Arbeids- og sosialdepartementet understreker i intervju at det ikke detaljstyrer virksomhetenes ressursbruk på ulike oppgaver. Blant annet peker departementet på at Arbeids- og velferdsdirektoratet gjennom tildelinger og styringsparametere selv må sikre at dets underliggende enheter har tilstrekkelig oppmerksomhet og ressurser på klage- og ankesaksområdet. Departementet styrer ikke hvordan direktoratet fordeler tildelte midler på etatens driftsbudsjett innad i virksomheten.

<sup>54</sup> Dette er nominelle tall, og altså ikke tall justert for prisutvikling.

<sup>55</sup> Jf. budsjettproposisjonene var saldert budsjett for Trygderetten på 71,77 millioner kroner i 2018, mot 78,77 millioner kroner i 2019.

### 5.3 Det er manglende tilgang på trygdemedisinsk kompetanse som er nødvendig i saksbehandlingen av helserelaterte saker

I kapittel 4 framkom det at saksbehandlingstidene er særlig lange for klager og anker på søknader om helserelaterte ytelser. En helserelatert ytelse kjennetegnes av at retten til ytelsen styres av om brukeren har en sykdom mv., og sykdommens betydning for arbeids-, inntekts eller funksjonsevne eller for merutgifter.

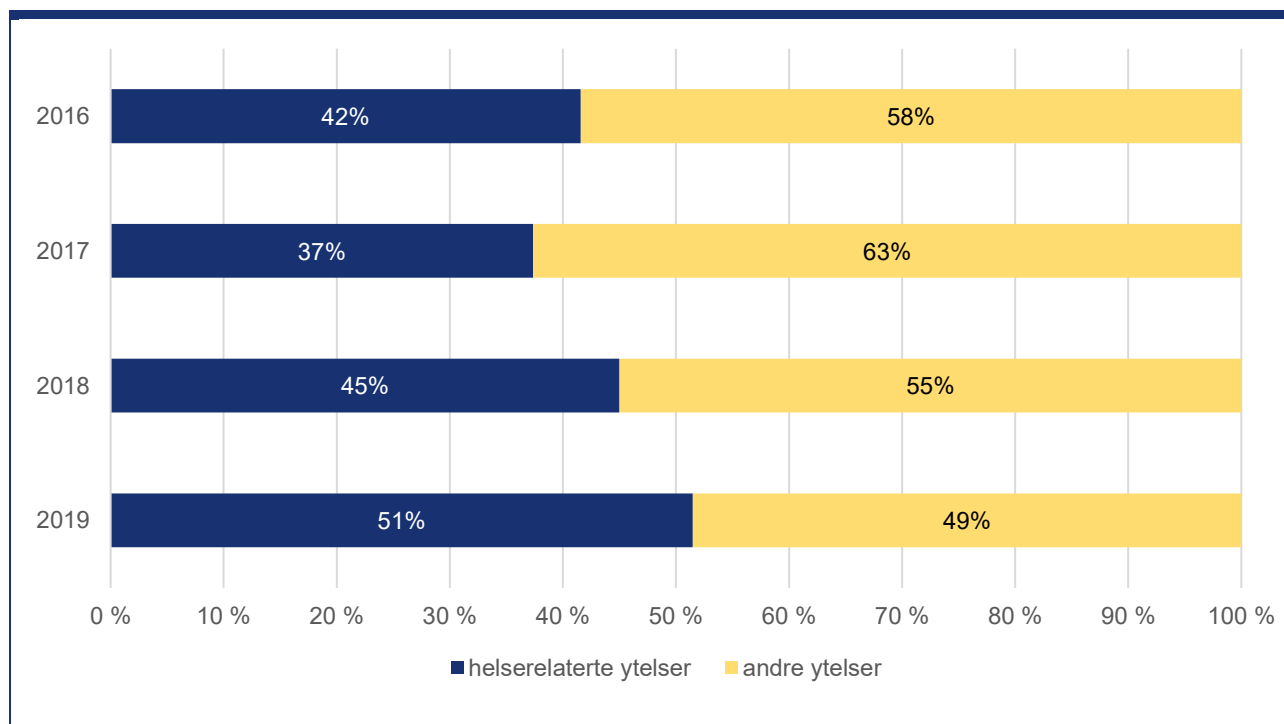
#### 5.3.1 Økt inngang av klage- og ankesaker innenfor helserelaterte ytelser

Videre viste kapittel 4 at antallet innkomne saker i klage- og ankesakskjeden har økt i perioden 2014–2019. En nærmere gjennomgang av registerdata viser videre at det i samme periode har vært en endring i sammensetningen av hvilke saker som kommer inn.

For å illustrere endringen er andelen av innkomne klagesaker til NAV Klageinstans som har vært på henholdsvis helserelaterte ytelser og øvrige ytelsesområder i perioden 2016–2019, angitt i figur 21. Videre er tilsvarende andeler for innkomne ankesaker til Trygderetten framstilt i figur 22.

En rekke ytelser kan i utgangspunktet defineres som helserelaterte.<sup>56</sup> Som det er omtalt i rapportens kapittel 2 om metodisk tilnærming og gjennomføring, har vi forenklet framstillingen av hvordan sammensetningen av sakstyper har utviklet seg. Denne forenklingen består i at antall saker innenfor de tre største helserelaterte ytelsene (uføretrygd, arbeidsavklaringspenger og sykepenger) er lagt til grunn for kategorien helserelaterte ytelser.

**Figur 21 Andel innkomne klagesaker innenfor helserelaterte ytelser i NAV Klageinstans, 2016–2019**



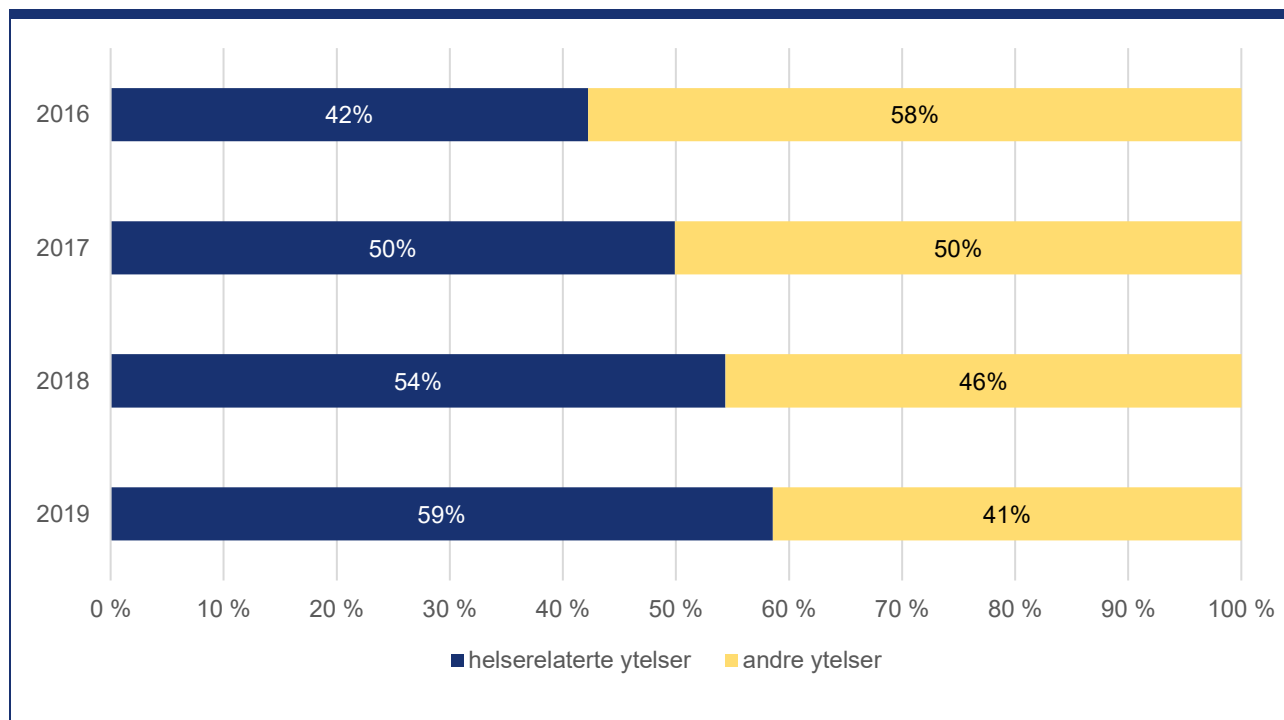
Kilde: Registerdata fra Arbeids- og velferdsdirektoratet

Figur 21 viser at andelen innkomne klagesaker som handlet om helserelaterte ytelser, økte i perioden 2016–2019. I 2016 handlet 42 prosent av alle klagesakene om helserelaterte ytelser, mens i 2019 har det økt til 51 prosent. I samme periode har også total saksinngang økt relativt mye, fra 29 529 til 34 593 klagesaker, jf. figur 13.

<sup>56</sup> Blant annet ytelsene arbeidsavklaringspenger, uføretrygd, sykepenger, pleiepenger, grunn- og hjelpestønad og yrkesskadetrygd.

Registerdata viser at utviklingen i stor grad er drevet av en sterk økning i innkomne klagesaker som omhandler uføretrygd. I 2016 handlet 12 prosent av alle klagesaker som kom inn til NAV Klageinstans, om uføretrygd, mens tilsvarende andel var på 19 prosent i 2019.

**Figur 22 Andel innkomne ankesaker innenfor helserelevante ytelser i Trygderetten, 2016–2019**



Kilde: Registerdata fra Trygderetten  
Figuren inneholder antall saker hvor NAV er ankemotpart.

Figur 22 viser at også Trygderetten har stått overfor en jevn økning i andelen av innkomne ankesaker på området helserelevante ytelser. I 2016 var andelen av innkomne ankesaker som var på helserelevante ytelser på 42 prosent. I 2019 handlet 59 prosent av innkomne saker om helserelevante ytelser.

En nærmere gjennomgang av registerdata viser at utviklingen også her i hovedsak er drevet av en økning i innkomne saker om uføretrygd. I 2016 utgjorde 16 prosent av alle innkomne saker til Trygderetten saker om uføretrygd, mens tilsvarende andel var på 30 prosent i 2019.

### Bakgrunnen for økningen i innkomne saker innenfor helserelevante ytelser

Det kan være flere årsaker til at antallet klager på helserelevante ytelser har økt, men en vesentlig årsak som trekkes fram av både instansene i NAV og i Trygderetten, er innstramminger i regelverket for arbeidsavklaringspenger som ble vedtatt i Prop. 74 L (2016–2017).<sup>57</sup> Et av hovedmålene med endringene var å medvirke til «et strammere stønadsløp»,<sup>58</sup> og blant annet ble perioden en bruker kunne være på arbeidsavklaringspenger, redusert fra fire til tre år. Endringene har ifølge NAV ført til en klar nedgang i antall personer som mottar arbeidsavklaringspenger. Regelverksendringen har imidlertid medført flere klager både på området arbeidsavklaringspenger og uføretrygd. Arbeids- og velferdsdirektoratet skriver blant annet i sin årsrapport for 2019 at en årsak til at mengden klage- og ankesaker om helserelevante ytelser har økt, er at mange brukere som mister sin rett på arbeidsavklaringspenger, søker om uføretrygd. Det presiseres videre at uføretrygd utgjør en av de siste mulighetene for inntektssikring for en del brukere, så det er naturlig at de fleste brukerne som mister arbeidsavklaringspenger, vil søke om uføretrygd, til tross for at de ikke nødvendigvis fyller vilkårene. Direktoratet peker videre på at mange av de som får avslag på søknad om uføretrygd, ønsker å få prøvd sin sak så grundig som mulig og derfor velger å klage på vedtaket.<sup>59</sup>

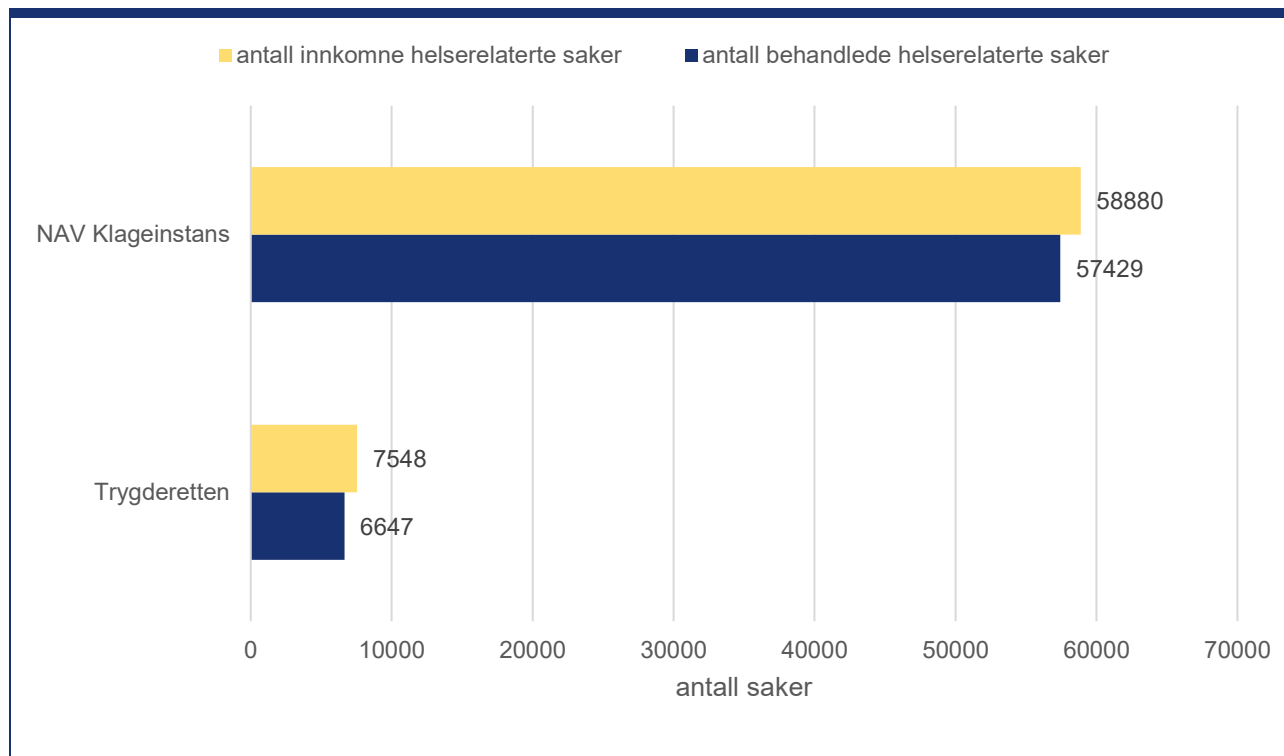
<sup>57</sup> Nytt regelverk ble innført 1. januar 2018.

<sup>58</sup> Prop. 74 L (2016–2017) Endringer i folketrykkeloven, s. 6.

<sup>59</sup> Årsrapport Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2019, s. 17.

### 5.3.2 NAV Klageinstans og Trygderetten har over tid behandlet færre helse-relaterte klage- og ankesaker enn det kommer inn

**Figur 23 Antall innkomne og behandlede saker innenfor helse-relaterte ytelser i henholdsvis NAV Klageinstans og Trygderetten, i perioden 2016–2019**



Kilde: Registerdata fra Arbeids- og velferdsdirektoratet og Trygderetten

Figur 23 viser at det i perioden 2016–2019 har kommet inn flere klage- og ankesaker innenfor helse-relaterte ytelser enn NAV Klageinstans og Trygderetten har klart å behandle. NAV Klageinstans har i perioden behandlet 57 429 av de totalt 58 880 innkomne klagesakene på helse-relaterte ytelser i perioden. Dette tilsvarer 97,5 prosent av sakene.

Figur 23 viser at differansen mellom innkomne og behandlede saker på området helse-relaterte ytelser er størst i Trygderetten. I perioden 2016–2019 har Trygderetten behandlet 6647 av de totalt 7548 innkomne ankesakene på helse-relaterte ytelser. Dette innebærer at Trygderetten har fått inn i overkant av 900, eller tilsvarende nærmere 14 prosent, flere helse-relaterte saker enn det Trygderetten har klart å behandle i perioden. Dette har bidratt vesentlig til å øke Trygderettens beholdning av ubehandlede saker, jf. rapportens kapittel 5.1.1.

Går vi nærmere inn på statistikken, viser det seg at det kun er på de helse-relaterte ytelsene at instansene *ikke* klarer å behandle de sakene som kommer inn. Dersom man betrakter alle andre ytelsesområder under ett, har Trygderetten i perioden 2016–2019 behandlet flere saker enn det som har kommet inn. I perioden 2016–2019 har Trygderetten behandlet 7297 saker på andre ytelsesområder, mens det har kommet inn 6969 saker. Dette innebærer at Trygderetten har behandlet om lag 5 prosent flere saker enn det som har kommet inn i perioden. Dette har latt seg gjøre ettersom Trygderetten har hatt en stor beholdning av ubehandlede saker ved inngangen til perioden. NAV Klageinstans har på sin side behandlet om lag like mange saker som har kommet inn i perioden på andre ytelsesområder.<sup>60</sup>

Leder av Trygderetten peker på at forholdsmessig mange av de behandlede sakene i de senere år ikke har vært helse-relaterte, og at det har bidratt til at gjennomsnittlig saksbehandlingstid for Trygderetten har flatet ut, og også blitt redusert i 2019. Samtidig peker leder av Trygderetten på at dette er uheldig i et lengre

<sup>60</sup> I perioden 2016–2019 har NAV Klageinstans behandlet 75 035 saker, mens det har kommet inn 74 897 saker på andre ytelsesområder i perioden.

perspektiv, ettersom det har bidratt til at beholdningen av ubehandlede saker som er helserelevante, har økt kraftig.

### 5.3.3 Tilgang på trygdemedisinsk kompetanse i NAV

En helserelevante ytelse kjennetegnes av at retten til ytelsen styres av om brukeren har en sykdom mv. og sykdommens betydning for arbeids-, inntekts eller funksjonsevne eller for merutgifter. Dette er forhold som attesteres gjennom en legeerklæring, og i forbindelse med saksbehandling av søknader om helserelevante ytelser mottar NAV derfor medisinsk dokumentasjon. En vesentlig del av saksbehandlingen er å ta stilling til om saken er tilstrekkelig medisinsk belyst, og om de medisinske vilkårene for ytelsen er oppfylt. For at en bruker skal kunne ha rett på uføretrygd, må det for eksempel vurderes at brukeren har gjennomgått hensiktsmessig behandling for å bedre inntektsevnen,<sup>61</sup> mens det for å ha rett til å få arbeidsavklaringspenger må være vurdert at sykdom, skade eller lyte er en vesentlig årsak til at arbeidsevnen er nedsatt.<sup>62</sup>

I saker der saksbehandler er i tvil om dokumentasjon knyttet til trygdemedisinske spørsmål og om medisinske vilkår er oppfylt, kan saksbehandleren rådføre seg med rådgivende overleger som avgir uttalelser til NAV. Rådgivende overleger kan benyttes både i den ordinære saksbehandlingen og i klageomgangen.

En gjennomgang av kvalitetsrapportene til NAV Klageinstans for årene 2015–2019 viser at det over tid er påpekt at mange klagesaker fra vedtaksinstansene ikke er godt nok medisinsk opplyst og vurdert. NAV Klageinstans påpeker at saker i for liten grad legges fram for rådgivende overlege, samt at det ofte mangler dokumentasjon i de tilfellene sakene faktisk har vært til vurdering av rådgivende overlege. Rapportene trekker fram utfordringer i saksbehandlingen av saker innenfor ytelsene sykepenger, arbeidsavklaringspenger og uføretrygd over tid. I intervju peker både representanter fra NAV-kontor og NAV Arbeid og ytelse at de har for dårlig tilgang til rådgivende overleger. Saksbehandlerne i NAV Arbeid og ytelse utdyper blant annet at kapasitetsproblemer gjør at det tidvis kan ta svært lang tid få svar på henvendelser til rådgivende overleger.

Styringsenheten i NAV Arbeid og ytelse, som blant annet behandler saker om arbeidsavklaringspenger og uføretrygd, opplyser at det har blitt innført en del tiltak for å utnytte tilgjengelig kapasitet på rådgivende overleger i NAV Arbeid og ytelse og NAV Familie- og pensjonsytelse bedre.<sup>63</sup> Blant annet har det på grunn av lange ventetider blitt etablert en hastekanal for akutsaker, som skal sikre tidlig rådføring i saker hvor det er særlig viktig å fatte vedtak raskt. Videre viser styringsenheten til at det har blitt utarbeidet tydeligere rutiner for hvordan sakene skal forberedes og oversendes til rådgivende overlege, for å blant annet sikre at unødvendige saker oversendes.

Styringsenheten i NAV Arbeid og ytelse uttaler videre at budsjettene for rådgivende overleger er styrket noe over tid. Det ble i årene 2015–2016 tildelt tilsvarende 11 årsverk til rådgivende overleger for vedtaksinstansene i ytelseslinjen, mens det for årene 2017–2020 er tildelt tilsvarende 12 årsverk. I utgangspunktet vurderer styringsenheten at kapasiteten er på et nivå som gir saksbehandlerne mulighet for å få nødvendig rådføring i de saker hvor de er usikre på trygdemedisinske spørsmål. Styringsenheten påpeker imidlertid at det har vært utfordringer knyttet til blant annet høy turnover på rådgivende overleger, noe som har medført at man har benyttet et lavere antall årsverk enn forutsatt. Dette har skapt en situasjon hvor mengden innkomne saker på området helserelevante ytelser har økt betydelig, uten at tilgangen til trygdemedisinsk kompetanse har økt tilsvarende. Styringsenheten til NAV Arbeid og ytelse peker på at for lav benyttet kapasitet på rådgivende overleger over tid har medvirket til at saksporteføljen fortsatt er preget av et relativt stort etterslep og lange ventetider på saker som skal til rådføring. Ifølge styringsenheten i NAV Arbeid og ytelse gjelder dette fortsatt i 2020, og særlig på uføreområdet.

NAV Klageinstans har egne rådgivende overleger tilgjengelige for sine saksbehandlere. Tilgangen til rådgivende overleger har vært relativt stabil i perioden 2015–2019.<sup>64</sup> Både saksbehandlingsmiljøene og styringsenheten i NAV Klageinstans vurderer i utgangspunktet at instansen har tilstrekkelig kapasitet på

<sup>61</sup> Jf. folketrygdloven § 12-5. Ifølge rundskrevet til folketrygdloven § 12-5 skal den medisinske dokumentasjonen vise hvilken form for medisinsk behandling som er gjennomført, intensiteten, resultatet av behandlingen og hvor lenge den har vært forsøkt. Det må også være vurdert hva som kan oppnås ved videre behandling eller ved å forsøke andre behandlingsformer eller tiltak, og det må framgå hva brukeren kan gjøre til tross for sykdommen sin. Den medisinske dokumentasjonen skal også inneholde funksjonsevnevurdering av lege eller annet fagpersonell.

<sup>62</sup> Jf. folketrygdloven § 11-5.

<sup>63</sup> Rådgivende legetjeneste for vedtaksinstansene i ytelseslinjen er organisert under NAV Arbeid og ytelse, men er også tilgjengelig for NAV Familie- og pensjonstjenester.

<sup>64</sup> Innhentede oversikter fra NAV Klageinstans viser at benyttede årsverk har ligget jevnt på litt i underkant av fire årsverk hvert år i perioden 2015–2019.



rådgivende overleger. At mange saker ikke har blitt gjenstand for nødvendig trygdemedisinsk vurdering i vedtaksinstansene, skaper imidlertid utfordringer for NAV Klageinstans.

En klagesak skal i hovedsak være ferdig utredet når den blir oversendt NAV Klageinstans.

Saksbehandlingen i NAV Klageinstans blir imidlertid ofte mer krevende av at sakene har ligget lenge i systemet, at det ikke framgår av dokumentasjonen i saken hvorvidt saken har vært til rådgivende overleger i tidligere instanser, eller at NAV Klageinstans faktisk som første instans i saksbehandlingen må innhente nødvendige vurderinger. Ifølge direktøren i NAV Klageinstans klarer klageinstansen i sin saksbehandling å fange opp og «reparere» en del av sakene som ikke er tilstrekkelig trygdemedisinsk vurdert, men ikke alle.

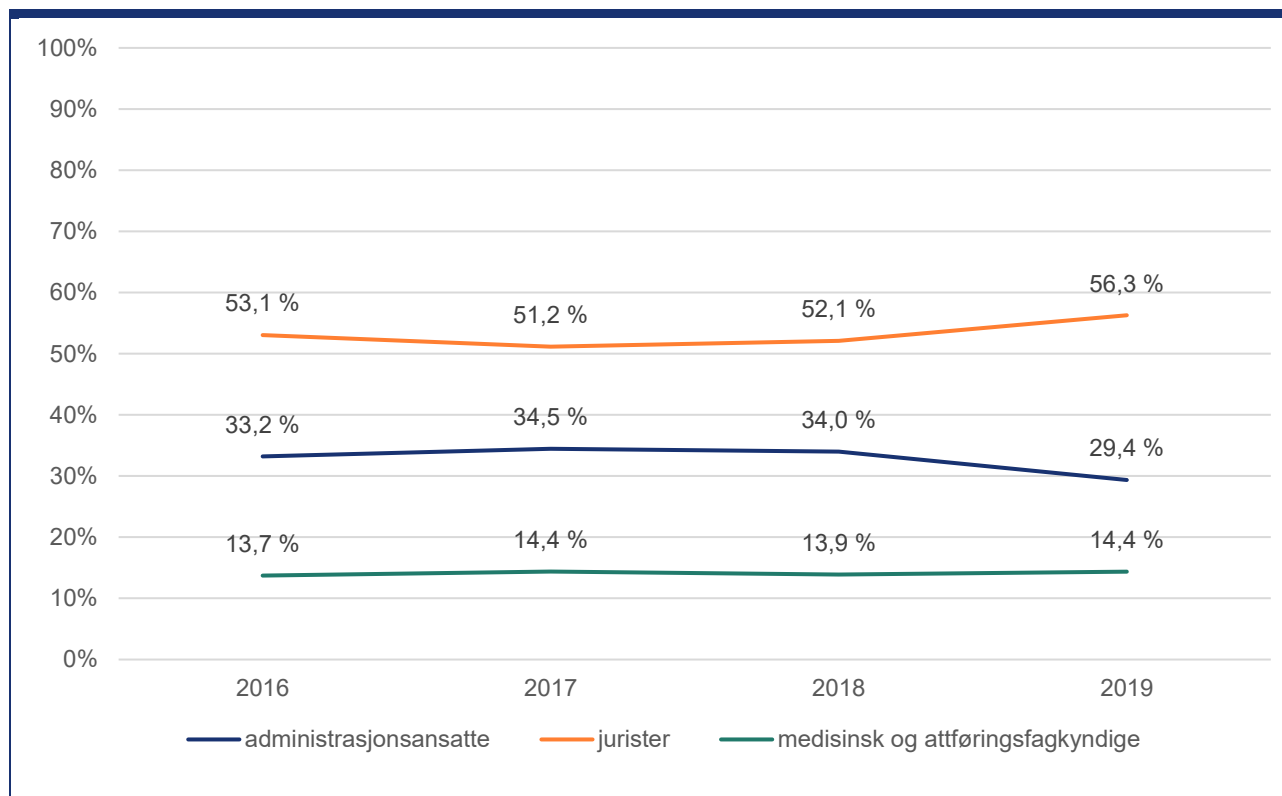
### 5.3.4 Tilgang på fagkyndige rettsmedlemmer i Trygderetten

Ved ankesaksbehandling i Trygderetten blir saken fordelt til en såkalt administrator. Administrator er alltid jurist (juridisk kyndig rettsmedlem eller rettsfullmektig). I saker som gjelder rene juridiske spørsmål, som for eksempel saker om pensjonsberegning eller dagpengesaker, vil saken kun bli behandlet av en eller flere juridisk kyndige rettsmedlemmer. I saker som omhandler en brukers helseforhold og/eller arbeidsevne, vil retten settes med en eller flere fagkyndige rettsmedlemmer, i tillegg til juridiske kyndig. Dette omtales gjerne som tverrfaglig rett. Trygderetten har både medisinske og attføringskyndige rettsmedlemmer.

Leder av Trygderetten påpeker at ankebehandling av saker innenfor helserelaterte ytelser ikke nødvendigvis er mer kompliserte å saksbehandle for Trygderetten, men at slike saker er mer ressurskrevende ettersom det må settes tverrfaglig rett, ofte med tre rettsmedlemmer mot to som er det normale.

Slik figur 20 (i rapportens kapittel 5.2.2) viste, har benyttede årsverk i Trygderetten ligget relativt stabilt på om lag 60 årsverk per år i perioden 2014–2019. I figur 24 vises fordelingen av årsverkene på de ulike stillingsgruppene i Trygderetten over tid.

**Figur 24** Årsverk benyttet i Trygderetten av ulike stillingsgrupper, som andel av totale årsverk, i perioden 2016–2019



Kilde: Trygderetten

I kategorien «jurister» inngår både rettsfullmektiger og juridisk kyndige rettsmedlemmer.

Figur 24 viser at flertallet av de benyttede årsverkene i Trygderetten er fra jurister. I 2019 var 35 av totalt 62, tilsvarende 56 prosent, av de benyttede årsverkene i Trygderetten fra jurister. Videre viser Figur 24 at

andelen benyttede årsverk i de ulike stillingsgruppene ligger relativt stabilt over hele perioden 2015–2019. Andelen av årsverk fra fagkyndige ligger stabilt på om lag 14 prosent hvert år i perioden. I 2019 ble det benyttet om lag 9 årsverk fra fagkyndige rettsmedlemmer.

Det har vært en økt inngang i saker over tid, og en stadig økende andel av disse omhandler helserelevante ytelser. Dommerne i Trygderetten vi har intervjuet i forbindelse med undersøkelsen, peker på at denne utviklingen har ført til et sterkere behov for flere fagkyndige rettsmedlemmer. Dommerne uttaler videre at det over lengre tid har vært perioder med dårlig kapasitet hos de fagkyndige. Dette har igjen medført tidvis lang ventetid på å få behandlet saker hvor det har vært behov for fagkyndige. Leder av Trygderetten peker også på at virksomheten ikke har evnet å øke kapasiteten av fagkyndige i tilstrekkelig grad. Ifølge leder av Trygderetten har for lav kapasitet på fagkyndige over tid dermed medført en stadig trangere «flaskehals» i ankesaksbehandlingen. Dette anses videre som en vesentlig årsaksforklaring til at liggetidene – og dermed saksbehandlingstiden på helserelevante saker i Trygderetten – har økt vesentlig siden 2014.

Leder av Trygderetten poengterer at noe av den lengre saksbehandlingstiden på helserelevante ytelser kan forklares ved at slike saker ofte kjennetegnes ved at brukeren har vært syk over lengre tid og dermed har mye historikk og store mengder dokumentasjon som må gjennomgås. Samtidig presiseres det at saksbehandlingstiden i all vesentlighet er liggetid, og at selve saksbehandlingen også i helserelevante saker (saksforberedelsen, administrators og meddommeres vurderinger og utarbeidelse av kjennelse) typisk kun tar et par uker.

### **5.3.5 Arbeid for å sikre tilstrekkelig kapasitet på trygdemedisinsk kompetanse i NAV og Trygderetten**

#### **Arbeids- og velferdsetaten**

Arbeids- og velferdsdirektoratet gir ingen særskilte føringer til sine underliggende enheter om å sikre tilstrekkelig kapasitet på medisinsk kompetanse. Det å sikre tilstrekkelig kapasitet er ifølge direktoratet en prioriteringssak den enkelte enhet må gjøre innenfor sine budsjetter. Direktoratet påpeker videre at de har gitt føringer til underliggende enheter om at de må sikre tilstrekkelig kapasitet på medisinsk kompetanse, men at det ikke har instruert underliggende enheter hva gjelder ønsket kapasitet på rådgivende overleger, gitt øremerkede midler til bruk av rådgivende overleger eller lignende.

Ifølge Arbeids- og velferdsdirektoratet ligger vedtaksinstansene NAV Arbeid og ytelser og NAV Familie- og pensjonsytelser noe under det som i utgangspunktet er vurdert som nødvendig nivå på rådgivende overleger, og at det er planer om å øke bemanningen ytterligere i 2021. Direktoratet opplyser om at det har vært relativt høy turnover blant legene i vedtaksinstansene de siste årene, som har gjort at en forholdsmessig stor andel av benyttede årsverk har gått med til opplæring av nyansatte leger.

Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser for øvrig om at det i 2020 er etablert en tverrfaglig koordineringsenhet for den rådgivende legetjenesten, med representanter fra både ledelsen og den rådgivende legetjenesten fra både arbeids- og tjenestelinjen og ytelseslinjen. Dette arbeidet skal koordineres av direktoratet. Enheten skal bidra til at rådgivende legeressurser involveres i utviklingsarbeid i etaten hvor det er viktig med trygdemedisinsk kompetanse. Videre skal enheten vurdere hvilke rammer som skal settes for faglig utvikling av den rådgivende legetjenesten, og bidra til god samhandling mellom ulike deler av NAV på det trygdemedisinske fagområdet.

#### **Trygderetten**

Leder for Trygderetten peker på at virksomhetens budsjettammer over tid har gitt begrensede muligheter til å foreta markante løft i antallet fagkyndige. Det vises imidlertid til at det i 2019 ble gjort et omfattende rekrutteringsarbeid for å få flere medisinsk fagkyndige, noe som også bidro til en økning i antall medisinske fagkyndige. Sykefravær og uforutsett naturlig avgang medførte imidlertid til at økningen i utførte årsverk for 2019 ikke ble like merkbar.<sup>65</sup> Leder av Trygderetten understreker høsten 2020 at lav kapasitet fortsatt oppleves som en utfordring for å få avvirket saker. Trygderetten har derfor startet opp en ny, omfattende rekrutteringsprosess for å styrke omfanget av fagkyndige fra 2021.

Leder for Trygderetten viser også til at det de senere årene er gjennomført tiltak for å bedre utnytte kapasiteten til fagkyndige rettsmedlemmer. Det vises blant annet til at et eksternt konsulentselskap (Vivento)

<sup>65</sup> Oversikter fra Trygderetten viser at virksomheten i løpet av 2019 gikk fra å ha åtte medisinsk fagkyndig til å ha elleve. Benyttede årsverk fra medisinske fagkyndige økte derimot kun fra 5,57 AV i 2018 til 6,94 AV i 2019.

i 2018 gjennomgikk Trygderettens arbeidsprosesser og saksbehandlingsflyt. Som en del av oppfølgingen av denne gjennomgangen ble det i 2019 blant annet gjort vesentlige endringer i hvordan dommere ble tildelt saker. Tidligere var det den enkelte administrator i saken (juridisk kyndig) som var ansvarlig for å finne fagkyndige til sine saker. Fra 2019 gjennomfører Sentralen ved mottak en foreløpig gjennomgang av saken og vurderer om det er behov for fagkyndige rettsmedlemmer i en sak.

### **Arbeids- og sosialdepartementet**

Arbeids- og sosialdepartementet understreker at både NAV og Trygderetten har et selvstendig ansvar for å sikre at de har tilstrekkelig og riktig kompetanse for å utføre sine oppgaver. Dette gjelder også hvor mange rådgivende overleger arbeids- og velferdsetaten velger å ha tilgjengelig for rådgivning av sine saksbehandlere. I intervju peker departementet på at Arbeids- og velferdsdirektoratet ikke har løftet problemstillingen med dårlig kapasitet til departementet, og at det derfor er vanskelig for departementet å vite om dårlig kapasitet skyldes lav prioritering eller at det er vanskelig å ansette medisinsk fagkyndige.

Departementet opplyser i intervju at det lenge har vært kjent med problematikken om dårlig kapasitet på medisinskfaglig kompetanse i Trygderetten, og at en del av utfordringen har vært å rekruttere denne kompetansen. Departementet presiserer her at også Trygderetten selv er ansvarlig for å ha god nok medisinsk kapasitet, og at virksomheten innenfor sine budsjettrammer må sikre at de har tilstrekkelig og riktig kompetanse til å kunne behandle sakene som kommer inn. Departementet viser imidlertid til at det er vedtatt tilleggsbevilgninger på 3,5 millioner kroner i 2021 for at Trygderetten kan ansette flere fagkyndige dommere.

## **5.4 Begrenset informasjon om framtidig saksinngang gir utfordringer for klage- og ankeinstansenes ressursplanlegging**

Å ha gode prognoser for inngang av klagesaker er viktig for alle instansene i klage- og ankesakskjeden. Informasjon om framtidig, forventet saksinngang er viktig for at instansene skal kunne planlegge for å ta unna innkomne saker, både i form av ressursplanlegging og i arbeidet med budsjettildeling for kommende år.

### **5.4.1 Dagens prosesser for utarbeiding av prognoser for innkomne klage- og ankesaker i NAV**

#### **Prognoser for innkomne klagesaker til vedtaksinstansene**

Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser at ansvaret for å utarbeide prognoser for framtidig saksinngang i all hovedsak er lagt til vedtaksinstansene og NAV Klageinstans, ettersom de har best kjennskap til sine saksfelt og er tettest på utviklingen. Direktoratet mottar som hovedregel prognoser over framtidig saksinngang fra sine underliggende enheter to ganger i året, i forkant av ordinær budsjettprosess og budsjettrevisjon.

Styringsenheten i NAV Arbeid og ytelse opplyser at utgangspunktet for deres prognoser for framtidig saksinngang er en framskrivning av saksinngangen de siste tolv månedene, med justeringer for forhold som kan påvirke inngangen av saker det kommende året. Styringsenheten i NAV Arbeid og ytelse peker på at etaten ikke har fullstendig oversikt over antall innkomne klagesaker for alle ytelsesområder. Utfordringene gjelder først og fremst for ytelsene dagpenger, arbeidsavklaringspenger og tilleggsstønader.<sup>66</sup> Styringsenheten i NAV Arbeid og ytelse opplyser videre at prognosene som utarbeides for vedtaksinstansen, omhandler innkomne søknader til etaten. Miljøene for klagesaksbehandling må derfor videre legges til grunn at en viss andel av søknadene vil påklages, når de skal få en prognose for framtidig saksinngang. Prognosene til NAV Arbeid og ytelse utarbeides i all hovedsak av interne ressurser.

#### **Prognoser for innkomne klage- og saker til NAV Klageinstans**

Styringsenheten i NAV Klageinstans opplyser at de selv utarbeider prognoser for forventet framtidig inngang av klagesaker fra vedtaksinstansene. NAV Klageinstans utarbeider også anslag for antall klager som blir påanket, og videre hvor mange av ankesakene som forventes å gå videre til Trygderetten. Disse prognosene tar utgangspunkt i historiske data over behandlede saker, enhetens erfaringer og blant annet forventede effekter av planlagte regelverksendringer. NAV Klageinstans finner det vanskelig å utarbeide gode prognoser for saksinngang og viser til at prognosene bærer preg av å være av kortsiktig karakter. Dette gjør

<sup>66</sup> Nevnte ytelse behandles i fagsystemet Arena. Her har etaten kun informasjon om antall innkomne saker totalt, og klarer ikke å skille på hvorvidt en sak er en søknad eller en klagesak.

det igjen utfordrende for klageinstansen å planlegge ressurs- og saksproduksjonen langsiktig nok. Lite presisjon i prognosene skaper videre usikkerhet inn i prosessene for budsjettildeling for kommende år.

NAV Klageinstans understreker at prosessene med å utarbeide prognoser over innkomne saker til NAV og potensielle klage- og ankesaker, må bli bedre. Prognoser som kan belyse saksinn gang av både nye søknader, klager og anker, vil videre gjøre overordnede myndigheter bedre i stand til å styre mer helhetlig og ta beslutninger som gagnar klage- og ankesakskjeden sett under ett. NAV Klageinstans mener at arbeidet med prognosearbeid bør styres fra sentralt hold, og at etaten i langt større grad enn i dag må utnytte etablerte fag- og kunnskapsmiljøer Arbeids- og velferdsdirektoratet i dag allerede besitter. NAV Klageinstans opplyser at instansen lenge har bedt om at Arbeids- og velferdsdirektoratet involveres i arbeidet med å utarbeide slik prognoser.

### Prognoser for innkomne ankesaker til Trygderetten

NAV Klageinstans er i dag ansvarlig for å utarbeide prognoser for antall saker som forventes å gå videre til Trygderetten. Årlig gjennomføres det to til tre dialogmøter mellom representanter fra Trygderetten og NAV Klageinstans om framtidige prognoser for saksinn gang til Trygderetten. Trygderetten har i sine årsrapporter over flere år understreket hvilken betydning saksinn gangen fra NAV har for Trygderettens muligheter til å nå fastsatte målkrav, særlig de som handler om saksbehandlingstid. Leder av Trygderetten påpeker at gode prosesser og dialog for å sikre informasjon om framtidig, forventet saksinn gang fra ankemotpartene er viktig for at Trygderetten skal kunne forberede seg best mulig for å ta unna innkomne saker.

I forbindelse med revisjonen er det innhentet oversikter over prognosene som er tilsendt fra NAV Klageinstans, for årene 2015–2019. Prognosene er videre holdt opp mot den faktiske inngangen av saker til Trygderetten og framkommer i Tabell 2.

**Tabell 2 Forventet saksinn gang (prognoser) versus faktisk saksinn gang i Trygderetten, for saker med NAV som ankemotpart, i perioden 2015–2019**

	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Forventet antall innkomne ankesaker (prognoser)</b>	4360	4310	3500	4800	5875
<b>Faktisk antall innkomne ankesaker</b>	3894	3016	3595	3589	4317
<b>Differanse</b>	<b>466 saker (11 %)</b>	<b>1294 saker (30 %)</b>	<b>95 saker (3%)</b>	<b>1211 saker (25 %)</b>	<b>1558 saker (27 %)</b>

Kilde: Trygderetten

Tabell 2 viser at det over tid har vært relativt stor differanse mellom de prognosene Trygderetten mottar for forventet saksinn gang, og hva faktisk inngang av ankesaker ender opp med å bli. NAV Klageinstans har, med unntak av i 2017 forventet å oversende betydelig flere saker enn det som faktisk har skjedd. I 2016, 2018 og 2019 har prognosene bommet med i overkant av 25 prosent.

Styringsenheten i NAV Klageinstans peker på at utfordringene og kortsiktigheten i dagens prognosearbeid i NAV gjør at instansen har et begrenset grunnlag for å kunne orientere neste ledd i sakskjeden – Trygderetten – om hva de kan forvente av innkomne ankesaker fram i tid. Dersom prognosearbeidet forbedres, vil NAV Klageinstans med større sikkerhet kunne anslå hvor mange saker de vil forberede til behandling i Trygderetten. Leder av Trygderetten uttaler i intervju at prognosene for saksinn gang i klage- og ankesakskjeden i større grad bør utarbeides med bakgrunn i faglig funderte vurderinger som NAV besitter (omverdensanalyse, intern beregningsgruppe, statistikkmiljø, mv.).

Trygderetten har behov for gode prognoser på et tidlig tidspunkt for å kunne gjennomføre god planlegging og styring, spesielt inn mot budsjettprosessene.<sup>67</sup> Leder av Trygderetten peker på at avvikene mellom forventet og faktisk inngang av saker til Trygderetten skaper utfordringer for Trygderetten, både ved at det vanskeliggjør ressursplanleggingen, og ved at man ofte drar med seg stor usikkerhet inn i arbeidet med budsjettildeling for kommende år.

<sup>67</sup> Referat fra felles styringsmøte om prognoser 17. juni 2020.

## 5.4.2 Igangsatt arbeid for å bedre informasjonen om framtidig saksinngang i klage- og ankesakskjeden

Arbeids- og sosialdepartementet peker i intervju på at gode prognoser for saksinngang er viktig både for at Trygderetten skal kunne planlegge sin drift, og for at Arbeids- og sosialdepartementet skal kunne vurdere ressursbehovet og tilhørende bevilgningsbehov til Trygderetten.<sup>68</sup> Departementet mener at det ikke har vært godt nok samsvar mellom prognosene som er utarbeidet av NAV Klageinstans, og den saksinngangen som Trygderetten faktisk får.

Arbeids- og sosialdepartementet inviterte februar 2020 Arbeids- og velferdsdirektoratet og Trygderetten til en diskusjon om prognoser for saksinngang og prioritering av ytelsesområder til Trygderetten i 2020. I mai 2020 ble det videre gitt et felles oppdrag til Trygderetten og Arbeids- og velferdsdirektoratet. I oppdragsbrevet blir virksomhetene bedt om å «*vurdere tiltak og rutiner som kan forbedre prosess og kvalitet på prognoser for ankeinngangen til Trygderetten*». Arbeids- og sosialdepartementet opplyser i brev til Riksrevisjonen av 3. mars 2021 at Trygderetten har tatt initiativ overfor Arbeids- og velferdsdirektoratet for å vurdere tiltak og rutiner som kan forbedre prosess og kvalitet på prognoser for ankeinngangen til Trygderetten. Departementet opplyser videre at Trygderetten har rapportert om dette arbeidet i brev til departementet av 15. oktober 2020. Det framgår av brevet at det er avholdt flere møter. Blant annet ble det avholdt kontaktmøte mellom Arbeids- og velferdsdirektoratet, NAV Klageinstans og Trygderetten 12. oktober 2020.

## 5.5 Vedtaksinstansenes arbeid påvirker inngangen av klagesaker og NAV Klageinstans' klagesaksbehandling

### 5.5.1 Mangelfull utredning av vedtaksinstansene fører til unødvendige klager

Ifølge forvaltningsloven § 17 skal NAV «påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes». NAV har altså en plikt til å utrede sakene de skal behandle, og dette omtales ofte som forvaltningens utredningsplikt. Dersom saker ikke utredes godt nok i vedtaksinstansene, vil dette kunne medføre at unødvendige klager kommer inn i klage- og ankesakskjeden.

#### NAV-kontorenes rolle i utredningsprosessen

Som beskrevet i kapittel 4 er NAV-kontorene den første instansen brukerne møter. NAV-kontorene har ansvar for mye av utredningen som gjøres i NAV, og forarbeidet deres legger grunnlaget for ytelseslinjens videre behandling av søknadene ved at de sender en innstilling. NAV-kontorenes forarbeid er særlig viktig når det gjelder ytelsene arbeidsavklaringspenger og uføretrygd. Dersom en bruker søker om arbeidsavklaringspenger, har NAV-kontoret ansvar for å vurdere om de medisinske kravene er oppfylt,<sup>69</sup> og om brukeren har behov for bistand for å beholde eller komme seg i arbeid.<sup>70</sup> Dette innebærer at lokalkontoret skal innhente nødvendig dokumentasjon for å vurdere det medisinske vilkåret (legeerklæring) samt foreta en arbeidsevnevurdering av brukeren. NAV-kontoret har en forberedende rolle i søknader om uføretrygd ved at de innhenter dokumentasjon og gjør utredninger av arbeidsevne, funksjonsevne og helsetilstand.

Styringsenheten til NAV Arbeid og ytelser opplever at det er varierende kvalitet på arbeidet som gjøres ved de ulike NAV-kontorene. Dersom saker avslås fordi de ikke er godt nok utredet, vil dette igjen føre til at unødvendige klagesaker kommer inn. Saksbehandlere i NAV Arbeid og ytelser peker videre på at det er utfordrende at søknader blir liggende lenge hos NAV-kontorene før innstillingen blir sendt videre til dem, da dette øker sjansen for at ny dokumentasjon må innhentes. NAV Klageinstans opplever også at det er varierende kvalitet på forarbeidet som NAV-kontorene har gjort i de klagesakene som kommer til klageinstansen. En gjennomgang av kvalitetsrapportene fra NAV Klageinstans om klagesaksbehandlingen i vedtaksinstansene viser at dette er påpekt gjennom flere år. I kvalitetsrapporten til NAV-kontorene fra 2019 skriver NAV Klageinstans at de ser manglende utredning i saker om arbeidsavklaringspenger og sykepengesøknader som vedtas på NAV-kontorene.

#### Ytelseslinjen som vedtaksinstans

Søknadene som kommer inn til ytelseslinjen, skal i utgangspunktet være ferdig utredet av NAV-kontorene, men de har en plikt til å utrede saken videre dersom det er behov for det. Behovet for videre utredning kan

<sup>68</sup> Felles oppdragsbrev fra Arbeids- og sosialdepartementet til Trygderetten og Arbeids- og velferdsdirektoratet om prognoser, av 13. mai 2020.

<sup>69</sup> Jf. folketrygdloven § 11-5 om at arbeidsevnen skal være nedsatt med minst 50 prosent, og at sykdom, skade eller lyte må være en vesentlig medvirkende årsak til den nedsatte arbeidsevnen.

<sup>70</sup> Jf. folketrygdloven § 11-6 om behov for bistand til å skaffe seg eller beholde arbeid.

både skyldes at forarbeidet fra NAV-kontorene ikke er godt nok, eller at det er behov for oppdaterte opplysninger for å belyse saken.

Klagesaker som ikke blir omgjort i vedtaksinstansene, skal være ferdig utredet før de sendes til NAV Klageinstans. I en rapport fra Sintef fra 2016<sup>71</sup> ble blant annet mangelfull utredning i vedtaksinstansene problematisert. SINTEF påpekte her at en av de viktigste årsakene til høy omgjøringsprosent i klageomgangen i vedtaksinstansene er mangelfull utredning før det første vedtaket ble fattet. Omgjøringsprosenten i vedtaksinstansene har gått noe ned siden 2016, noe NAV mener kan tyde på at kvaliteten på saksbehandlingen i vedtaksinstansene har blitt bedre.<sup>72</sup>

En gjennomgang av kvalitetsrapportene fra NAV Klageinstans viser imidlertid at det fortsatt er utfordringer på flere ytelsesområder knyttet til at nødvendige opplysninger ikke er innhentet av vedtaksinstansene, og at saker ikke er tilstrekkelig utredet før de blir oversendt til NAV Klageinstans for ny prøving. Ytelsene som trekkes særlig fram i kvalitetsrapportene i 2019, er arbeidsavklaringspenger, uføretrygd, sykepenger og yrkesskadetrygd. En sak som er for dårlig utredet, blir opphevet og sendt til ny behandling hos vedtaksinstansen. Saksbehandlerne i klageinstansen peker på at dette kan være uheldig for en bruker som allerede har ventet lenge på et vedtak, men at de ikke selv har ressurser til å innhente disse opplysningene. Samtidig peker saksbehandlere i NAV Klageinstans på at det er viktig at vedtaksinstansene selv innhenter eventuelt manglende opplysninger og ferdigstiller utredning i sakene. Dersom klageinstansen tar på seg arbeidet med å innhente manglende opplysninger og utrede saker ferdig, vil dette medføre at brukeren ikke får en reell klagemulighet, og skape utfordringer for NAV Klageinstans som skal foreta en uavhengig overprøving av klagesaken.

### **Uenighet mellom vedtaksinstansene og klageinstansen om omfanget av utredningsplikten**

I tillegg til at arbeids- og velferdsetaten i henhold til forvaltningsloven har en utredningsplikt, sier folketrygdloven § 21-3 at en person som krever en ytelse, plikter å gi de opplysninger og levere de dokumenter som er nødvendig for at NAV skal kunne vurdere om vedkommende har rett til ytelsen. Med andre ord har brukeren en opplysningsplikt overfor NAV. Videre kan NAV fatte vedtak om avslag dersom bruker unnlater å opplyse saken, enten i medhold av folketrygdlovens ordinære stønadsregler eller etter folketrygdloven § 21-7. NAV har også etter forvaltningsloven § 11 en veiledningsplikt som blant annet skal sikre at brukeren blir veiledet om regelverket og praksisen som er av betydning for saken.

En viktig del av forklaringen på at NAV Klageinstans over tid kritiserer vedtaksinstansenes utredning, er at det i lang tid har vært uenighet mellom vedtaksinstansene og klageinstansen om hvordan brukers opplysningsplikt skal vektas opp mot NAVs utredningsplikt. De to instansene har ulik oppfatning om hva som skal regnes som «godt nok» når det gjelder å utrede og dokumentere en sak. Et eksempel er dersom det mangler opplysninger om brukers arbeidsforhold (lønnslipp, timelister, mv.). Vedtaksinstansene mener at brukeren – i form av å være tidligere eller nåværende arbeidstaker – er nærmest til å innhente disse opplysningene, og at søknad derfor kan avslås etter folketrygdloven § 21-7 dersom opplysningen mangler. NAV Klageinstans mener på sin side at søknader i slike tilfeller ikke bør avslås, men at etaten selv har både vide adganger (gjennom § 21-4) og plikt til å innhente disse opplysningene før vedtak fattes i saken. Klageinstansen mener derfor at avslagsvedtak etter § 21-7 bør brukes med langt større forsiktighet. NAV Klageinstans mener videre at vedtaksinstansenes praksis er i strid med bestemmelsene i rundskrivet til kapittel 21 i folketrygdloven, og at vedtaksinstansene tolker medlemmets opplysningsplikt for strengt. I henhold til gjeldende rundskriv heter det at «i tilfeller hvor etaten selv kan innhente opplysninger uten urimelig merarbeid, skal dette forsøkes før kravet avslås, eksempelvis i saker hvor arbeidsgiver er kjent og kan gi opplysninger om medlemmets arbeidsforhold».

Styringsenheten til NAV Arbeid og ytelser opplyser at vedtaksinstansen står overfor en helt annen mengdeproblematikk enn klageinstansene når det kommer til innkomne saker, og at de derfor i større grad må legge effektivitetshensyn til grunn for sin praksis for innhenting av opplysninger. Dersom vedtaksinstansen skal legge seg på linje med klageinstansens tolkning og ta på seg ansvaret for å innhente alle nødvendige saksopplysninger – også de som brukeren i prinsippet selv kan framskaffe – vil dette klart komme i konflikt med å opprettholde saksproduksjon. Dette ville ifølge styringsenheten i NAV Arbeid og ytelser ført til at sakene blir liggende lenge i systemet, og at brukerne ikke får utbetalt ytelser de trenger, til riktig tid. NAV Klageinstans peker på at selv om denne praksisen kan spare etaten noe tid ved førstegangsvedtaket, vil den få uheldige konsekvenser for etatens klagesaksbehandling ved at det kommer

<sup>71</sup> «Omgjøring av vedtak i NAV og Trygderetten» av Sintef (2016).

<sup>72</sup> Årsrapport NAV 2019, side 52.

inn unødvendige klager. Klageinstansen mener videre at praksisen er uheldig for brukerne, både fordi sakene deres burde vært avklart på et tidligere tidspunkt, og fordi det fattes vedtak uten at saken er tilstrekkelig opplyst. Dette utfordrer ifølge klageinstansen rettssikkerheten til brukerne, og dersom en bruker ikke klager, vil en slik praksis i verste fall føre til at brukeren ikke får en ytelse som vedkommende rettmessig har krav på.

Styringsenhetene til NAV Klageinstans og NAV Arbeid og ytelser mener uenigheten knyttet til utredningsplikten er en avklaring som etaten må ta på høyere nivå dersom man skal oppnå en omforent forståelse og praksis på området. Klageinstansen mener at Arbeids- og velferdsdirektoratet enn så lenge ikke har tatt tilstrekkelig tak i problemstillingen. Ifølge Arbeids- og velferdsdirektoratet må det vurderes konkret i den enkelte sak hva som er tilstrekkelig veiledning og utredning, og at det derfor ikke nødvendigvis er slik at en ulik oppfatning om hvor langt utredningsplikten strekker seg, i alle tilfeller vil være problematisk. Direktoratet presiserer at det i utgangspunktet er den som søker om en folketrygdytelse, som har bevisbyrden for at vilkårene for ytelsen er oppfylt. Dette betyr i praksis at NAV kan avslå saken på grunnlag av manglende opplysninger så lenge NAV har overholdt sin veilednings- og utredningsplikt, og brukeren har fått rimelig anledning til å opplyse saken sin. I sakstyper med et komplisert regelverk taler det for at NAV burde veilede og utrede mer, i forhold til i saker hvor regelverket er enkelt og det må kunne forventes at brukeren har forstått hvilken dokumentasjon som kreves ut fra den veiledningen og informasjonen som allerede er gitt.

Direktoratet mener videre at ytelseslinjen, som behandlet et svært høyt antall saker årlig, har behov for å kunne avslutte en sak når den er utredet godt nok til at den kan behandles, for å forhindre at saker blir liggende ubehandlet svært lenge. NAV Klageinstans driver derimot ikke med massesaksbehandling i like stor grad som vedtaksinstansene, og de behandler ofte de mest komplekse sakene hvor det er større behov for utredning og veiledning for å skaffe til veie et godt nok beslutningsgrunnlag før vedtak fattes.

Direktoratets inntrykk er at enhetene er bevisste på sin informasjons- og utredningsplikt, og at balansen er vurdert på en god måte. Direktoratet peker samtidig på at det ikke kan utelukkes at balansen er feil i enkeltsaker i en saksmasse på flere millioner vedtak. Direktoratet opplyser for øvrig i intervju høsten 2020 at rundskrivene til folketrygdloven § 21-3 (om brukers opplysningsplikt) og § 21-4 (om etatens rett til å innhente opplysninger) er under revisjon. I forbindelse med dette vil det bli sendt ut fagmelding hvor direktoratet minner resultatområdene om balansen og hvilke kriterier som bør vektlegges i vurderingen av denne.

Arbeids- og sosialdepartementet opplyser videre i brev til Riksrevisjonen av 3. mars 2021 at det i januar 2021 kom nye retningslinjer fra direktoratet for bruk av folketrygdlovens § 21-7, som innebærer en klargjøring av NAVs veilednings- og utredningsplikt før vedtak fattes.

### **5.5.2 Varierende kvalitet på vedtaksbrevene fra vedtaksinstansene fører til unødvendige klager**

Et vedtaksbrev skal gjøre brukeren i stand til å forstå vedtaket NAV har fattet. Ifølge forvaltningsloven § 25 skal begrunnelsen i vedtaket vise til reglene som vedtaket bygger på, og videre nevne de faktiske forhold som ligger til grunn. I tilfeller der en bruker får avslag eller delvis medhold på søknaden, vil en god begrunnelse av vedtaket være særlig viktig for brukeren. Gode og individuelt begrunnede vedtaksbrev er sentrale for å forebygge klager.<sup>73</sup>

I perioden 2017–2019 har NAV Klageinstans i sine kvalitetsrapporter pekt på at det er varierende kvalitet på vedtaksbrevene som vedtaksinstansene utarbeider. I intervju høsten 2020 utdypet videre styringsenheten i NAV Klageinstans at de mener vedtaksinstansene på flere ytelsesområder har en praksis som ikke tilfredsstillende forvaltningslovens krav (§ 25) om at brukeren skal settes i stand til å forstå vedtaket, og at det fører til unødvendige klager. Styringsenheten presiserer at det er forskjeller mellom ytelsesområdene, og at det til en viss grad kan forklares av hvilke fagsystemer som blir brukt i saksbehandlingen. I kvalitetsrapporten til direktoratet fra 2019 skriver NAV Klageinstans at en del ytelsesområder har vedtak som i stor grad er basert på standardtekster som hentes automatisk fra etatens systemer, noe som fører til at vedtakene ofte blir lite individualisert og tilpasset den enkelte brukeren. Dette gjelder spesielt for ytelser som behandles i saksbehandlingssystemet Arena, og særlig avslagsvedtakene på søknader om arbeidsavklaringspenger. Det nevnes at det også er problematisk for ytelsene sykepenger, uføretrygd, alderspensjon og engangsstønad/foreldrepenger.

<sup>73</sup> «Omgjøring av vedtak i NAV og Trygderetten» av Sintef (2016), side 1.

Styringsenheten til NAV Arbeid og ytelse er enig i at klare og tydelige brev til brukerne vil gi færre unødvendige klager, og viser til at det i 2019 har vært gjort et større arbeid med vedtaksbrev i saker om dagpenger og arbeidsavklaringspenger. For Arena-ytelsene har NAV Arbeid og ytelse jobbet bevisst med å legge til rette for at saksbehandler tar seg tid til å tilpasse vedtaksbrevene til den enkelte sak og mottaker. Ifølge styringsenheten i NAV Arbeid og ytelse er det nylig utarbeidet støttemaler for utarbeiding av avslagsbrev, samt forklaringer og hjelpetekst som skal bistå saksbehandler med å utforme vedtaket mest mulig individuelt. Arbeids- og velferdsdirektoratet har for øvrig vært med i prosessen for å forbedre dagpengevedtakene, og har stått for språkvask for å sikre klart språk. Når det gjelder vedtak om uføretrygd, vises det til at det i 2019 ble innført en ny metodikk for behandling av søknader om uføretrygd. Den nye metodikken har ifølge styringsenheten i NAV Arbeid og ytelse gitt et godt utgangspunkt for gode vedtaksbrev blant annet gjennom en samling av standardtekster som saksbehandler kan benytte i sin vilkårsvurdering.

Arbeids- og velferdsdirektoratet erkjenner at det fremdeles er utfordringer med vedtaksbrev på enkelte områder, og trekker fram at en av årsakene er at Arena er et utfordrende system som gir lite rom for å gjøre større endringer på brevløsningene for saker som omhandler dagpenger og arbeidsavklaringspenger. Ifølge direktoratet pågår det et arbeid med å se på noen muligheter for å kunne endre innholdet i enkelte brev. Direktoratet ser at det også er et kontinuerlig behov for å jobbe med å forbedre tekst og sikre klart språk, fordi det er en balansegang mellom å gi tilstrekkelig detaljnivå og klar informasjon i brevene. Ved utvikling av systemer vil NAV ha større fleksibilitet ved brevendringer og legge vekt på brukertesting. Det presiseres videre at det pågår et forprosjekt som omhandler utfasing av Arena med oppstartsbevilgning gitt i Prop. 1.S (2020–2021). I brev til Riksrevisjonen av 3. mars 2021 opplyser Arbeids- og sosialdepartementet at det i tildelingsbrevet til Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2021 har gitt direktoratet i oppdrag å redegjøre for hvordan etaten arbeider med retningslinjer og arbeidsprosesser rundt klarspråk.

### **5.5.3 Varierende kvalitet på vedtaksbrev og innstillinger fra vedtaksinstansene fører til merarbeid for NAV Klageinstans**

I sin behandling av en klagesak legger NAV Klageinstans vekt på det opprinnelige vedtaket i saken, i tillegg til et oversendelsesbrev fra vedtaksinstansene. Oversendelsesbrevet inneholder vedtaksinstansens redegjørelse for hvorfor de mener at vedtaket bør stadfestes. Som nevnt under avsnitt 5.5.2 har NAV Klageinstans over lengre tid også påpekt at det er varierende kvalitet i vedtaksbrevene fra vedtaksinstansene. I tillegg har klageinstansen i sine kvalitetsrapporter for 2018 og 2019 påpekt at det er store forskjeller i kvaliteten på vedtaksinstansenes oversendelsesbrev. Mange av brevene er ifølge klageinstansen for korte, mangler vesentlige opplysninger og inneholder få eller ingen spor av vurderingene som vedtaksinstansen har gjort i den enkelte sak.

Styringsenheten i NAV Klageinstans viser til at sykepengeområdet har vært et område med særlige og vedvarende utfordringer knyttet til mangelfulle oversendelsesbrev. Dette er også omtalt i kvalitetsrapporten for 2018 og 2019. Ifølge styringsenheten har klageinstansen over tid tatt på seg merarbeidet med å sette seg inn i og ta de fleste av disse sakene videre. Dette har blitt gjort av hensyn til brukeren, som ender opp med å gå en ekstra runde i systemet dersom saken blir returnert til vedtaksinstansen for ny behandling. I september 2020 informerte klageinstansen imidlertid NAV Arbeid og ytelses styringsenhet om at de ville begynne å returnere saker der oversendelsesbrevet var av særlig dårlig kvalitet. Formålet har ifølge klageinstansen vært å heve kvaliteten på oversendelsesbrevene, slik at rettssikkerheten til brukerne blir ivarettatt på en god måte. Styringsenheten til NAV Arbeid og ytelse presiserer at ansvaret for den løpende oppfølgingen av at oversendelsesbrev er gode nok, ligger hos den enkelte leder av de ulike enhetene. Styringsenheten sier samtidig at da de ble gjort klar over forholdene som ble omtalt i kvalitetsrapporten for 2019, iverksatte de særskilt dialog med og oppfølging av ett av sykepengemiljøene, hvor utfordringene lå.

Manglende opplysninger og dårlige begrunnelser i vedtaksbrev og oversendelsesbrev vanskeliggjør arbeidet for saksbehandlerne i NAV Klageinstans ved at det blir vanskelig å finne fram til riktig dokumentasjon og relevante opplysninger i saken. Dette fører til lengre saksbehandlingstid. Klageinstansen presiserer at dersom både vedtak og oversendelsesbrev mangler individuell begrunnelse, blir det svært vanskelig for brukeren å ivareta sine interesser i saken. I tillegg til at brukers rettssikkerhet ikke blir ivarettatt, blir det også vanskelig for klageinstansen å overprøve vedtaket.<sup>74</sup>

<sup>74</sup> NAV Klageinstans sin overordnede kvalitetsrapport til Arbeids- og velferdsdirektoratet 2018, side 8.



#### **5.5.4 Arbeid for å sikre tilstrekkelig kvalitet i vedtaksinstansenes arbeid**

Arbeids- og velferdsdirektoratet viser til at det er etablert en rekke mekanismer som skal sikre god kvalitet i vedtaksinstansenes saksbehandling av førstegangsvedtak og klagesaker. Eksempler på dette er løpende kompetansehevende tiltak for saksbehandlere og at det er utarbeidet omfattende veiledere og rutiner for saksbehandlingen. Det er også etablert roller som fagkoordinator i de ulike miljøene, som igjen deltar i fagnettverk. Hovedhensikten med disse nettverkene er å løfte faglige utfordringer og problemstillinger, slik at etaten kan sikre høyere kvalitet og lik praksis på tvers av enheter. Det er også etablert internkontrollmekanismer, som totrinnskontroll, både i førstegangsbehandlingen og i klageomgangen.

Direktoratet har videre pålagt vedtaksinstansene i ytelseslinjen å gjennomføre faste kvalitetsmålinger på en rekke ytelsesområder. Det gjennomføres ikke kvalitetsmålinger på klagesaker, men god kvalitet i førstegangsvedtaket vil ifølge styringsenheten i NAV Arbeid og ytelser gi færre klagesaker og gjøre saksbehandlingen i klageomgangen lettere. Blant annet viser NAV Arbeid og ytelser til at de i sine kvalitetsmålinger gjennomgår et utvalg av 400 saker og kontrollerer dem mot en ulike momenter som er definert som viktige for å sikre at riktig vedtak blir fattet. I tillegg utføres det enkeltstående, mer spissede undersøkelser der man ser på risiko for feil/ulik praksis.

Arbeids- og velferdsdirektoratet peker i intervju på at et viktig element for å sikre tilstrekkelig kvalitet i klagesakene er at NAV Klageinstans utarbeider årlige kvalitetsrapporter. Rapportene beskriver kvalitetsutfordringer som klageinstansen ser gjennom sin behandling av klagesakene fra vedtaksinstansene. NAV Klageinstans utarbeider egne, detaljerte kvalitetsrapporter til ledelsen for vedtaksinstansene, slik at de skal ha best mulig forutsetninger for å følge opp og forbedre seg. Videre utarbeider de en egen rapport til direktoratet, som beskriver mer overordnede utfordringer som går igjen, eller som er relevante for flere ytelser/områder. Som vist i avsnitt 5.5.1 og 5.5.2 har NAV Klageinstans over tid påpekt flere svakheter knyttet til saksbehandlingen i vedtaksinstansene. Styringsenheten til klageinstansen opplever at det faktisk at de må peke på de samme svakhetene år etter år, viser at arbeidet med å heve kvaliteten i saksbehandlingen ikke har blitt prioritert tilstrekkelig i vedtaksinstansene. Styringsenheten understreker viktigheten av at Arbeids- og velferdsdirektoratet – som kan instruere vedtaksinstansene – følger opp og sikrer at vedtaksinstansene har tilstrekkelig kvalitet i sin saksbehandling. De opplever at direktoratet over tid har hatt for lite oppmerksomhet på å følge opp og utbedre kvalitetsproblemene som påpekes i de årlige kvalitetsrapportene.

Direktoratet understreker at det er de ulike enhetene i vedtaksinstansene som har hovedansvaret for å følge opp punktene som kvalitetsrapportene peker på, men at de samtidig skal rapportere om deres kvalitetshevende aktiviteter som en del av oppfølgingsprosessene. Styringsenheten til NAV Arbeid og ytelser opplyser at resultatene fra kvalitetsrapportene som hovedregel følges opp i det enkelte saksbehandlingsmiljø. I den grad rapportene skulle vise større og systematiske utfordringer, tas dette som regel opp i løpende dialog mellom styringsenhetene i de to instansene.

Ifølge direktoratet har de overordnede kvalitetsrapportene fra NAV Klageinstans fra 2020 formelt blitt behandlet i ledermøter i de ulike avdelingene i direktoratet, hvor eventuelle tiltak og oppfølging i dialog med vedtaksinstansene vurderes. Kvalitetsrapporten var også en egen sak i etatens ledergruppe (direktørmøtet) i 2018 og 2020, og på etatens driftsmøte i 2017 og 2018. Direktoratet informerer også om at kvalitetsrapportene er en del av informasjonsgrunnlaget for et sekretariat til en kvalitetsgruppe som fikk i oppgave å forberede et kvalitetsbilde og foreslå overordnede kvalitetstiltak. Kvalitetsgruppen ble etablert i 2017, og består blant annet av direktørene for resultatområdene og seksjonslederene i Ytelsesavdelingen. Møtene i kvalitetsgruppen har ikke vært avholdt siden mai 2019, blant annet på grunn av koronasituasjonen.

### **5.6 NAV Klageinstans' arbeid påvirker inngangen av ankesaker og Trygderettens ankesaksbehandling**

Dersom en bruker får avslag i klageomgangen i NAV Klageinstans, kan vedkommende velge å anke saken til Trygderetten. På samme måte som NAV Klageinstans er avhengig av at vedtaksinstansene har utredet en klagesak på en tilfredsstillende måte, er Trygderetten avhengig av at NAV Klageinstans har forberedt ankesaken på best mulig måte.

### 5.6.1 Mangelfull medisinsk utredning av saker fører til unødvendige ankesaker og merarbeid for Trygderetten

Det framgår av avsnitt 5.3.3 at det over tid ikke har vært tilstrekkelig kapasitet på trygdemedisinsk kompetanse i NAV. I intervju peker dommere i Trygderetten videre på at NAV Klageinstans i større grad burde involvere rådgivende overleger når de behandler klager og anker knyttet til helserelaterte ytelser. Dommerne opplever at ankesakene som blir oversendt fra NAV Klageinstans, stort sett er godt nok opplyst, men at den medisinske dokumentasjonen som foreligger, i alt for liten grad er gjennomgått av personer med medisinsk kompetanse. For flere av sakene vil ankesaksbehandlingen i Trygderetten være første gang en person med medisinsk kompetanse (fagkyndig) gjennomgår og tar stilling til sakens medisinske opplysninger.

Manglende medisinske vurderinger fra rådgivende overlege i behandlingen av sakene i NAV fører ifølge dommerne i Trygderetten til at mange saker unødvendig ender opp i Trygderetten. Dersom Trygderetten mener saken ikke er godt nok opplyst til å avgjøre realiteten, opphever de ankesaken og sender den til ny behandling i NAV Klageinstans.<sup>75</sup> Ifølge dommere i Trygderetten vil det på grunn av den lange liggetiden i Trygderetten ta mange måneder – opptil ett år – før dette skjer. Dette fører til ekstra ventetid for brukeren. I perioden 2015–2019 ble årlig omtrent 9 prosent av sakene som kom inn til Trygderetten, opphevet og henvist til ny behandling hos ankemotparten. Ytelsene uføretrygd og arbeidsavklaringspenger skiller seg ut med en høyere andel opphevede saker.<sup>76</sup>

### 5.6.2 Uoversiktlig oversendelse av ankesaken gjør at ankesaksbehandlingen i Trygderetten tar lengre tid

Når NAV Klageinstans sender over ankesaken til Trygderetten, skal saksmappen inneholde et oversendelsesbrev som redegjør for klageinstansens vurderinger. Dommerne i Trygderetten opplever at det er varierende kvalitet på oversendelsesbrevene fra NAV Klageinstans. Ifølge dommerne har brevet en viktig funksjon, fordi saksmappen med dokumenter fra NAV ofte er omfattende og uoversiktlig. Dårlige oversendelsesbrev gjør det videre vanskeligere for administratoren å sette seg inn i ankesaken på en effektiv måte. Ifølge dommerne endret brevene form i forbindelse med innføring av såkalt forenklet klagesaksbehandling i NAV i 2018.<sup>77</sup> Dommerne sier at malen for utforming av brevene tidligere var tettere knyttet til kravene i trygderettsloven § 13 (1), og at det var et fast oppsett for innhold. Til tross for endring i 2018 opplever dommerne at informasjon kan være blandet sammen, og at det ikke er noe fast mønster i brevene. Det er ifølge dommerne ofte en uklar eller manglende framstilling av saksforholdet og de faktiske forholdene som vedtaket bygger på. Dommerne konkluderer med at forenklingene i oversendelsesbrevene har gjort dem mindre informative, og at de har ført til betydelig merarbeid for dommere i Trygderetten.

### 5.6.3 Arbeid for å sikre tilstrekkelig kvalitet i NAV klageinstans sitt arbeid

NAV Klageinstans jobber med å sikre likebehandling i sakene på ulike måter, både internt i enheten og på tvers av enhetene. Alle klagesaker og ankesaker som behandles i NAV Klageinstans, gjennomgås av en medunderskriver. Medunderskriver skal kvalitetssikre vedtak og vurderinger. Faglederne ved hver enhet lager i tillegg praksisprofiler (statistikk om omgjøringsandel, antall behandlede saker o.l.) for hver enkelt saksbehandler. Denne informasjonen brukes først og fremst for å sikre lik praksis også internt, og er noe klageinstansen gjør på eget initiativ. Ved å se på profilene kan lederne oppdage ulikheter i saksbehandlerens saksbehandling, og de kan innlede diskusjoner om praksis. De ulike enhetene samarbeider og diskuterer erfaringer i saksbehandlingen for å sikre likebehandling på tvers av enhetene. Enhetene samler blant annet tidligere vedtak i en vedtaksbank. Hvert fagområde har dessuten en fagkoordinator som har ansvar for å sikre lik praksis på det aktuelle fagområdet på tvers av enhetene.

Som rapporten påpeker i avsnitt 5.6.1 og 5.6.2, har Trygderetten flere innvendinger mot kvaliteten på arbeidet som gjøres i NAV Klageinstans. NAV Klageinstans får imidlertid ikke systematiske overordnede tilbakemeldinger på kvaliteten og innholdet i ankesakene som oversendes Trygderetten. Trygderetten sender kun informasjon om utfallet i enkeltsaker, og Klageinstansen holder selv på overordnet nivå oversikt over utfallet av ankesakene i Trygderetten og vurderer løpende eventuelle endringer i omgjøringsprosjenter,

<sup>75</sup> Arsrapport Trygderetten 2019, side 19.

<sup>76</sup> Arsrapport Trygderetten 2019, side 19.

<sup>77</sup> I brev av 3. mars fra Arbeids- og sosialdepartementet viser det til at oversendelsesbrevene skal ivareta to hensyn:

1. De skal dekke Trygderettens behov for å få oversikt over saken og NAVs argumenter
2. De skal sette bruker i stand til å forstå NAVs standpunkt i saken og gi motargumenter til NAVs framstilling.

Endringene i brevene i 2018 ble ifølge Arbeids- og sosialdepartementet foretatt av hensyn til brukerne som ledd i NAVs arbeid med klarspråk. NAV Klageinstans hadde dialog med Trygderetten i denne prosessen og Trygderettens synspunkter ble tatt hensyn til i utformingen av brevene.

mv. Styringsenheten i NAV Klageinstans sier at dette gir et grunnlag for å vurdere områder hvor rettspraksis kan være uklar, men at det gir begrenset informasjon om kvaliteten i saksbehandlingen. Både leder av Trygderetten og direktør i NAV Klageinstans opplyser i intervju at de derfor ser et behov for å få på plass bedre prosesser og mer dialog mellom NAV og Trygderetten, for å blant annet kunne sikre tilstrekkelig kvalitetsutvikling i ankesakskjeden. Fram til 2015 ble det avholdt faste, årlige kontaktmøter mellom Trygderetten og Arbeids- og velferdsdirektoratet. NAV Klageinstans deltok også på disse møtene, som blant annet ble brukt til å gi tilbakemeldinger om forbedringspunkter for begge parter, som for eksempel kvalitet i ankesaksforberedelsen og form på oversendelsesbrev fra ankemotpart. Møtene ble videre brukt til å ta opp saksområder der NAV så variasjon i kjennelser, eller områder hvor kjennelser var i strid med NAVs rundskriv og endringer av lovverk kunne være aktuelt. En gjennomgang av referatene fra kontaktmøtene i 2014 og 2015 viser at det ble diskutert blant annet forberedningspunkter i NAVs bruk av trygdemedisinsk kompetanse samt uenighet rundt lovfortolkning i saker om ung uføresaker.

Styringsenheten i NAV Klageinstansen er ikke kjent med hvorfor disse møtene ikke er gjennomført etter 2015, men uttrykker at det er behov for slike møter, og at de også har etterlyst dem. NAV Klageinstans har fått beskjed av Arbeids- og velferdsdirektoratet om at det er direktoratet som skal forestå all faglig kontakt mellom NAV og Trygderetten for å sikre ryddighet i dialogen. Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser om at fravær av kontaktmøter ikke har vært et bevisst valg, men at det kan synes som om dette møtepunktet mellom NAV og Trygderetten ikke har oppfylt noe behov. Direktoratet opplyser imidlertid om at kontaktmøtene er gjenopptatt og at det ble gjennomført et kontaktmøte hvor representanter fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, NAV Klageinstans og Trygderetten i oktober 2020.

Arbeids- og sosialdepartementet peker på at det i utgangspunktet er virksomhetenes ansvar å sikre at slike møtepunkter opprettholdes. Departementet arrangerte i starten av 2020 et felles møte mellom Arbeids- og velferdsdirektoratet, NAV Klageinstans og Trygderetten for å diskutere hvordan partene bør håndtere informasjonsutveksling, dialog og prognosearbeid i tiden framover. Departementet har videre gitt tydelige signaler om at direktoratet og Trygderetten skal ha god dialog og samhandling.

Trygderetten har over lengre tid kun publisert et fåtall kjennelser, og kjennelsene har blitt publisert lang tid etter at kjennelsen er avsagt. Et eksempel er at kjennelser som Trygderetten avsa i saker med EØS-problematikk i 2017, som har blitt problematisert i NAV/EØS-saken<sup>78</sup>, først ble publisert i 2020. Styringsenheten i NAV Klageinstans mener at Trygderettens publiseringspraksis gjør klageinstansen avhengig av manuelle rutiner for lagring og oppfølging av kjennelsene internt og overfor direktoratet. Ifølge saksbehandlere i klageinstansen kan dette føre til at saksbehandlerne går glipp av interessante og vesentlige opplysninger. Fra 2021 skal Trygderetten publisere alle fullt grunngitte kjennelser, kort tid etter at kjennelsen foreligger. I brev av 3. mars 2021 opplyser Arbeids- og sosialdepartementet om at Trygderetten har inngått avtale med Lovdata om publisering av alle grunngitte kjennelser fra Trygderetten fra og med 30. november 2020. Inntil da har kun et utvalg av Trygderettens kjennelser ligget tilgjengelig på Lovdata Pro og da bare for betalende abonnenter på Lovdata. Ifølge departementet det nå være mulig for alle å søke seg fram til Trygderettens grunngitte avgjørelser.

## 5.7 Svakheter i virksomhetenes saksbehandlingssystemer

### 5.7.1 Fragmenterte saksbehandlingssystemer gjør klagesaksbehandlingen tidkrevende

For at NAV skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes,<sup>79</sup> må saksbehandlerne i behandlingen av klagesaker sette seg grundig inn i alle relevante dokumenter knyttet til saken. Dette gjelder både for vedtaksinstansene og for NAV Klageinstans. Antall dokumenter som må gjennomgås, vil variere fra område til område og avhenge av sakens karakter. Ifølge styringsenheten i NAV Arbeid og ytelse gjør dagens situasjon med mange ulike systemer og løsninger det utfordrende og tidkrevende å få fram all relevant informasjon i en klagesak. Saksbehandlerne i NAV Klageinstans understreker at arbeidet med å gå gjennom ulike dokumenter utgjør mesteparten av saksbehandlingstiden i en klagesaksbehandling, og at det tar lengre tid fordi dokumentasjon må innhentes fra flere systemer.

Saksbehandlere i både vedtaksinstansene og i NAV Klageinstans opplyser at dette er særlig utfordrende for klager på ytelse som krever at man må følge brukers historikk lenger tilbake i tid, som i saker om uføretrygd,

<sup>78</sup> Høsten 2019 ble det offentlig kjent at NAV hadde praktisert folketrygdlovens krav til opphold i Norge for mottakere av ytelsene arbeidsavklaringspenger, sykepenger og pleiepenger i strid med trygdeforordningen og øvrig EØS-rett. Dette omtales i rapporten som «NAV/EØS-saken».

<sup>79</sup> Forvaltningsloven § 17.

arbeidsavklaringspenger og grunn- og hjelpestønad. Dokumentasjon fra før 2010 ligger ikke i arkivsystemet Gosys, men kan enten ligge i Arena, i en fysisk saksmappe eller andre steder i NAVs systemer. Å få tilgang til fysiske saksmapper kan være vanskelig da disse oppbevares på de lokale NAV-kontorene.<sup>80</sup> Ofte blir ikke mappene sendt med klagesaken, og saksbehandlerne i NAV Klageinstans må bruke tid og ressurser på å innhente disse når de begynner klagesaksbehandlingen. Også Trygderetten trenger tilgang til saksmapper, og dommere uttaler i intervju at disse i større grad burde blir sendt med ankesaken.

Styringsenheten i NAV Arbeid og ytelse understreker at de må løse sine oppgaver innenfor de rammene som foreligger, og at de derfor jobber systematisk med å lage gode rutiner for hvordan den enkelte saksbehandler skal gå fram for å best mulig opplyse den enkelte sak. Samtidig jobbes det kontinuerlig i etaten med å sikre lik arkiveringspraksis, og at ansatte har nødvendige tilganger. Videre framheves det at det pågår omfattende systemutvikling og digitaliseringsarbeid i NAV, som stadig forenkler saksbehandlers oppgaver med å få fram relevante opplysninger i sakene.

Styringsenheten i NAV Arbeid og ytelse legger til at det stadig oppstår utfordringer i forbindelse med at etaten blant annet ikke har tilstrekkelig enhetlig arkiveringspraksis mellom de ulike organisatoriske enhetene. Dette medfører at saksbehandlere ikke nødvendigvis har tilgang til relevant dokumentasjon som er lagt inn av veiledere på NAV-kontor, mv. Ifølge styringsenheten i NAV Arbeid og ytelse vil personvern hensyn også begrense hvilke dokumenter saksbehandler har tilgang til, da tjenstlig behov vil styre saksbehandlers tilgang på informasjon fra andre pågående eller tidligere saker om brukere.

### 5.7.2 Oversendelse av ankesaker fra NAV Klageinstans til Trygderetten er ressurskrevende

Formen på oversendelsen av ankesaker fra NAV Klageinstans til Trygderetten har medført ekstraarbeid for både NAV Klageinstans og Trygderetten, noe som bidrar til lengre saksbehandlingstid. Ankesakene har blitt oversendt i form av en fysisk saksmappe, noe som vil si at NAV Klageinstans har skrevet ut de dokumentene de mener er relevante for saken, og videresendt dem til Trygderetten via post. Dette har krevd mye ressurser av saksbehandlerne i NAV Klageinstans. Å sette seg inn i ankesaken via en fysisk saksmappe har ifølge dommere i Trygderetten vært krevende fordi den har inneholdt en stor mengde dokumenter. Dommerne opplyser om at de bruker mye tid på å finne fram til de viktigste dokumentene, og at det blir vanskeligere av at det sendes med unødvendige dokumenter som ikke er relevant for behandlingen av saken. Det har også i en del saker manglet helt nødvendige dokumenter.

I juni 2020 ble det innført en elektronisk oversendelsesløsning, noe som har vært planlagt i lengre tid, men blitt forsinket. Trygderetten har i liten grad startet å behandle de sakene som har blitt oversendt elektronisk, fordi de fortsatt arbeider med ankesaker som kom inn på papir før juni 2020. Det er dermed for tidlig å si noe om effektene av den nye løsningen, men Arbeids- og sosialdepartementet forventer at den vil føre til en effektivisering av saksgangen. Saksbehandlere i NAV Klageinstans uttalte i intervju, før løsningen ble innført, at elektronisk oversendelse muligens kan minske ressursbruken samlet sett, men at hver enkelt saksbehandler i NAV Klageinstans ikke nødvendigvis vil spare særlig mye tid. Dette fordi de istedenfor å skrive ut alle relevante dokumenter må innhente elektroniske dokumenter og samle dem i et felles dokument, noe som er krevende som en følge av ulike systemer i NAV. Leder av Trygderetten presiserer at Trygderetten, selv med den nye oversendelsesformen, må benytte vesentlige ressurser på innregistrering av saker og opplysninger når saksmappene kommer inn til Trygderetten. Leder av Trygderetten vurderes det imidlertid som fordelaktig for saksbehandlingen at det nå er elektroniske versjoner av saksdokumentene – blant annet ved at alle rettens dommere har tilgang på sakens dokumenter samtidig. Dommere i Trygderetten opplyser om at saksmappene – selv om de er digitale – vil innebære mye jobb for å finne fram til relevant dokumentasjon.

Arbeids- og sosialdepartementet opplyser i intervju om at det pågår et arbeid i Arbeids- og velferdsdirektoratet med å utvikle mer helhetlige tjenester i NAV, hvor brukernes behov skal stå i sentrum. I tildelingsbrev for 2020 ba departementet videre Arbeids- og velferdsdirektoratet om å delta i en utredning av behovet for tjenesteutvikling for å oppnå sammenhengende tjenester på klage- og ankesaksområdet. Hensikten med dette er å oppnå en tettere dialog mellom Arbeids- og velferdsdirektoratet og Trygderetten om Trygderettens arbeid med å innføre fullelektronisk saksbehandling og motta sakene digitalt fra ankemotpartene. Trygderetten har ikke store ressurser til IKT-utvikling, og departementet mener at Arbeids- og velferdsdirektoratet som den viktigste ankemotparten, vil kunne bidra med sin kompetanse i

<sup>80</sup> Det oppbevares også saksmapper i andre forvaltningsenheter, samt at en del fylker har saksmapper i fjernarkiv. Dette bidrar til at det ofte er utfordrende å finne tilbake til «gamle» mapper.

Trygderettens utviklingsarbeid. Departementet presiserer at det ønsker at virksomhetene tar mest mulig ansvar selv, men at departementet kan bidra med å tilrettelegge for dialogen der det er nødvendig.

## **6 Koronapandemiens påvirkning på klage- og ankesaksbehandling i NAV og Trygderetten**

### **6.1 Betydningen av koronapandemien for saksavvikling og saksbehandlingstider på klage- og ankesaksområdet i 2020 og i tiden framover**

#### **6.1.1 Klage- og ankesaksområdet har blitt nedprioritert i NAV i store deler av 2020**

Den plutselige og store økningen i antall søknader om dagpenger NAV ble stilt overfor i mars 2020, gjorde at Arbeids- og velferdsdirektoratet måtte foreta nødvendige omprioriteringer for etaten. I brev av 8. april 2020 orienterte direktoratet Arbeids- og sosialdepartementet formelt om at det var nødvendig å nedprioritere flere oppdrag fra tildelingsbrevet for 2020 for å kunne sikre behandling av den økte massen søknader om livsoppholdsytelser.

Direktoratet ba i et særskilt mål- og disponeringsskriv i april 2020 sine underliggende enheter, deriblant vedtaksinstansene og NAV Klageinstans, om å stille ressurser til disposisjon til saksbehandling av dagpengesøknader. I samme brev ble underliggende enheter blant annet bedt om å sette aktiviteter som interne utviklingstiltak og kvalitetsundersøkelser på vent. Ifølge direktoratet ble det ikke her eksplisitt beskrevet at klage- og ankesaksbehandlingen skulle nedprioriteres. Området ble imidlertid, som en konsekvens av hvilke ressurser som ble omdisponert, i praksis nedprioritert. Dette har videre fått store konsekvenser for kapasiteten NAV har hatt tilgjengelig på klage- og ankesaksområdet i 2020.

Saksbehandlere fra ulike deler av NAV ble omdisponert til å bistå med saksbehandling i vedtaksinstansene og til NAV Kontaktsenter, for å også sikre god informasjon til brukere som kontakt med etaten. Direktoratet opplyser at blant annet NAV Klageinstans i april 2020 ble bedt om å avgi 50 saksbehandlere, og at ytterligere 35 saksbehandlere senere ble avgitt. Dette utgjorde ifølge direktoratet nær en tredel av instansens saksbehandlere, og har nødvendigvis hatt store konsekvenser for instansens evne til å avvikle klage- og ankesaker. NAV Klageinstans opplyser også om at ansatte i instansen har bidratt med vesentlige ressurser i fagarbeidet knyttet til endringer i regelverk under koronakrisen. Ifølge direktoratet har ressurser som har vært omdisponert fra NAV Klageinstans, gradvis blitt tilbakeført fra september 2020. Per oktober 2020 var opprinnelige ressurser tilbakeført til NAV Klageinstans.

#### **6.1.2 Trygderetten har hatt redusert kapasitet til å avvikle ankesaker i 2020**

Trygderetten anslår selv at koronapandemien har ført til at det i perioden mars til august 2020 har blitt behandlet 25 prosent færre saker enn vanlig. Årsaken til den reduserte kapasiteten er at Trygderetten ved inngangen til koronakrisen hadde begrensede muligheter til å benytte hjemmekontorløsninger, og utfordringer med at ankesakene foreligger på papir. Hjemmekontorløsninger kom på plass i løpet av våren 2020, men ifølge leder av Trygderetten var det fremdeles høsten 2020 utfordringer knyttet til at saksmappene ikke foreligger elektronisk. Dette innebærer at saksmappene må fraktes fram og tilbake fra hjemmekontor for å kunne avvikle saker. Hjemmekontorløsningen er særlig problematisk for avvikling av saker med flere dommere, typisk saker hvor det er satt ned tverrfaglig rett. Det har vært begrensede muligheter til å gjennomføre såkalt muntlig rådslagning mellom dommerne fordi kun én dommer kan ha den fysiske saksmappen til enhver tid.

På grunn av redusert mulighet til å ta imot og registrere ankesaker ga leder av Trygderetten i mars 2020 beskjed til NAV Klageinstans om at de ikke skulle sende inn flere ankesaker. Trygderetten mottok derfor ikke ankesaker fra NAV mellom mars og mai 2020. Leder av Trygderetten presiserer at koronapandemien bidro til at de kunne prioritere å få på plass løsningen for fullelektronisk oversendelse av saker fra NAV Klageinstans, og at den kom på plass i juni 2020. Trygderetten har videre, sammen med NAV Klageinstans, bistått departementet i arbeidet med å få på plass nødvendige endringer i trygderettsloven, slik at lovteksten åpner for at NAV kunne sende oversendelsesbrevet til den private part til uttalelse og deretter ankesaken elektronisk til Trygderetten.

### 6.1.3 Håndteringen av NAV/EØS-saken har også bidratt til redusert kapasitet til saksbehandling av klage- og ankesaker

Høsten 2019 ble det offentlig kjent at NAV hadde feilpraktisert folketrygdlovens oppholds krav for personer som hadde mottatt arbeidsavklaringspenger, sykepenger og pleiepenger under opphold i andre EØS-stater («NAV/EØS-saken»). I etterkant har det vært gjennomført et større opprydningsarbeid i NAV, og et eksternt utvalg har gransket forholdet. Utvalget avla sin sluttrapport «*NOU 2020:9 Blindsonen – Gransking av feilpraktiseringen av folketrygdens oppholds krav ved reiser i EØS-området*» i august 2020.

I 2019 og 2020 har både NAV og Trygderetten måttet avse en del ressurser i forbindelse med NAV/EØS-saken. Dette har videre også medført redusert kapasitet til saksbehandling av klage- og ankesaker i virksomhetene. Både NAV Arbeid og ytelser og NAV Klageinstans har måttet avse ressurser til å rydde opp i saker hvor feilpraktisering kan ha funnet sted. Som følge av koronapandemien ble det omdisponert en del ressurser fra NAVs opprydningsarbeid til håndtering av koronapandemien våren og sommeren 2020. Disse ressursene ble tilbakeført høsten 2020. Høsten 2019 brukte Trygderetten ressurser på å identifisere omfanget av saker og enkeltkjennelser relatert til EØS-feltet. I 2020 har ledelsen og flere ansatte i Trygderetten også benyttet ressurser på å framskaffe data til det eksterne utvalget som har gransket saksforholdet.

### 6.1.4 Omfanget av klage- og ankesaker som ligger ubehandlet i NAV øker i 2020

**Tabell 3 Utvikling i antall ubehandlede klage- og ankesaker i NAV i 2020**

	Antall til behandling (31.12.2019)	Antall til behandling (31.08.2020)	Prosentvis økning
Klagesaker i NAV Arbeid og ytelser	3621	6586	81,8 %
Klagesaker i NAV Klageinstans	10 801	12 144	12,4 %
Ankesaker i NAV Klageinstans	2538	3359	32,3 %
Ankesaker i Trygderetten	2905	3436	18,2 %

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet og Trygderetten

Omfanget av ubehandlede klagesaker er ikke for alle vedtaksinstansene i NAV, kun for NAV Arbeid og ytelser. Tall for Trygderetten inneholder antall ubehandlede saker fra alle ankemotparter (altså ikke kun NAV).

Tabell 3 viser at antall klage- og ankesaker i de ulike instansene økte sterkt i løpet av 2020. Omfanget av saker som ligger ubehandlet, økte mest i vedtaksinstansen NAV Arbeid og ytelser. Antall ubehandlede saker ved utgangen av august 2020 var her over 80 prosent høyere enn ved inngangen til året. En nærmere gjennomgang av statistikk viser at utviklingen i ubehandlede saker i NAV Arbeid og ytelser i 2020 i all hovedsak var drevet av en opphopning av klagesaker innenfor ytelsene dagpenger og arbeidsavklaringspenger. Dette skyldes i all hovedsak at saksbehandlere på dagpengeområdet under koronapandemien har måttet prioritere å ta unna det store antallet innkomne nye søknader. Videre beretter styringsenheten i NAV Arbeid og ytelser at et vesentlig antall saksbehandlere som til vanlig har jobbet med arbeidsavklaringspenger, også har blitt omdisponert til å behandle dagpengesøknader, ettersom de har hatt relevant kompetanse på fagsystemet hvor dagpenger saksbehandles.

Tabell 3 viser videre at antall klagesaker som ligger ubehandlet i NAV Klageinstans, har økt med 12,4 prosent fram til utgangen av august 2020. Direktør for NAV Klageinstans understreker at økningen per utgangen av august 2020 ikke er urovekkende stor for klageinstansens del, til tross for at klageinstansen har hatt svært redusert saksbehandlingskapasitet. Hovedforklaringen på at økningen ikke har vært større, er ifølge NAV Klageinstans at vedtaksinstansene grunnet lav kapasitet har oversendt langt færre saker enn tidligere år. Redusert kapasitet på klagesaksområder har videre medført en nedgang av ankesaker i NAV Klageinstans. Tabell 3 viser samtidig at omfanget av ankesaker i NAV Klageinstans som ligger ubehandlet, er i overkant av 32 prosent høyere ved utgangen av august 2020 enn ved inngangen av året. Ifølge direktør i NAV Klageinstans skyldes dette i all hovedsak at Trygderetten i perioden mars–mai 2020 varslet om at de ikke ønsket å motta ankesaker. Til tross for dette øker også beholdningen av ubehandlede saker i Trygderetten med i overkant av 18 prosent, jf. Tabell 3. Hovedforklaringen på dette er at virksomheten har hatt redusert kapasitet.

### 6.1.5 Saksbehandlingstidene på klage- og ankesaker i NAV Klageinstans øker i 2020

Redusert saksbehandlingsskapasitet har gitt økte saksbehandlingstider i klage- og ankesakskjeden i 2020. Utviklingen i saksbehandlingstider i 2020 er gjengitt i Tabell 4.

**Tabell 4 Utvikling i gjennomsnittlig saksbehandlingstid i NAV Klageinstans i 2020 (uker)**

	Hele 2019	1. tertial 2020	2. tertial 2020	3. tertial 2020*
<b>Klagesaker i NAV Klageinstans</b>	<b>18,1 uker</b>	<b>19 uker</b>	<b>20,1 uker</b>	<b>25,3 uker</b>
<b>Ankesaker i NAV Klageinstans</b>	<b>26,4 uker</b>	<b>23,9 uker</b>	<b>33,3 uker</b>	<b>35,6 uker</b>
<b>Ankesaker i Trygderetten</b>	<b>30,8 uker</b>	<b>31,9 uker</b>	<b>36,1 uker</b>	<b>43,1 uker</b>

Kilde: Registerdata fra Arbeids- og velferdsdirektoratet

Opgitt saksbehandlingstid for Trygderetten er kun for saker hvor NAV er ankemotpart.

\*Tall for 3. tertial er kun inkludert saker for september 2020.

Som det framgår av Tabell 4, er det en sterk økning i saksbehandlingstidene på klage- og ankesakene i NAV Klageinstans og Trygderetten i 2020. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid på klagesaker som ble ferdigbehandlet av NAV Klageinstans i 3. tertial 2020, var på i overkant av 25 uker. Dette er i overkant av sju uker lengre saksbehandlingstid en gjennomsnittet for 2019. Tilsvarende viser Tabell 4 at gjennomsnittlig saksbehandlingstid på ankesaker behandlet av NAV Klageinstans i 3. tertial 2020 er på nærmere 36 uker. Dette er om lag 9 uker lenger enn gjennomsnittet for 2019. Når NAV klageinstans har mange ubehandlede saker som har ligget lenge på vent, vil saksbehandlingstidene fortsette å øke fram til de får tatt unna beholdningen av ubehandlede saker.

Tabell 4 viser også at saksbehandlingstidene på ankesaker i Trygderetten økte i 2020. For saker som ble ferdigbehandlet i 3. tertial 2020, er det en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på over 43 uker, eller rett i underkant av 10 måneder. Dette er i overkant av 12 uker – eller om lag 3 måneder – lenger enn gjennomsnittet for 2019.

### 6.1.6 Det forventes økt inngang av klage- og ankesaker i tiden framover

Styringsenhetene i NAV Arbeid og ytelser og NAV Klageinstans forventer at inngangen av saker i klage- og ankesakskjeden vil stige i tiden framover. Enhetene peker blant annet på at høyere arbeidsledighet vil øke tilfanget av saker på området. Erfaringsvis vil økt ledighet generere flere søknader inn til NAV, som også igjen på sikt vil øke omfanget av klager og anker som kommer inn i systemet.

Videre peker begge enhetene på at Regjeringen i forbindelse med håndteringen av koronasituasjonen har innført ordninger hvor brukere på enkelte ytelsesområder gis midlertidige forlengelser. Dette gjelder blant annet dagpenger og arbeidsavklaringspenger. Disse utsettelsene har gjort at man har «utsatt» klager fra en tradisjonelt klagevillig gruppe av brukere. Idet disse midlertidig forlengelsene oppheves, vil en bruker som ikke får forlenget en ytelse, av erfaring ha en høy tilbøyelighet for å klage. Dette gjelder særlig for arbeidsavklaringspenger. Styringsenheten til NAV Klageinstans antar derfor at det som følge av koronapandemien vil komme en «bølge» av klager fram i tid knyttet til avslag på forlengelse av ytelse. I intervju uttrykker Arbeids- og velferdsdirektoratet at det deler denne forståelsen av situasjonen.

## 6.2 Hva er gjort for å møte utfordringene som har oppstått i 2020?

Omfanget av ubehandlede klage- og ankesaker i både NAV og Trygderetten har økt kraftig i 2020, og vil gi utslag i økte saksbehandlingstider i tiden framover. Ifølge Arbeids- og velferdsdirektoratet har det gitt høyere risiko for manglende måloppnåelse på klage- og ankesaksområdet, og området har derfor fra 2. tertial 2020 blitt kategorisert som såkalt «rød risiko» i etaten. Direktoratet opplyser at det vil være stor oppmerksomhet på området framover, og at det løpende vurderes hvorvidt det er nødvendig med særlige tiltak for å møte de lange saksbehandlingstidene på klage- og ankesaksområdet i tiden framover. I første omgang har direktoratet hatt oppmerksomhet på at de ressursene som har blitt trukket vekk fra klagesaksbehandlingen siden mars 2020, tilbakeføres til sine opprinnelige arbeidsoppgaver. Dette vil bidra til at produksjonen av klage- og ankesaker i NAV trappes opp igjen.



Arbeids- og sosialdepartementet opplyser om at det vil ha stor oppmerksomhet på hva virksomhetene kan gjøre for å sikre tilstrekkelig produksjon av klage- og ankesaker i tiden framover. Et viktig tema i styringsdialogen vil være virksomhetenes planer framover og hvordan de skal komme tilbake til en mer normal situasjon. Departementet peker her på at det for 2020 ble gitt tilleggsbevilgninger til NAV på 900 millioner kroner.<sup>81</sup> I statsbudsjettet for 2021 ble det også vedtatt å styrke NAVs budsjett med 500 millioner kroner, samt at driftsbevilgningene til NAV videre har blitt styrket med ytterligere 250 millioner kroner for 2021, jf. Prop. 79 S (2020–2021). Departementet opplyser at bakgrunnen for styrkingen er at etaten skal ha tilstrekkelig mulighet til å ta tak i oppgaver som har vært midlertidig nedprioritert, samt at etaten skal være rustet til å møte en økt inngang av saker, ettersom det forventes en økt ledighet i tiden framover.

Departementet peker på at konsekvensene av pandemien for klage- og ankesaksområdet blir mer usikre dess lenger ut i saksbehandlingsskjeden man kommer. Dette gjelder både omfanget av endret saksinngang og når endringene slår inn. Foreløpig har Trygderetten, ifølge departementet, fått en relativt bratt nedgang i inngående saker, ettersom NAV har nedprioritert klage- og ankesaksområdet. Inngangen av ankesaker til Trygderetten antas imidlertid å øke i løpet av de nærmeste par årene. Departementet opplyser at det ikke er bevilget særskilte midler til Trygderetten for å håndtere konsekvensene av pandemien. Det ble imidlertid gitt en tilleggsbevilgning på 5 millioner kroner i 2020 for å håndtere antatt økt saksinngang i forbindelse med NAV/EØS-saken.<sup>82</sup> Ifølge departementet har imidlertid ikke NAV/EØS-saken ført til noen økning i saksinngangen til Trygderetten. Departementet forventer imidlertid en sterk økning i ankeinngangen til Trygderetten framover, samtidig som det påpeker at Trygderetten allerede har en stor saksbeholdning. Derfor har departementet videreført tilleggsbevilgningen og gjort den varig i 2021, for å øke Trygderettens ressurser og saksbehandlingsskapasitet. Departementet har videre gitt en ytterligere styrking av Trygderetten på 3,5 millioner kroner i 2021 til å ansette fagkyndige rettsmedlemmer for å behandle den økte mengden saker som må settes med tverrfaglig rett.

---

<sup>81</sup> NAV ble gitt økte driftsbevilgninger på 200 millioner våren 2020, jf. Prop. 67 S (2019–2020) og ytterligere 700 millioner i revidert nasjonalbudsjett, jf. Meld. St. 2 (2019–2020).

<sup>82</sup>Prop. 1 S Tillegg 2 (2019–2020).

## 7 Styring og oppfølging av klage- og ankesaksområdet

De formelle styringssignalene fra Arbeids- og sosialdepartementet til underliggende virksomheter går gjennom tildelingsbrev og etatsstyringsmøter. Departementet avholder tertialvise etatsstyringsmøter med Arbeids- og velferdsdirektoratet, mens det er halvårlege møter med Trygderetten.<sup>83</sup> I etatsstyringsmøtene gir departementet tilbakemelding på virksomhetenes rapportering.<sup>84</sup> Departementet kan gjennom disse tilbakemeldingene gi ytterligere styringssignaler. I tillegg til etatsstyringsmøter kan departement og underliggende virksomhet gjennomføre såkalte særmøter, der de tar opp særskilte problemstillinger.

Arbeids- og sosialdepartementet har videre fastsatt en instruks om virksomhets- og økonomistyring for Arbeids- og velferdsdirektoratet.<sup>85</sup> Formålet med instruksjonen er å klargjøre myndighet og ansvar mellom departementet og direktoratet. Instruksjonen omtaler hvilke krav departementene stiller til arbeids- og velferdsetatens faste oppgaver og aktiviteter. Videre omtaler den krav til nødvendige systemer, rutiner og styringsprosesser for å sikre god måloppnåelse i henhold til tildelingsbrevet.

Arbeids- og velferdsdirektoratet gir styringssignaler til de ulike linjene (økonomilinjene, ytelseslinjen og arbeids- og tjenestelinjen) i arbeids- og velferdsetaten gjennom årlige mål- og disponeringsskriv. Disse brevene tar utgangspunkt i tildelingsbrevet fra Arbeids- og sosialdepartementet og gir de overordnede føringene for virksomheten. Direktoratet har også styringsdialogmøter med enhetene. Resultatrapportering fra virksomheten til Arbeids- og velferdsdirektoratet gjøres gjennom tre årlige virksomhetsrapporteringer og gjennom budsjettreportering.

I Trygderetten utarbeides blant annet årlige planer for produksjon av ankesaker, både på avdelingsnivå og for den enkelte medarbeider som deltar i saksproduksjon. Disse planene har utgangspunkt i tildelingsbrevet fra Arbeids- og sosialdepartementet, og de følges opp månedlig.<sup>86</sup>

### 7.1 Oppfølgingen av saksbehandlingstider i klage- og ankesaksbehandlingen i NAV og Trygderetten

#### 7.1.1 Oppmerksomhet på å redusere saksbehandlingstidene i klage- og ankesaker

Arbeids- og sosialdepartementet peker på at det over tid har sett at klage- og ankesaksområdet har blitt preget av økt saksinnang, og departementet har vært bekymret for at brukere har blitt satt overfor stadig lengre ventetider i klage- og ankesaker. Departementet har derfor fra 2019 rettet økt oppmerksomhet mot å redusere saksbehandlingstiden i klage- og ankesaker, blant annet gjennom føringer i tildelingsbrev. Departementet har videre sett et behov for å følge området tettere og å se klage- og ankesakskjeden mer i sammenheng, og har derfor også etterspurt mer rapportering på området.

I 2019 ble det gjennomført organisatoriske endringer i departementet, og budsjett- og styringsavdelingen i Arbeids- og sosialdepartementet ble opprettet 1. januar 2019. Et av målene med organisasjonsendringen var å styrke departementets arbeid med etatsstyring av underliggende enheter. Konkret fikk en av avdelingens seksjoner (seksjon for strategi og styring av Arbeids- og velferdsdirektoratet) ansvaret for etatsstyringen av både Arbeids- og velferdsdirektoratet og Trygderetten, for å ivareta det strategiske og langsiktige arbeidet rettet mot de to underliggende virksomhetene. Seksjonen har videre budsjettansvaret for virksomhetenes driftskapitler og koordinerer departementets budsjettarbeid overfor de to virksomhetene. Før 2019 lå ansvaret for etatsstyringen av de to virksomhetene hos en av departementets fagavdelinger.

Arbeids- og velferdsdirektoratet peker i intervju på at det fram til 2019 har blitt gitt føringer til underliggende enheter, som også har omfattet klagesaksbehandlingen. Som det er vist i kapittel 4, har direktoratet i 2019 imidlertid satt konkrete styringsparametere med tilhørende rapporteringskrav knyttet til både klage- og ankesaksbehandlingen. Bakgrunnen for dette er ifølge direktoratet en forventning fra Arbeids- og sosialdepartementet om å få bedre styring med saksbehandlingstidene på klageområdet. En innføring av styringsparametere skal bidra til å sikre at området får tilstrekkelig oppmerksomhet.

<sup>83</sup> Departementet avholder egne møter med hver virksomhet, men det er ikke noen felles møter mellom departementet og de to underliggende virksomhetene samlet.

<sup>84</sup> Arbeids- og velferdsdirektoratet rapporterer tertialvis, mens Trygderetten rapporterer hvert halvår.

<sup>85</sup> Fastsatt 1. januar 2017, senere revidert 18. januar 2019.

<sup>86</sup> Årsrapport Trygderetten 2019, side 23.

### 7.1.2 Tilgang på styringsinformasjon om saksbehandlingstid i klage- og ankesakskjeden

Riksrevisjonen har gått gjennom Arbeids- og velferdsdirektoratets tertial- og årsrapportering til Arbeids- og sosialdepartementet i 2019. Gjennomgangen viser at direktoratet rapporterer noe om ytre frist og gjennomsnittlig saksbehandlingstid, men at rapporteringen omhandler alle typer saker samlet (ordinære saker, klagesaker, feilutbetalinger, mv.), og at det er lite informasjon spesifikt om klage- og ankesaker. Gjennomgangen viser at det blant annet ikke framkommer informasjon om

- gjennomsnittlig saksbehandlingstid på klage- og ankesaker i de ulike instansene
- antall eller andel klagesaker som er behandlet utenfor de definerte ytre tidsfristene
- antall eller andel ankesaker som er behandlet utenfor de definerte ytre tidsfristene

Ifølge Arbeids- og velferdsdirektoratet har det over lengre tid vært problematisk å hente ut tilstrekkelig styringsinformasjon på klage- og ankesaksområdet. NAV har på grunn av mange gamle fagsystemer generelle utfordringer med å få ut tilstrekkelig god og konkret informasjon om saksbehandlingen. Dette er imidlertid særlig utfordrende når det gjelder klage- og ankesakene, fordi saksbehandlingen i disse sakene skjer i alle etatens fagsystemer. For å kunne produsere statistikk for klagesaksområdet samlet må etaten sammenstille informasjonen fra en rekke fagsystemer. Disse fagsystemene er igjen bygget opp rundt forskjellige kodeverk – som gjerne har endret seg over tid – noe som gjør det utfordrende å få ut samlet enhetlig statistikk. Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser at de har tilpasset rapporteringen i den grad det har vært teknisk mulig og til det rapporteringsnivået de har ansett at departementet har ønsket. Direktoratet presiserer også at det per i dag tas ut en del relevant statistikk til de enkelte miljøene som behandler klagesaker i form av produksjonsstyringsrapporter, hvor blant annet omfanget av ubehandlede saker for den enkelte enhet framkommer.

Departementet har særlig behov for mer informasjon om saksbehandlingstiden i hele klage- og ankesakskjeden, fra en klagesak kommer inn til en vedtaksinstans i NAV, til en ankesak er ferdig behandlet i Trygderetten. Ifølge departementet er den totale saksbehandlingstiden særlig viktig i et brukerperspektiv. Departementet mener at det for ankesakene i Trygderetten er relativt god tilgang på informasjon om saksbehandlingstid, men at det per i dag ikke er tilstrekkelig tilgang på informasjon om saksbehandlingstiden i instansene som behandler klage- og ankesaker i NAV. Departementet har inntil 2021 ikke informasjon om total tidsbruk for saker/brukere som går gjennom hele klage- og ankesakskjeden.

Departementet peker på at det er gitt konkrete føringer til Arbeids- og velferdsdirektoratet i tildelingsbrevet for 2020 ved at det er presisert at *«på sikt må det jobbes for at det er mulig å hente ut saksbehandlingstid for hver fase i klagesakskjeden»*. Videre har departementet gitt Arbeids- og velferdsdirektoratet et særskilt oppdrag om å utvikle statistikkgrunnlag for antall klagesaker og saksbehandlingstid i henholdsvis vedtaksinstansene og klageinstansen (klagesaksbehandlingen og for ankeforberedelsen).<sup>87</sup> Departementet er varslet om at det er startet opp et særskilt arbeid for å drive fram mer detaljert klagesaksstatistikk.

Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser i intervju at det på bakgrunn av departementets oppdrag i 2020 er startet opp et særskilt arbeid for å forbedre klagestatistikken. Målet er å kunne framstille samlet saksbehandlingstid for klage- og ankesaker, og å kunne få ut god statistikk for både gjennomsnittstid og saker over ytre frister for alle enheter og nivå. Dette vil bidra til at direktoratet og underliggende enheter raskt skal kunne få tilgang til relevant styringsinformasjon på klage- og ankesaksområdet. Direktoratet peker også på at det pågår utvikling av en rekke nye fagsystemer i etaten, og at utviklingen av disse skal legge best mulig til rette for at det kan tas ut saksbehandlingsstatistikk.

### 7.1.3 Oppmerksomhet på den totale ventetiden brukeren står overfor i klage- og ankesaker

Mål og styringsparametere som går fram av de årlige tildelingsbrevene, opplyser hva Arbeids- og sosialdepartementet vil at NAV og Trygderetten skal rette oppmerksomhet mot i det inneværende år. En gjennomgang av den skriftlige styringsdialogen mellom Arbeids- og sosialdepartementet og de underliggende virksomhetene i perioden 2017–2019 viser at departementet over tid har satt en rekke mål og styringsparametere knyttet til tidsbruk i virksomhetens saksbehandling.

De ulike leddene i klage- og ankesakskjeden står altså overfor konkrete mål for og krav til tidsbruk. Gjennomgangen viser imidlertid også at departementets mål og styringsparametere utelukkende handler om tidsbruken i den *enkelte* instans, og ikke om tidsbruk på tvers av instanser i klage- og ankesakskjeden.

<sup>87</sup> I vedlegg 4 til tildelingsbrevet til Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2020.

I intervju opplyser samtlige instanser i klage- og ankesakskjeden at de mener det er viktig å ha oppmerksomhet på at brukeres saker ikke blir værende for lenge i systemet. Samtidig opplyser også samtlige instanser at klage- og ankesakene i all hovedsak behandles ut fra når en sak blir mottatt og registrert i den respektive instansen. Det innebærer at det i praksis ikke tas hensyn til hvor lenge brukers sak har vært til behandling i foregående instanser, men kun hvor lenge saken har ligget på vent i aktuell instans.

### **Saksbehandlingsenhetene i NAV forholder seg i praksis ikke til fastsatt krav om samlet tidsbruk på klagesaker**

Til tross for at Arbeids- og sosialdepartementet ikke har stilt noen overordnede krav om tidsbruk på tvers av instanser i klage- og ankesakskjeden, har Arbeids- og velferdsdirektoratet over lengre tid stilt et krav om at klagesaker som blir påklaget fra vedtaksinstansene til NAV Klageinstans totalt ikke skal ha en tidsbruk som overstiger seks måneder (180 dager).<sup>88</sup> Av undersøkelsens avsnitt 4.4 framkommer det at kun halvparten av klagesakene for etaten samlet var innenfor den ytre fristen på seks måneder i 2019.

I intervju med styringsenhetene i NAV Arbeid og ytelse og NAV Klageinstans oppgir begge instansene at de i praksis ikke forholder seg til kravet om ytre frist for klagesaker for etaten samlet. Bakgrunnen for dette er at måloppnåelsen i stor grad oppleves å være utenfor den respektive instansens kontroll. Eksempelvis peker NAV Klageinstans på at de seks månedene allerede kan være oversittet av vedtaksinstansen når den blir sendt til klageinstansen. De to instansene i NAV forholder seg derfor i praksis utelukkende til målkravene som er konkretisert til tidsbruk for klagesaker i sin instans – hvor de opplever at grad av måloppnåelse i langt større grad er innenfor deres egen kontroll. NAV Klageinstans er av direktoratet tildelt et rapporteringsansvar for samlet tidsbruk i klagesakene og opplyser i intervju at de flere ganger har kommunisert overnevnte utfordringer til direktoratet.

Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser at de har forståelse for at vedtaksinstansen og klageinstansen i hovedsak styrer sin saksbehandling etter kravene som gjelder dem spesifikt. Ifølge direktoratet styrer instansene sin saksbehandling i stor grad etter oppgaver de får fra etatens fagsystemer, som er basert på oppgavens dato. Ifølge direktoratet vil ikke datoen klageinstansen ser, samsvare med tidspunktet brukeren sendte inn klagen. Det gjør det vanskelig å prioritere hvilke saker som må behandles først, for å oppfylle krav om ytre frist på klagesaksbehandlingen på seks måneder. Direktoratet påpeker at det i en situasjon med mer ideelle fagsystemer ville vært naturlig å utrede om saksbehandlingen i større grad kunne bli styrt etter den samlede saksbehandlingstiden som brukere opplever.

#### **7.1.4 Ulik prioritering mellom sakstyper**

En gjennomgang av styringsdialogen mellom Arbeids- og sosialdepartementet og de underliggende virksomhetene i perioden 2017–2019 viser at departementet ikke har gitt noen føringer om at enkelte typer klage- eller ankesaker skal gis særlig prioritet i saksbehandlingen.<sup>89</sup>

#### **Klagesaker på enkelte ytelsesområder får tidsmessig prioritet i vedtaksinstans, men ikke i etterfølgende instanser i klage- og ankesakskjeden**

Med utgangspunkt i Arbeids- og sosialdepartementets overordnede føringer om tidsbruk i NAVs saksbehandling har Arbeids- og velferdsdirektoratet konkretisert ulike tidskrav for klage- og ankesaksbehandlingen. De konkrete kravene er beskrevet i de årlige mål- og disponeringsbrevene til vedtaksinstansene i NAV Arbeid og ytelse og NAV Familie- og pensjonsytelser, og NAV Klageinstans.

I 2019 sto de to vedtaksinstansene som behandler flest klagesaker, NAV Arbeid og ytelse og NAV Familie- og pensjonsytelser, overfor et hovedmål om at klagesaker skal være behandlet innenfor en ytre frist på ti uker. Direktoratet hadde imidlertid konkretisert et strengere tidskrav for ytelsesområdene dagpenger, arbeidsavklaringspenger, tiltakspenger og tilleggsstønader. På disse områdene skulle klagesaker være behandlet innenfor åtte uker. Ifølge direktoratet var hovedårsaken til kortere saksbehandlingsfrister at det på daggeområdet haster for brukeren å få en avklaring.<sup>90</sup>

Av mål- og disponeringsskriv til NAV Klageinstans for 2019 framkommer det imidlertid at direktoratet *ikke* hadde konkretisert strengere tidskrav på enkeltytelser for den påfølgende klage- og ankesaksbehandlingen i

<sup>88</sup> Framkommer av Arbeids- og velferdsdirektoratets årlige mål- og disponeringsskriv til enhetene i etatens ytelseslinje.

<sup>89</sup> Det er imidlertid et unntak. I tildelingsbrev for 2020 blir Trygderetten bedt om å prioritere EØS-saker, i den grad det skulle komme inn en økt mengde saker fra NAV på dette området.

<sup>90</sup> Direktoratet opplyser i intervju om at det av systemtekniske årsaker også er et krav på åtte ukers saksbehandlingstid for arbeidsavklaringspenger, tiltakspenger og tilleggsstønader. Søknader om dagpenger saksbehandles – i likhet med søknader om arbeidsavklaringspenger, tiltakspenger og tilleggsstønader – i fagsystemet Arena. Fram til 2020 har det ikke vært mulighet til å skille mellom de tre ytelsene i uttrekkene om tidsbruk. For å sikre at klagesaker om dagpenger blir behandlet raskt, har man derfor vært nødt til å sette samme krav på alle Arena-ytelser.

NAV Klageinstans. NAV Klageinstans sto i 2019 overfor et krav om at gjennomsnittlig saksbehandlingstid på klagesaker skulle være innenfor tolv uker, mens det var konkretisert en ytre frist på ankesaksbehandlingen på 120 dager. Kravene for klage- og ankesaksbehandlingen var like for samtlige ytelsesområder. På spørsmål om hvorfor det ikke var konkretisert strengere tidskrav for dagpengesaker i klage- og ankesaksbehandlingen i NAV Klageinstans, svarer direktoratet at NAV har ambisjoner om at tidskravene for klage- og ankesaksbehandlingen i NAV Klageinstans skal differensieres etter ytelsens viktighet for brukerne. Ifølge direktoratet må dette vurderes i sammenheng med ressursituasjonen og antall saker til behandling framover.

For ankesaksbehandlingen i Trygderetten er det førende kravet i tildelingsbrevet for 2019 at gjennomsnittlig saksbehandlingstid skal holdes innenfor et «forsvarlig nivå». Det er ikke angitt noen føringer om at enkelte ytelses- eller sakstyper skal være gjenstand for raskere raskbehandling.

I intervju viser leder av Trygderetten til at det per i dag er slik at enkeltledd i klage- og ankesakskjeden foretar prioriteringer mellom blant annet sakstyper, uten å involvere andre ledd. Videre peker lederen på at dersom NAV i større grad prioriterer enkelte sakstyper, vil dette få innvirkning på saksinngangen til Trygderetten. Leder av Trygderetten mener at det er en iboende risiko for at de ulike instansene i saksbehandlingsskjeden i praksis blir satt overfor ulike styringssignaler, eller vektlegger styringssignaler ulikt. Der Trygderetten får føringer direkte fra Arbeids- og sosialdepartementet, har styringssignalene som de utøvende vedtaksinstansene og klageinstansen i NAV står overfor, vært gjennom flere ledd før de når fram. Instansene i NAV har videre en rekke andre ansvarsoppgaver, i tillegg til klage- og ankesaksbehandling, noe som i praksis kan føre til at de ender opp med å prioritere andre områder, eller ulikt fra det som Trygderetten gjør. Dette selv om NAV og Trygderetten på overordnet nivå kan ha fått samme føringer i tildelingsbrevene.

Leder av Trygderetten framhever viktigheten av at hele klage- og ankesaksbehandlingsskjeden sees under ett, og mener at Arbeids- og sosialdepartementet bør vurdere om de samme sakstypene skal prioriteres gjennom hele saksbehandlingsskjeden. Dette for at effekten av prioriteringen skal bli best mulig for den samlede saksbehandlingstiden. Til sammenligning viser leder av Trygderetten til at visse sakstyper er prioritert i de alminnelige domstolene.<sup>91</sup> Eksempler på slike prioriteringer kunne ifølge leder av Trygderetten være å prioritere saker som gjelder vilkårene for stønader til livsopphold (som arbeidsavklaringspenger og uføretrygd), eller prioritering av vedtak om støtte gitt i forbindelse med koronapandemien.

Arbeids- og sosialdepartementet understreker at dersom enkelte sakstyper eller ytelser skal prioriteres, må dette tydeliggjøres gjennom den formelle styringsdialogen til begge virksomheter. Departementet opplyser i brev av 3. mars 2021 at det ønsker å gi virksomhetene tilstrekkelig handlingsrom, og mener det må være opp til virksomhetene å prioritere mellom saker. Departementet understreker at det da må forventes at virksomhetene har nødvendig dialog om dette. Departementet påpeker at virksomhetene best kjenner sin egen portefølje og vet best hvilke saker som kommer inn, hvilke som er mest ressurskrevende og hvilke som har størst betydning for bruker.

## **7.2 Arbeid for å sikre riktig og enhetlig lovforståelse i klage- og ankesakskjeden**

Gode prosesser for å sikre riktig og enhetlig lovforståelse i NAV og Trygderetten er viktig for å oppnå likebehandling og for å forebygge at unødvendige saker kommer inn i klage- og ankesakskjeden. I tilfeller hvor det oppstår usikkerhet eller uenighet mellom miljøer eller instanser om rettsoppfatning, er det videre viktig å ha prosesser som sikrer at avklaringer skjer så raskt som mulig.

### **7.2.1 Regelverksavklaringer i NAV**

#### **Rundskrivenes betydning for saksbehandlingen i NAV**

I Arbeids- og sosialdepartementets instruks til Arbeids- og velferdsdirektoratet følger det at «*direktoratet har et selvstendig ansvar for å foreslå endringer av regelverk og instruksjoner som hører under ASD*». Direktoratet har det formelle ansvaret for å gi faglige og prinsipielle avklaringer til sine underliggende enheter i NAV. En viktig del av dette arbeidet er å utarbeide rundskriv om hvordan lov og forskrift skal tolkes i praksis.

<sup>91</sup> Leder viser til tvistelovens kap. 36.

Rundskrivene er de sentrale styringsdokumentene Arbeids- og velferdsdirektoratet har for å sikre riktig og enhetlig praksis i arbeids- og velferdsetaten. De ulike rundskrivene er direktoratets instruks om hvordan ulike deler av regelverk skal forstås og håndheves i praksis. Føringsene for tolkningen av regelverket er i utgangspunktet bindende for saksbehandlerne, og den enkelte saksbehandler skal ikke gjøre selvstendige vurderinger som går på tvers av de retningslinjene som er gitt i rundskrivene.<sup>92</sup> Ifølge Arbeids- og velferdsdirektoratet er det primære målet med et rundskriv «å gjøre saksbehandlerne i stand til å fatte riktige vedtak og gi en begrunnelse som gjør mottaker i stand til å forstå hvorfor resultatet er blitt som det er blitt».<sup>93</sup>

Rundskrivenes betydning for saksbehandlingen gjør at det er viktig å sikre at rundskrivene er tydelige og oppdaterte. Det er følgelig viktig å ha gode prosesser for å håndtere tilfeller hvor behov for avklaringer meldes inn, og at avklaringer skjer så raskt som mulig.

Behovet for regelverksavklaringer kan oppstå på flere måter. Vedtaksinstansene og klageinstansen vil gjennom sin saksbehandling av et stort antall saker kunne identifisere områder med uklar lovtolkning. Videre vil NAV Klageinstans gjennom å følge med på utfallet av NAVs saker i Trygderetten også kunne identifisere uklare rettslige områder.

Dersom en saksbehandler, eller et miljø, mener at lovtolkningen er uklar, gir inntrykk av feil rettsoppfatning eller lignende, skal dette som hovedregel meldes videre tjenestevei. Problemstillinger som ikke avklares internt i det enkelte miljø, skal tas opp i mer overordnede forum, som fagnettverk eller erfaringsforum. Dersom problemstillinger eller motsetninger i rundskrivene imidlertid ikke lar seg avklare på lavere nivå i etaten, skal temaene løftes videre opp til direktoratet. Direktoratet og departementet kan også komme med initiativ for å avklare regelverket ved behov.

Det er direktoratet som har ansvaret for å oppdatere rundskrivene og forberede eventuelle forslag til regelverksendringer. Hvis det er snakk behov for endringer i lov eller forskrift, skal saken løftes til departementet. Fram til 2016 var det slik at Arbeids- og velferdsdirektoratet selv sto for utviklingen av rundskrivene. I 2016 ble det innført en ny modell for rundskrivsarbeidet.

Forslag til endringer og nye rundskriv har fra 2016 blitt utarbeidet av egne faggrupper som – i tillegg til representanter fra direktoratet – består av ansatte fra de ulike saksbehandlermiljøer i etaten (herunder vedtaksinstansene og NAV Klageinstans). NAV Klageinstans er gitt en sentral rolle i rundskrivsarbeidet, ved at de leder skrivearbeidene i faggruppene.

### **Tidkrevende å få nødvendige regelverksavklaringer**

Ifølge styringsenheten til NAV Arbeid og ytelse og styringsenheten til NAV Klageinstans har det skjedd en forbedring i rundskrivsarbeidet etter endringen i 2016, blant annet fordi den sikrer en bredere involvering fra saksbehandlernivå i utarbeidelsen av rundskrivene. Dette medfører at rundskrivene blir tilpasset avveiningene og problemstillingene som saksbehandlerne står overfor i sitt daglige arbeid.

Samtidig peker klageinstansen på at det tar lang tid fra usikkerhet om regelverkstolkning dukker opp, til saken er avklart i direktoratet og rundskrivet er oppdatert. Både NAV Arbeid og ytelse og NAV Klageinstans peker på at det særlig er en «treghet» i siste fase av arbeidet med regelverksavklaringer. Enhetene opplever her at det tar for lang tid å få nødvendige avklaringer, særlig i de sakene hvor det er nødvendig med avklaring fra direktoratet og/eller departementet.

Styringsenheten i NAV Klageinstans peker i intervju høsten 2020 på at det i for mange og for viktige saker tar altfor lang tid å få nødvendige regelverksavklaringer. Videre har ikke direktoratet tilstrekkelig kapasitet til å følge opp temaer omkring uklart regelverk som klageinstansen løfter opp. Ifølge klageinstansen er det per september 2020 et vesentlig antall saker som ligger på vent for avklaring i direktoratet. Klageinstansen peker også på at det på flere områder fortsatt er et stort etterslep i arbeidet med å sikre tilstrekkelig utfyllende og klargjørende rundskriv, som følge av at arbeidet fram til 2016 ikke ble tilstrekkelig prioritert.

NAV Klageinstans er videre tydelige på at tregheten i direktoratet og departementet får uheldige konsekvenser for både saksbehandlingen i NAV og brukerne. Mens etaten venter på avklaring, må de enten sette saker på vent eller behandle dem ut fra en midlertidig lovforklaring. NAV Klageinstans påpeker at de ikke kan instruere andre enheter i NAV om hvordan overordnet praksis på ulike saksområder skal være, og at de derfor heller ikke kan stoppe saksbehandlingen på enkeltområder. Det er kun direktoratet som kan foreta en slik instruks om praksis. Ifølge klageinstansen beslutter direktoratet svært sjelden at saker skal

<sup>92</sup> «NOU 2020:9 Blindsonen – Gransking av feilpraktiseringen av folketrygdens oppholdskrav ved reiser i EØS-området», s. 61.

<sup>93</sup> «Overordnede prinsipper for utarbeidelse av rundskriv i NAV», internt rutine utarbeidet i 2016, s. 1.

settes på vent fram til endelig faglige avklaringer er tatt, og etaten blir da som regel drevet til å saksbehandle saker videre, til tross for at den fortsatt oppfatter regelverket på området som motstridende eller uavklart.

NAV Klageinstans påpeker at det i et rettssikkerhetsperspektiv er viktig at en løsning med en midlertidig regelverkspraksis blir så kortvarig som mulig. Treghet hos overordnet myndighet medfører at det for ofte saksbehandles etter en midlertidig lovfortolkning over lengre tid, noe som er uheldig av flere årsaker. For det første skaper det mye usikkerhet for saksbehandlere i NAV. For det andre er det svært uheldig i de tilfellene hvor midlertidig lovfortolkning viser seg å være feil eller unyansert. Slike tilfeller vil være særlig belastende for brukeren, samtidig som det vil påføre etaten omfattende ressursbruk i arbeidet med å rydde opp og identifisere mulige feilaktige vedtak – særlig dersom feilpraktisering har pågått over tid. I tilfeller hvor saker faktisk blir satt på vent, vil også treghet hos overordnet myndighet med å avklare regelverk medføre at det tar lengre tid enn nødvendig før brukeren får informasjon om utfallet i sin sak.

Ifølge Arbeids- og velferdsdirektoratet kan kapasitetsutfordringer i direktoratet medføre at det kan ta noe tid å få på plass nødvendige avklaringer. Direktoratet viser videre til at det, som en del av oppfølgingen av NAV/EØS-saken, skal settes i gang et arbeid for å styrke direktoratets faglige og koordinerende rolle. Dette arbeidet skal blant annet bestå av en vurdering av kapasitet og kompetanse, samt roller og ansvar knyttet til utøvelse av direktoratsrollen. Arbeids- og velferdsdirektoratet viser videre i intervju til at Arbeids- og sosialdepartementet også på grunn av kapasitetsproblemer tidvis ikke kan svare direktoratet i saker som omhandler regelverksavklaringer.

Arbeids- og sosialdepartementet bemerker på generelt grunnlag at prosesser for lovendring er tidkrevende, fordi det er mange formelle trinn som skal følges. Departementet presiserer at det er Arbeids- og velferdsdirektoratet som har det formelle ansvaret for å gi faglige og prinsipielle avklaringer til sine underliggende enheter, herunder at etaten har en riktig og ensartet forståelse og etterlevelse av lovene. Direktoratet skal ha prosesser for å fange opp områder hvor lovforståelsen er uklar eller feil, og det skal gjennom endringer og presiseringer i rundskriv og instruksjoner avklare hvordan lov og forskrift skal tolkes i praksis. Departementet påpeker videre at direktoratet selv kan foreta presiseringer av rundskriv og instruksjoner, uten å involvere departementet. Dersom endringer antas å ha større budsjettmessige eller mulige politiske konsekvenser eller er av prinsipiell art, skal departementet involveres. Departementet presiserer at direktoratet også står fritt til å involvere departementet dersom det er noe direktoratet er usikre på. Ved behov melder direktoratet fra til departementet, som igjen gjør en vurdering av om det er behov for å gå videre med saken.

Departementet mener at granskingen av NAV/EØS-saken har ført til en større bevissthet rundt behovet for å bedre prosessene rundt regelverksavklaringer, og at det derfor også vil bli jobbet med dette i tiden framover. Departementet opplyser for øvrig om at Instruks for virksomhets- og økonomistyring for Arbeids- og velferdsdirektoratet har vært til revisjon høsten 2020, og skal sendes til direktoratet i løpet av våren 2021.

### **7.2.2 Arbeid for å sikre praksiskoordinering i Trygderetten har vært nedprioritert over tid**

I henhold til Arbeids- og sosialdepartementets tildelingsbrev skal Trygderetten ivareta hensynet til likebehandling. Trygderetten skal derfor arbeide med å sikre ensartet praksis.

Dommere i Trygderetten opplyser i intervju at arbeidet med å sikre praksiskoordinering i Trygderetten over tid har blitt nedprioritert. Ifølge dommerne skyldes dette i hovedsak at Trygderetten de senere år har stått overfor en betydelig økt saksinngang. Saksproduksjon har vært det viktigste hensynet, og kvalitetssikrings- og praksiskoordinerende tiltak har følgelig blitt nedprioritert. Dommerne viser til at en del konkrete tiltak som har vært ment for å sikre praksiskoordinering og kvalitet i Trygderetten, ikke lenger gjennomføres eller har hatt begrenset aktivitet de siste årene.

Dommerne opplever videre at det på enkelte saksområder kan være til dels stor variasjon i praksis blant både de juridiske og fagkyndige dommerne. Dommerne vi har intervjuet, er klare på at det bør gjøres mer for å sikre lik praksis i Trygderetten. Dommerne påpeker at manglende praksiskoordinering øker sjansen for at NAV opplever motstridende kjennelser på samme sakfelt. Det vil videre også øke risikoen for at utfallet en bruker får i en sak, vil kunne bli ulikt avhengig av hvilken dommer brukeren har fått fordelt til sin sak. Det påpekes at utfordringen med svak praksiskoordinering vil være større – og mer reell – på områder hvor det tas i bruk mye skjønn, typisk i saker om helserelaterte ytelser.

I intervju uttrykker leder av Trygderetten at hun er opptatt av at Trygderetten skal ha ensrettet praksis, og at dette er grunnleggende for rettssikkerheten. Samtidig erkjenner hun at det til tider har vært vanskelig å

prioritere arbeid med praksiskoordinering på grunn av høye krav til antall behandlede saker og andre tilleggsoppgaver. Trygderetten har blant annet hatt arbeidsgrupper som har arbeidet aktivt med praksiskoordinering, men som har blitt nedtonet i senere år. Ifølge Trygderettens leder vil dette arbeidet imidlertid få mer oppmerksomhet framover, særlig på bakgrunn av læringspunktene som har framkommet fra granskingsutvalget om NAV/EØS-saken. Leder av Trygderetten viser blant annet til at det i 2020 gjennomføres egne kompetansetiltak for å styrke EØS-kompetansen i Trygderetten. Videre er det i 2020 startet opp et nytt tiltak med såkalte jurismøter, der dommerne månedlig diskuterer ulike problemstillinger som kommer opp.

Arbeids- og sosialdepartementet påpeker i intervju at det over flere år har hatt oppmerksomhet på at Trygderetten må jobbe for å sikre en mest mulig ensartet praksis internt. Dette er også viktig for at ankemotpartene i minst mulig grad opplever motstridende kjennelser. Departementet har videre i sitt tildelingsbrev for 2020 bedt Trygderetten utarbeide et opplegg for koordinering med sikte på å oppnå ensartet praksis.

### 7.2.3 Bruk av tilgjengelige virkemidler for å avklare lovforståelse

I henhold til Arbeids- og sosialdepartementets instruks til Arbeids- og velferdsdirektoratet skal direktoratet orientere det ansvarlige departementet om avgjørelser i Trygderetten, eller dommer i de ordinære domstoler, som reiser problemstillinger som kan gripe inn i etablert praksis og/eller framstår som prinsipielt viktig.

NAV Klageinstans er delegert oppgaven med å holde oversikt over utfall i ankesakene i Trygderetten. Dette skal gi dem et grunnlag for å identifisere områder hvor rettspraksis kan være uklar, eller hvor NAV og Trygderetten har ulik lovforståelse.

I tilfeller hvor Trygderetten fatter en kjennelse som strider mot NAVs lovforståelse står etaten overfor følgende alternativer<sup>94</sup>:

- foreta presiseringer eller endringer i etatens rundskriv
- foreslå lovendring
- bringe Trygderettens kjennelse inn for de alminnelige domstoler, jf. trygderettsloven § 26
- anmode Trygderetten om å fatte en prinsipiell kjennelse, jf. trygderettsloven § 7 (3)

Å foreta presiseringer eller endringer i rundskriv vil være en løsning dersom NAV mener det er grunnlag for å innrette seg etter Trygderettens praksis. Dersom NAV imidlertid er uenige i Trygderettens kjennelse eller mener det er behov for få klargjort lovforståelsen ytterligere på et område, kan etaten følge andre alternativer. Etaten kan da enten gå i prosess med Arbeids- og sosialdepartementet om å få endret lovgrunnlaget på området, anmode Trygderetten om å fatte en såkalt prinsipiell kjennelse på lovområdet (omtales nærmere senere) eller utfordre Trygderettens lovforståelse ved å bringe kjennelsen inn for høyere rettsinstans (lagmannsretten).

#### Nærmere om NAVs praksis for å bringe Trygderettens kjennelser inn for høyere rettsinstans

Trygderettens kjennelser er en viktig rettskilde for NAV. NAV er ikke direkte bundet av Trygderettens kjennelser, men NAVs rundskriv og rettspraksis preges i stor grad av Trygderettens kjennelser på de langt fleste saksområder. Dersom NAV er uenige med en kjennelse Trygderetten har fattet, kan etaten i henhold til trygderettsloven § 26 utfordre Trygderettens lovforståelse ved å ta ut søksmål for lagmannsretten.

NAV Klageinstans har fått oppgaven med å følge opp kjennelsene fra Trygderetten, men klageinstansen understreker i intervju at det kun er direktoratet som kan beslutte at det skal tas ut søksmål for lagmannsretten i saker der NAV er uenige i rettsforståelsen til Trygderetten. Lagmannsrettens dom kan videre også ankes til Høyesterett. Som part i saken har NAV, i likhet med brukeren, anledning til å bringe avgjørelser som man er uenig i, inn for en høyere rettsinstans for overprøving. Den høyere rettsinstansens avgjørelser blir da et korrektiv til underinstansens praksis.

Innhentede data fra Arbeids- og velferdsdirektoratet viser videre at NAV har tatt ut søksmål på to saksområder i perioden 2014–2019.<sup>95</sup>

<sup>94</sup> «Rutine for oppfølging av trygderettskjennelser i NAV Klageinstans», intern rutine utarbeidet 2019.

<sup>95</sup> Det ene søksmålet gjaldt hvorvidt ordførere er å anse som arbeidstakere med hensyn til sykepengere rettigheter. Det andre søksmålet gjaldt avgiftsfastsettelse knyttet til frivillig medlemskap i folketrygdens pensjonsdel for arbeidstakere som oppholder seg i Malaysia. Det ble for sistnevnte saksforhold tatt ut fire søksmål, men alle hadde samme faktagrunnlag.



Ifølge NAV Klageinstans har direktoratet over tid vært svært tilbakeholden med å kreve overprøving i høyere rettsinstanser. Styringsenheten i NAV Klageinstans uttaler at etaten må ha en bedre oppfølging og håndtering av saker der Trygderetten påpeker rettsanvendelsesfeil hos NAV. I tilfeller hvor NAV ikke vil rette seg etter Trygderettens rettsforståelse, må NAV videre bli bedre på å søke rettslig avklaring ikke bare fra overordnede myndigheter, men ved å bringe sakene inn for høyere rettsinstans (lagmannsretten).

Arbeids- og velferdsdirektoratet viser i intervju til at NAV har hatt en relativt restriktiv praksis med å bringe Trygderettens kjennelse inn for lagmannsretten. Direktoratet opplyser videre om at rutinen for oversendelse av trygderettskjennelser fra NAV Klageinstans til direktoratet er oppdatert og iverksatt høsten 2020. Etter den nye rutinen skal kjennelser som strider mot etatens etablerte praksis oversendes til direktoratet innen 14 dager, med egne særskilte kommentarer om betydningen av kjennelsen og eventuell tilrådning om videre anke til lagmannsretten. Direktoratet skal da velge å løfte saken til departementet for avklaring eller selv komme til at praksis skal endres i rundskrivene. Direktoratet presiserer at de i enkelte saker kan komme til at NAV ikke er enige i de premissene Trygderetten legger til grunn for sin rettsforståelse. I slike tilfeller skal direktoratet i dialog med Klageinstans vurdere om saken skal bringes inn for Lagmannsretten til avklaring. Direktoratet vil gjennomføre jevnlig vurderinger av hvordan NAV etterlever rutinen.

Utvalget i granskingsrapporten for NAV/EØS-saken («Blindsonen») ga blant annet følgende anbefaling:

*«Der Trygderetten eller domstolene legger til grunn en annen rettsoppfatning enn NAV, må NAV enten utfordre lovforståelsen videre i rettssystemet eller endre praksis for å sikre reell likebehandling»*

Med utgangspunktet i anbefalingen peker Arbeids- og sosialdepartementet i intervju på at når etaten får en kjennelse som er i strid med etatens praksis, må etaten vurdere om kjennelsen er av en slik art at etatens praksis må legges om. Dersom etaten er uenig i kjennelsen, tilsier dette ifølge departementet i utgangspunktet at saken bør ankes videre til en høyere rettsinstans (lagmannsretten). Departementet presiserer i brev av 3. mars 2021 at det ikke følger med på Trygderettens kjennelser. Departementet angir videre at det forventer at arbeids- og velferdsetaten og Trygderetten har nødvendig dialog om og oppfølging av kjennelsene, og at departementet orienteres og involveres når det er behov for det. Dette er også viderefremidlet i Instruks for virksomhets- og økonomistyring til Arbeids- og velferdsdirektoratet.<sup>96</sup> Departementet viser videre til at instruksens også angir føringer for direktoratets kontakt med Trygderetten.<sup>97</sup>

Departementet understreker samtidig at det er opptatt av at Arbeids- og velferdsdirektoratet framover blir mer bevisst på at det skal iverksettes en vurderingsprosess hver gang det kommer kjennelser fra Trygderetten som er i strid med etatens praksis. Ifølge departementet har granskingen av NAV/EØS-saken også tydeliggjort behovet for forbedringer på dette området. Videre gjentar departementet at det over flere år har hatt oppmerksomhet på at Trygderetten må jobbe for å sikre en mest mulig ensartet praksis internt, slik at ankemotpartene i minst mulig grad opplever motstridende kjennelser.

Departementet opplyser om at det følger tematikken tett opp med virksomhetene, og viser til at begge etatene i 2020 har fått i oppdrag å svare ut anbefalingene i granskingsrapporten «Blindsonen». Foreløpig er departementet kjent med at NAV har endret sine rutiner for å følge opp kjennelser fra Trygderetten. Departementet viser videre til at det i tildelingsbrevet til Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2020 har presisert følgende: «For å sikre enhetlig rettsforståelse skal arbeids- og velferdsetaten ha god oversikt over kjennelser fra Trygderetten slik at det er mulig å vurdere behovet for å justere rundskriv eller endre praksis på et tidlig tidspunkt».

### **Nærmere om bruk av prinsipielle kjennelser på saksområder med uklar rettspraksis**

I henhold til trygderettsloven § 7 kan leder av Trygderetten sette en utvidet rett med fem dommere (såkalt fem-medlemsrett) på områder hvor det er behov for en prinsipiell kjennelse. Prinsipielle kjennelser skal fattes på saksområder hvor det er uklar praksis. Slike kjennelser har særlig høy verdi for ankemotpart, da de i

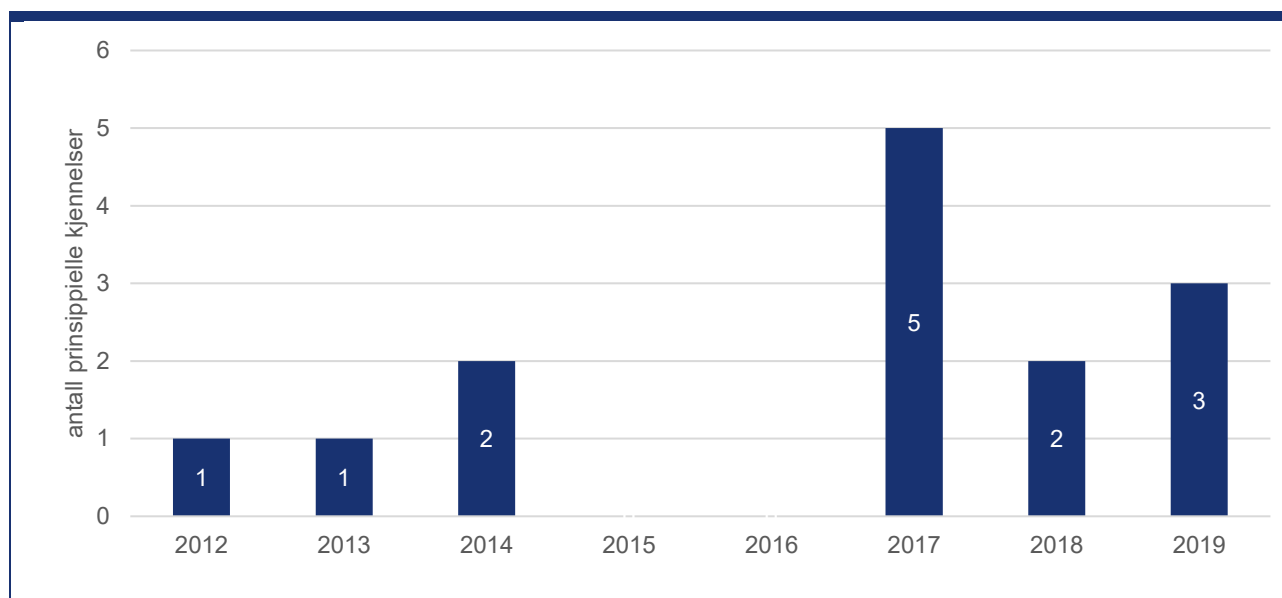
<sup>96</sup> I instruksens pkt. 2.1.1 står det at «Arbeids- og velferdsdirektoratet skal orientere ansvarlig departement dersom etaten ønsker å endre praksis på områder som er av prinsipiell betydning og som kan få politiske og eller økonomiske konsekvenser. Direktoratet skal orientere ansvarlig departement om avgjørelser i Trygderetten eller dommer i de ordinære domstoler som reiser problemstillinger som kan gripe inn i etablert praksis og/eller framstår som prinsipielt viktige. Tilsvarende gjelder for saker som er tatt opp av Sivilombudsmannen. Direktoratet skal orientere departementene om alle saker under etatens forvaltning som bringes inn for prøving ved Høyesterett.»

<sup>97</sup> I instruksens pkt. 2.1.7 står det at «Direktoratet skal ha god dialog og samhandling med Trygderetten om klage- og ankebehandling. Dialogen skal blant annet omhandle prognoser for saksinnang og overføring av saker mellom virksomhetene. Anker til Trygderetten skal forberedes og oversendes på en slik måte at det ikke er til hinder for effektiv saksbehandling i Trygderetten».

utgangspunktet skal være retningsgivende for NAVs rettspraksis for et område. Slike kjennelser vil videre være en viktig kilde for NAV for å identifisere områder hvor etaten bør vurdere å omlegge praksis.

En prinsipiell kjennelse vil være førende og retningsgivende for prøving av framtidige vedtak på samme saksområde. Dommer i Trygderetten påpeker at en slik tydeliggjøring av rettsoppfatning på et saksområde videre vil være tidsbesparende og føre til likere behandling av saker, både hos ankemotpart og hos Trygderetten. Ifølge intervjuede dommere i Trygderetten kommer det også erfaringsvis færre ankesaker inn på et område i tiden etter at det er foretatt en prinsipiell kjennelse.

**Figur 25 Antall fem-medlemskjennelser med NAV som ankemotpart i perioden 2012–2019**



Kilde: Trygderetten

Figur 25 viser utviklingen i antall saker hvor Trygderetten har satt ned fem-medlemsrett i perioden 2012–2019, der NAV har vært ankemotpart. I perioden ble det fattet totalt 14 fem-medlemskjennelser med NAV som ankemotpart. Flertallet av kjennelsene ble fattet i årene 2017–2019, men antallet prinsipielle kjennelser var fortsatt relativt lavt dersom vi sammenligner med at Trygderetten i samme periode har behandlet om lag 3500 saker årlig.

I henhold til § 7 i trygderettsloven er det kun leder av Trygderetten som kan beslutte å sette en fem-medlemsrett. Ankemotpartene kan imidlertid anmode Trygderetten om å fatte en slik kjennelse når de oversender ankesaken til Trygderetten. Innhentet statistikk viser at NAV som ankemotpart i perioden 2012–2019 ved seks anledninger har anmodet Trygderetten om å sette en fem-medlemsrett.

Ifølge styringsenheten i NAV Klageinstans har ordningen med prinsipielle kjennelser blitt benyttet i for liten grad. Etter NAV Klageinstans sitt syn er det både et potensial for at Trygderetten på eget initiativ setter ned flere fem-medlemsretter, samtidig som NAV burde bli mer bevisst på å spille inn flere saksområder som er relevante for prinsipielle kjennelser til Trygderetten. Klageinstansen peker også på at det å drive fram prinsipielle kjennelser og rettslige avklaringer fra Trygderetten ofte kan være et alternativ til å gå inn i tidkrevende prosesser med overordnede myndigheter for å få faglige avklaringer. NAV Klageinstans uttrykker at økt bruk av fem-medlemsrett vil gjøre at NAV får nødvendige og tydeligere rettskilder på flere uklare saksområder.

Leder av Trygderetten peker på at det som hovedregel er ansvarlig dommer i den enkelte sak (administrator) som bestemmer rettens sammensetning. Trygderettens leder kan imidlertid beslutte å sette saker av prinsipiell art med tre eller fem medlemmer, og at det gjerne er sakene med fem medlemmer som omtales som prinsipielle kjennelser. Leder mener det her er viktig å presisere at også kjennelser med to eller tre medlemmer vil kunne virke retningsgivende for praksis for et område. Trygderetten fatter derfor i realiteten flere prinsipielle kjennelser enn det omfanget av kjennelser med fem-medlemsrett tilsier.

Leder av Trygderetten påpeker i intervju at fem-medlemskjennelser er mer ressurskrevende å avvikle enn andre saker, men at det er ønskelig å avsi flere slike kjennelser enn hva som er tilfellet i dag. Leder peker videre på at det kan være behov for å informere bedre om adgangen til å anmode om utvidet rett.

Trygderettens leder presiserer videre viktigheten av at NAV Klageinstans også legger vekt på å identifisere saksområder hvor de oppfatter at rettspraksisen er uklar. NAV Klageinstans behandler et stort antall saker hvert år og har ifølge leder av Trygderetten derfor et svært god utgangspunkt for å kunne identifisere saksområder med behov for prinsipielle kjennelser. Med utgangspunkt i at NAV Klageinstans kun ved seks anledninger har anmodet Trygderetten om å sette en fem-medlemsrett i perioden 2012–2019, er det ifølge leder av Trygderetten et potensial for at NAV spiller inn flere slike saker.

Direktoratet peker på at etaten i større grad kan utnytte mulighetene til å anmode slik retts sammensetning i Trygderetten, på områder hvor rettspraksis er uklar. Direktoratet understreker at der etaten på bakgrunn av Trygderettens kjennelser, også fem-medlemskjennelser, vil endre praksis i vesentlig omfang, skal forholdet uansett løftes til departementet for godkjenning. Det er i 2020 etablert en rutine for varsling ved anmodning om fem-medlemsrett. I tillegg til at behov for prinsipiell kjennelse skal synliggjøres skriftlig i oversendelsen av ankesaken, skal NAV Klageinstans nå varsle Trygderettens leder direkte per e-post. Formålet med rutinen er å sikre at slike anmodninger blir behandlet raskt og på riktig nivå i Trygderetten. Anmodning om å sette en fem-mannsrett skal videre få tidsmessig prioritet for å sikre at usikkerhet rundt rettspraksis på et område ikke varer lenger enn nødvendig. I brev av 3. mars 2021 fra Arbeids- og sosialdepartementet opplyses det om at NAV i 2020 har økt omfanget av anmodninger til Trygderetten om å sette fem-mannsrett, og at det per mars 2021 ventes på prinsipiell avklaring i ti saker.

Arbeids- og sosialdepartementet påpeker i intervju at dersom NAV får en kjennelse som strider mot etatens praksis, må etaten vurdere om etatens praksis på det aktuelle området bør endres, om forholdet bør løftes til departementet, eller om det bør ankes inn for lagmannsretten. Samtidig peker departementet på at Trygderetten ikke alltid er entydig i sine kjennelser. I tilfeller hvor NAV blir satt overfor flere «sprikende» kjennelser fra Trygderetten, mener departementet at en anmodning om fem-mannsrett vil være et godt alternativ.

Arbeids- og sosialdepartementet viser videre til at det over flere år i sine tildelingsbrev til Trygderetten har bedt virksomheten om å jobbe med å avsi prinsipielle kjennelser. Departementet har videre bedt Trygderetten om å rapportere om omfanget av slike kjennelser. I 2020 har departementet i tildelingsbrevet presisert at Trygderetten *på eget initiativ* må vurdere hvorvidt det på enkelte saksområder med uklar praksis bør avsies.<sup>98</sup> Hensikten med endret ordlyd i tildelingsbrevet er at departementet vil oppfordre Trygderetten til å bli mer bevisst på at de kan fatte prinsipielle kjennelser på eget initiativ. Departementet peker videre på at anmodninger fra ankemotpartene er viktige innspill til områder hvor det bør fattes prinsipielle kjennelser, men understreker at Trygderetten også på eget initiativ bør identifisere områder hvor de oppfatter at det er uklar praksis.

### **7.3 Utredning av økonomiske og administrative konsekvenser for klage- og ankesakskjeden ved regelverksendringer**

Ved framsettelse av lovproposisjoner skal det i henhold til utredningsinstruksen være omtale av hvilke økonomiske og administrative konsekvenser det aktuelle lovforslaget vil få.

Trygderetten og enheter i NAV har i intervju vist til flere lovendringer som i senere tid har fått større konsekvenser for klage- og ankesakskjeden. En lovendring som har blitt særlig framhevet i datainnsamlingen, er regelverksendringen om arbeidsavklaringspenger som ble vedtatt i 2017, jf. Prop. 74 L (2016–2017). Regelverksendringen innebar en innstramming i hvor lenge en bruker kan motta arbeidsavklaringspenger, fra fire til tre år. Samtlige instanser påpeker at nevnte lovendring har medført store konsekvenser for klage- og ankesakskjeden. Instansene peker på at lovendringen omfattet en gruppe brukere som erfaringsvis har høy klagevillighet, og at innstrammingen har bidratt til en betydelig økning i innkomne klagesaker om både arbeidsavklaringspenger og uføretrygd. Regelverksendringen anses videre som en vesentlig driver for den økende andelen som har vært i innkomne saker om helse relaterte ytelser den siste tiden, som er nærmere omtalt i avsnitt 5.3.1.

<sup>98</sup> I tidligere års tildelingsbrev er Trygderetten bedt om å «jobbe videre med å avsi prinsipielle kjennelser». Fra 2020 bes Trygderetten om å «på eget initiativ vurdere hvorvidt det på enkelte saksområder med uklar praksis bør avsies prinsipielle kjennelser».

En gjennomgang av Prop. 74 L (2016–2017) og flere andre lovendringer i nyere tid viser at det i svært begrenset grad er omtale av hvilke konsekvenser lovendringen antas å ha for klage- og ankesaksområdet. Ledelsen i NAV Klageinstans og Trygderetten peker også på at de økonomiske og administrative konsekvensene ved regelverksendringer er for dårlig utredet når det gjelder hvilken betydning de vil ha for klage- og ankesakssystemet. NAV Klageinstans gir videre, på generelt grunnlag, uttrykk for at det ville vært hensiktsmessig om endringer i klage- og ankesaksmengde også tas med i beskrivelsene av administrative konsekvenser ved lovendringer. Begge instansene påpeker at manglende synliggjøring av konsekvenser medfører at det ikke blir nok dialog og oppfølging av hvordan en eventuelt økt oppgavebyrde for instansene skal løses i etterkant av innføringen av nye regelverk.

Arbeids- og sosialdepartementet peker på at det har en overordnet tilnærming ved vurdering av økonomiske og administrative konsekvenser ved lovendringer, og belyser forhold som for eksempel hvilke konsekvenser lovendringen vil ha for IT-kostnader og på stønadsbudsjettene. For en virksomhet som NAV – med omfattende oppgaver og ansvarsområder – vil det ifølge departementet være en svært krevende øvelse å vurdere spesifikke administrative konsekvenser for alle områder, herunder klage- og ankesaksområdet, ved enhver lovendring. Departementet påpeker videre at de forventer at etatene ved lovendringer tilpasser seg og prioriterer i henhold til hvor det skal settes inn ekstra ressurser.

Arbeids- og sosialdepartementet viser videre til at det har tett dialog med Arbeids- og velferdsdirektoratet under utarbeidelsen av lovforslag. Etaten skal her gi innspill på hva lovendringen vil medføre av behov for ekstra ressurser, press på etatens IT-systemer, mv. Dersom det forventes særskilte konsekvenser for klage- og ankesaksområdet, skal dette komme fram i denne dialogen. Departementet understreker at dialogen med NAV skjer i forkant av at forslaget sendes på høring, og at det derfor ikke er naturlig at etaten påpeker slike forhold i sine hørings svar. Departementet peker på at Trygderetten som regel er høringsinstans ved lovendringer, men at det ikke har dialog med Trygderetten – slik det har med NAV – i forkant av lovforslag. Departementet peker videre på at det ved mange lovendringer vil være utfordrende å kunne gi gode vurderinger av hvilke konsekvenser endringen vil ha for eksempel for antall innkomne saker til Trygderetten, ettersom de ligger lengst ute i sakskjeden.

Leder av Trygderetten påpeker at det ikke har vært praksis for at Trygderetten avgir høringsuttalelser, verken om materielle eller administrative spørsmål. I kontaktmøte med Arbeids- og sosialdepartementet i september 2020 har imidlertid Trygderetten reist spørsmålet om hvorvidt Trygderetten i framtiden skal uttale seg som høringsinstans til de administrative eller økonomiske konsekvensene ved lovendringer. Trygderetten påpeker at et alternativ kan være at de, på lik linje med Arbeids- og velferdsdirektoratet, involveres før forslag sendes på høring, der det måtte være relevant.

Arbeids- og velferdsdirektoratet uttaler i intervju at det har et forbedringspotensial i arbeidet med å synliggjøre konsekvenser av regelverksendringer, og at det framover vil ha større oppmerksomhet på konsekvenser for klage- og ankesaksområdet når det vurderer økonomiske og administrative konsekvenser. Ifølge direktoratet har det ofte vært krevende å beregne administrative konsekvenser knyttet til saksbehandlingskapasitet, og det har historisk derfor vært virkninger på stønadsbudsjettet og IT-kostnader som har blitt synliggjort. Direktoratet peker videre på at fristene for å vurdere konsekvenser ofte er korte, og at antall forslag til lovendringer som direktoratet skal vurdere, også er omfattende. I hvilken grad direktoratet involverer underliggende enheter i vurderingene av administrative konsekvenser, er avhengig av omfang av brukerkonsekvenser, kompleksiteten i regelverket, tilgjengelig kapasitet samt hvor romslige tidsfrister departementet har gitt til beregningene.

Arbeids- og sosialdepartementet viser til at det er en pågående prosess for å forbedre prognosearbeidet i klage- og ankesakskjeden, som er omtalt i avsnitt 5.4.2. Ifølge departementet er regelverksendringer – og i hvilken grad disse vil kunne påvirke inngangen av saker til virksomhetene når de trer i kraft – et moment som er relevant å integrere i prognosemodellene. Departementet peker videre på at dette vil gjøre virksomhetene bedre rustet til å tilpasse seg eventuelle konsekvenser som lovendringer medfører for klage- og ankesakskjeden.

## 8 Vurderinger

### 8.1 Saksbehandlingstidene i klage- og ankesaker i NAV og Trygderetten er for lange og har blitt lengre over tid

Dersom en bruker har fått avslag på en søknad eller er uenig i et vedtak fra NAV, kan brukeren klage på dette. Klagen skal først behandles av den instansen i NAV som fattet det opprinnelige vedtaket. Dersom det opprinnelige vedtaket opprettholdes av denne vedtaksinstansen, skal klagesaken vurderes på nytt av NAV Klageinstans. Dersom klagen heller ikke fører fram hos klageinstansen i NAV, kan saken ankes inn for Trygderetten. I henhold til forvaltningsloven skal NAV forberede og avgjøre en sak uten ugrunnet opphold.<sup>99</sup> Videre skal Trygderetten i henhold til trygderettsloven blant annet legge til rette for en *rask* behandling av trygde- og pensjonstvister.<sup>100</sup>

Undersøkelsen viser at saksbehandlingstidene for klage- og ankesaksbehandling i NAV og Trygderetten har blitt lengre over tid. Den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for saker som har gått gjennom hele klage- og ankesakskjeden, var på 19,5 måneder i 2019. Dette er en økning fra 2014, da gjennomsnittlig saksbehandlingstid var på i underkant av 17 måneder. Lang saksbehandlingstid på klager og anker i NAV og Trygderetten fører til en større belastning og personlig påkjenning på brukeren og på nærstående som er avhengig av brukerens inntekter. Lang saksbehandlingstid medfører også at brukere som har rett på en stønad eller tjeneste, men som har fått avslag, blir gående uten nødvendig bistand over en lengre periode enn nødvendig.

#### 8.1.1 Saksbehandlingstiden på ankesaker i Trygderetten har nær doblet seg i perioden 2014–2019

I Prop. 139 L (2014–2015) *Endringer i lov om anke til Trygderetten* ble det presisert at det er et viktig krav at sakene i Trygderetten behandles raskt, fordi en rask avgjørelse har stor velferdsmessig betydning for den enkelte. I sin behandling av proposisjonen i 2015 mente arbeids- og sosialkomiteen at det måtte være et mål for Trygderetten å få ned saksbehandlingstiden.<sup>101</sup>

Undersøkelsen viser at Trygderettens saksbehandlingstider ikke har utviklet seg i tråd med hva Stortinget har forutsatt. Den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden øker hvert år fram til 2018, før den reduseres noe i 2019. I 2019 måtte en bruker i gjennomsnitt vente sju måneder på å få behandlet sin ankesak i Trygderetten, mens ventetiden i 2014 var på litt over tre og en halv måned. Dette innebærer at den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden på ankesaker i Trygderetten har nær doblet seg i perioden 2014–2019. Som komiteen i sin behandling av Prop. 139 L (2014–2015) påpeker, er en for lang saksbehandlingstid uheldig først og fremst for brukeren, som venter på en avgjørelse som ofte er av stor økonomisk betydning.

#### 8.1.2 En stor andel klage- og ankesaker i NAV har saksbehandlingstider som er lengre enn fastsatte frister for hva som er akseptabel ventetid for brukeren

Et sentralt mål for arbeids- og velferdsetaten er å sikre at brukerne får utbetalt rett ytelse til rett tid.<sup>102</sup> Under dette målet har Arbeids- og sosialdepartementet konkretisert styringsparametere om at saker skal behandles innenfor frister for gjennomsnittlig saksbehandlingstid, samt at saker skal være behandlet innen en ytre tidsfrist. Undersøkelsen viser at Arbeids- og velferdsdirektoratet til en viss grad har videreført og konkretisert de generelle målkravene fra departementet til de ulike enhetene i NAV som behandler klage- og ankesaker. I hovedsak har direktoratet stilt krav om ytre frist for tidsbruk i saksbehandlingen av klage- og ankesaker. Utgangspunktet for fastsatte krav er hva direktoratet anser som akseptabel ventetid for en bruker i klage- og ankesaker, og fristene er ment å sikre oppmerksomhet på at saker ikke blir værende for lenge i systemet. Arbeids- og velferdsdirektoratet understreker at svært få saker i utgangspunktet bør oversitte de ytre fristene.

Undersøkelsen viser imidlertid at en stor andel av klage- og ankesakene i NAV tar lengre tid å saksbehandle enn de fastsatte kravene om hva som er akseptabel ventetid for en bruker. Blant annet viser undersøkelsen

<sup>99</sup> Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) § 11.

<sup>100</sup> Trygderetten skal legge til rette for en betryggende, rask og tillitsskapende behandling og trygde- og pensjonstvister av en uavhengig og upartisk Trygderett, jf. trygderettsloven § 1. Forvaltningsloven gjelder ikke for Trygderettens virksomhet, jf. trygderettsloven § 37.

<sup>101</sup> Innst. 77 L (2015–2016).

<sup>102</sup> Prop. 1 S (2015–2016), Prop. 1 S (2016–2017) og Prop. 1 S (2017–2018).

at halvparten av de om lag 37 000 brukerne som fikk ferdigbehandlet sin klagesak i NAVs klageinstans i 2019, måtte vente lenger enn den fastsatte ytre fristen på 180 dager (seks måneder).

Videre viser undersøkelsen at tre av fire brukere som fikk ferdigbehandlet sin ankesak i NAV i 2019, måtte vente lenger enn direktoratets fastsatte ytre frist på 120 dager. At en så stor andel av klage- og ankesakene behandles utenfor fastsatte ytre frister, er etter vår vurdering i strid med et av etatens hovedmål om at brukeren skal få behandlet sin sak til rett tid.

## **8.2 Klage- og ankesaker blir liggende lenge i både NAV og Trygderetten før de saksbehandles**

Undersøkelsen viser at det i perioden 2014–2019 kom inn flere klage- og ankesaker enn det NAV og Trygderetten klarte å saksbehandle. Dette har medført at virksomhetenes beholdninger av saker som venter på å bli behandlet, har økt over tid.

Utfordringene er størst i Trygderetten, som ved utgangen av 2019 hadde en beholdning på 2905 ubehandlede saker, som tilsvarer 70 prosent av totalt antall behandlede saker samme år. I NAV Klageinstans økte beholdningen av ubehandlede klage- og ankesaker fram til 2017, men som følge av økte bevilgninger har de klart å redusere beholdningen av ubehandlede saker noe de siste årene. Undersøkelsen viser imidlertid at klageinstansen fortsatt har store beholdninger av ubehandlede klage- og ankesaker. Ved utgangen av 2019 utgjorde beholdningen av ubehandlede ankesaker i NAV Klageinstans 45 prosent av totalt antall behandlede ankesaker samme år.

Undersøkelsen viser videre at økningen i antall ubehandlede saker har ført til at sakene blir liggende lenger på vent før de blir behandlet. Dette har ført direkte til lengre saksbehandlingstid for klage- og ankesaker og lengre ventetid for brukerne. At mange saker blir liggende lenge før de blir behandlet, fører også til merarbeid for virksomhetene fordi det øker sannsynligheten for at de må hente inn nye opplysninger for å kunne foreta en tilstrekkelig behandling av saken. Dette forlenger saksbehandlingstiden ytterligere.

Ankesaksbehandlingen utgjør den vesentlige delen av saksbehandlingstiden for saker som går gjennom hele klage- og ankesakskjeden, og utgjorde nærmere 70 prosent av den totale tidsbruken i 2019. En gjennomgang av et utvalg ankesaker viser at lang liggetid før saken tas til behandling, er den viktigste forklaringen på at saksbehandlingstiden på ankesaker er lang, både i NAV Klageinstans og i Trygderetten. Blant annet viser gjennomgangen at selve saksbehandlingen i Trygderetten kun tar to til tre uker, mens total saksbehandlingstid i 2019 var på i overkant av sju måneder.

## **8.3 For lav kapasitet på trygdemedisinsk kompetanse har bidratt til særlig lang saksbehandlingstid på helserelaterte klage- og ankesaker**

Undersøkelsen viser at det over tid har vært en endring i sammensetningen av hvilke typer klage- og ankesaker som kommer inn til NAV og Trygderetten. I perioden 2016–2019 har det vært en særlig økning i inngangen av såkalte helserelaterte saker i klage- og ankesakskjeden. For eksempel har andelen av innkomne saker til Trygderetten som omhandler de tre største helserelaterte ytelsene (uføretrygd, arbeidsavklaringspenger og sykepenger), gått opp fra 42 prosent i 2016 til 59 prosent i 2019.

En helserelatert ytelse kjennetegnes av at retten til ytelsen styres av om brukeren har en sykdom mv. og sykdommens betydning for arbeids-, inntekts eller funksjonsevne eller for merutgifter. I forbindelse med saksbehandling av søknader om helserelaterte ytelser mottar derfor NAV medisinsk dokumentasjon. Saksbehandler kan rådføre seg med en av etatens rådgivende overleger, dersom det i behandlingen av saken oppstår tvil om dokumentasjon knyttet til trygdemedisinske spørsmål og om medisinske vilkår er oppfylt. Rådgivende overleger kan benyttes både i den ordinære saksbehandlingen og i klage- og ankeomgangen. Når Trygderetten behandler ankesaker der retten må vurdere brukers helseforhold og/eller arbeidsevne, vil den sette en rett med én eller flere fagkyndige rettsmedlemmer.

Undersøkelsen viser at NAV og Trygderetten ikke har klart å styrke kapasiteten på nødvendig medisinsk kompetanse i takt med at antallet innkomne saker om helserelaterte ytelser har gått opp. Dette har gitt lange ventetider på svar fra rådgivende overlege i NAV samt lang ventetid på fagkyndige rettsmedlemmer i Trygderetten. Dette har igjen bidratt til at brukere som klager eller anker på saker om helserelaterte ytelser, må vente lenger på svar i sin sak.

Undersøkelsen viser videre at saker om helse relaterte ytelser gjennomgående tar lengre tid å behandle enn saker på andre ytelsesområder. Lengst tid tar yrkesskadesaker, som i 2019 hadde en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på i overkant av 30 måneder for saker som hadde gått gjennom hele klage- og ankesakskjeden. Saker om arbeidsavklaringspenger og uføretrygd hadde i 2019 nest lengst saksbehandlingstid, med en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på i overkant av henholdsvis 20 og 21 måneder.

Undersøkelsen viser også at et stort flertall av de helse relaterte sakene som kommer inn i klage- og ankesakssystemet, omhandler ytelsene uføretrygd og arbeidsavklaringspenger. I 2019 handlet om lag halvparten av alle ankesakene som kom inn til Trygderetten, om disse to ytelsesområdene. I saker som omhandler uføretrygd, arbeidsavklaringspenger og andre helse relaterte ytelser, vil utfallet ofte ha svært stor velferdsmessig betydning for brukeren. Det er etter vårt syn derfor svært uheldig at disse brukerne opplever en særlig lang saksbehandlingstid, med den økte belastningen og påkjenningen denne ventetiden innebærer.

## **8.4 Arbeids- og sosialdepartementet har ikke sikret tilstrekkelig sammenheng i klage- og ankesakskjeden**

### **8.4.1 Det er lite oppmerksomhet på den totale ventetiden for brukeren i klage- og ankesaker**

Arbeids- og sosialdepartementet har over tid satt rapporteringskrav og flere mål og parametere knyttet til tidsbruken i NAV og Trygderettens klage- og ankesaksbehandling. Undersøkelsen viser imidlertid at mål og krav i all hovedsak gjelder tidsbruken i den enkelte instans, og ikke samlet tidsbruk i klage- og ankesakskjeden.

Undersøkelsen finner videre at de ulike instansene i klage- og ankesakskjeden som hovedregel behandler en sak ut fra når den har blitt mottatt og registrert i den respektive instans, uten at det tas hensyn til hvor lenge saken allerede har vært i systemet, og dermed hvor lenge brukeren har ventet på svar. Etter vår vurdering er det i praksis lite oppmerksomhet på den totale saksbehandlingstiden i klage- og ankesakskjeden, og dermed lite oppmerksomhet på hvor lenge en bruker må vente på svar på sin sak.

Undersøkelsen viser at det kun er ett målkrav som kan knyttes til tidsbruk i saksbehandling på tvers av flere instanser. Dette kravet omfatter tidsbruken i klagesaker hvor en bruker har fått avslag i en vedtaksinstans i NAV og deretter får saken prøvd på nytt i etatens klageinstans. Arbeids- og velferdsdirektoratet har i hele perioden 2014–2019 stilt krav om at klagesaker som går til ny prøving i etatens klageinstans, skal ha en total saksbehandlingstid som er innenfor en ytre frist på 180 dager. Undersøkelsen viser at en lav andel av klagesakene behandles innenfor fristen, og at verken vedtaksinstansene eller klageinstansen i NAV i praksis forholder seg til det aktuelle kravet om ytre frist. Hovedårsaken er ifølge instansene at måloppnåelsen i stor grad oppleves å være utenfor kontrollen til den enkelte instans. Både vedtaksinstansene og klageinstansen i NAV forholder seg derfor utelukkende til målkravene som gjelder tidsbruk i egen instans, ettersom de opplever å ha langt større kontroll over oppnåelsen av disse målene.

Relevant og pålitelig statistikk om saksbehandlingen er viktig styringsinformasjon både for departementet, NAV og Trygderetten. Denne informasjonen er et viktig grunnlag for prioriteringer og valg av tiltak og virkemidler. Undersøkelsen viser at det over lengre tid har vært vanskelig for NAV å frambringe informasjon om tidsbruken i ulike faser av klage- og ankesaksbehandlingen. Dette har ført til at Arbeids- og sosialdepartementet har mottatt begrenset med rapportering om tidsbruken i klage- og ankesaksbehandlingen i etaten. Med begrenset tilgang på informasjon om tidsbruken i NAV har heller ikke departementet hatt nødvendig oversikt over status og utvikling i saksbehandlingstiden for saker som går gjennom hele klage- og ankesakskjeden. Vi merker oss at Arbeids- og sosialdepartementet er opptatt av å frambringe mer og bedre styringsinformasjon på området. Videre merker vi oss at Arbeids- og velferdsdirektoratet, på bakgrunn av et oppdrag fra departementet, i 2020 har igangsatt et større arbeid for å bedre statistikkgrunnet på klage- og ankesaksområdet.

### **8.4.2 Prioriteringer i de ulike instansene i klage- og ankesakskjeden sees ikke i tilstrekkelig grad under ett**

Klage- og ankesaksbehandlingen i trygdesaker foregår i NAV (i vedtaksinstansene og i klageinstansen) og i Trygderetten. Arbeids- og sosialdepartementet er overordnet myndighet for begge virksomhetene.

Departementet mener at en god sammenheng i klage- og ankesakskjeden sikres best ved at Arbeids- og velferdsdirektoratet og Trygderetten har god og løpende dialog og samhandling.

Undersøkelsen viser imidlertid at det over lang tid har vært begrenset dialog mellom Arbeids- og velferdsdirektoratet og Trygderetten. Fram til 2015 ble det avholdt faste, årlige kontaktmøter mellom Trygderetten og Arbeids- og velferdsdirektoratet. I årene 2016–2019 ble det imidlertid ikke avholdt slike møter. Departementet opplyser i mars 2021 at slike kontaktmøter nå igjen er innført. Undersøkelsen viser videre at det over tid har vært ulik utvikling i saksbehandlingsskapasiteten i de ulike instansene i klage- og ankesakskjeden. NAV Klageinstans har, som følge av interne prioriteringer i NAV, fått budsjettet sitt styrket og dermed også fått vesentlig større kapasitet i perioden 2017–2019. Dette har ført til at klageinstansen har oversendt om lag 20 prosent flere saker til Trygderetten i samme periode. Trygderetten har i samme periode imidlertid ikke hatt tilsvarende økte bevilgninger og saksbehandlingsskapasitet. Undersøkelsen viser at Trygderetten likevel har behandlet et økt antall saker i perioden, men at økningen ikke har vært tilstrekkelig for å ta unna den økte inngangen av ankesaker fra NAV. At kapasiteten i NAV og Trygderetten ikke i tilstrekkelig grad har blitt sett under ett, har bidratt til at Trygderetten har blitt en stadig trangere flaskehals i klage- og ankesakskjeden, preget av stadig økte beholdninger av ubehandlede saker og lang saksbehandlingstid.

Vi merker oss at Arbeids- og sosialdepartementet i 2019 og 2020 har sett behovet for å øke Trygderettens budsjetttrammer, i tillegg til å ha oppmerksomhet på å få virksomheten til å behandle ankesaker mer effektivt. Samtidig konstaterer vi at Trygderetten til tross for å ha økt antallet behandlede ankesaker betydelig i 2019, fortsatt behandlet i overkant av 500 færre saker enn det som kom inn fra NAV Klageinstans samme år.

Undersøkelsen viser også at enkeltledd i klage- og ankesakskjeden foretar prioriteringer mellom sakstyper, uten at andre ledd involveres. Blant annet får klagesaker på enkelte ytelsesområder tidsmessig prioritet i en av vedtaksinstansene i NAV, men ikke i de etterfølgende instanser i klage- og ankesakskjeden. Dette til tross for at Arbeids- og sosialdepartementet ikke har gitt føringer om at enkelte typer klage- og ankesaker skal gis raskere behandling.

Undersøkelsen viser videre at det i liten grad har vært praksis å utrede og synliggjøre hvilke økonomiske og administrative konsekvenser planlagte lov- og regelverksendringer kan ha for klage- og ankesaksområdet. Dette har ifølge både NAV og Trygderetten medført at det heller ikke har blitt god dialog om og oppfølging av hvordan en eventuell økt oppgavebyrde for instansene skal løses etter at nye regelverk er innført. God utredning vil gjøre virksomhetene bedre rustet til å tilpasse seg hvilke konsekvenser lovendringer eventuelt medfører for klage- og ankesakskjeden.

Undersøkelsen viser også at det over tid har vært utfordringer med å sikre tilstrekkelig god informasjon om forventet, framtidig saksinngang på klage- og ankesaksområdet. Blant annet har det ikke vært tilstrekkelig gode forutsetninger for å utarbeide gode prognoser for saksinngang. Dette har igjen skapt lite forutsigbarhet og gjort det utfordrende for den enkelte instans å planlegge driften sin. Reduserte muligheter for å drive god ressursplanlegging begrenser også mulighetene for å arbeide systematisk med å bygge ned beholdningen av ubehandlede saker og redusere saksbehandlingstidene. Begrenset informasjon om framtidig saksinngang gjør det videre vanskelig for Arbeids- og sosialdepartementet å vurdere bevilgningsbehovet til virksomhetene og svekker mulighetene for å sikre en tilstrekkelig sammenheng i klage- og ankesakskjeden. Vi merker oss at Arbeids- og sosialdepartementet i 2020 har gitt et felles oppdrag til Trygderetten og Arbeids- og velferdsdirektoratet om å vurdere tiltak og rutiner som kan forbedre prosess og kvalitet på prognoser for ankeinngangen til Trygderetten.

## **8.5 Det er svakheter i arbeidet med å sikre tilstrekkelig kvalitetsutvikling i klage- og ankesaksbehandlingen**

Når en bruker som har fått avslag på en søknad eller er uenig i et vedtak fra NAV, klager, behandles klagen først av den instansen i NAV som fattet det opprinnelige vedtaket, også kalt en vedtaksinstans. Det er viktig at det er god kvalitet i NAVs vedtaksinstansers saksbehandling, med tanke på en eventuell etterfølgende klage- og ankesaksbehandling i NAV og Trygderetten. Undersøkelsen viser imidlertid at det er svakheter i vedtaksinstansenes arbeid, både når det gjelder førstegangsbehandlingen av saker og påfølgende klagesaksbehandling. Dette bidrar til flere klager enn nødvendig og lengre saksbehandlingstid.

På flere av ytelsesområdene har det over tid vært utfordringer i forbindelse med at nødvendige opplysninger ikke i tilstrekkelig grad innhentes av vedtaksinstansene. Videre er det på flere områder varierende kvalitet i



vedtaksbrevet som sendes til brukeren. At saker ikke utredes godt nok i vedtaksinstansene, og at brukeren ikke i tilstrekkelig grad settes i stand til å forstå sitt vedtak, er faktorer som bidrar til at unødvendige klager kommer inn i systemet og gir flere klagesaker til behandling. At det fattes vedtak uten at en sak er tilstrekkelig opplyst utfordrer også rettsikkerheten til brukerne, i de tilfeller brukere som faktisk har rett på en ytelse ikke klager på et avslag. I slike tilfeller vil bruker ikke få en ytelse som vedkommende rettmessig har krav på. Mangelfull utredning av saker i vedtaksinstansene bidrar også til merarbeid og økt tidsbruk i saksbehandlingen i etterfølgende ledd i klage- og ankesaksbehandlingen.

Undersøkelsen viser at Arbeids- og velferdsdirektoratet har etablert flere mekanismer for å sikre god kvalitet i vedtaksinstansenes saksbehandling av førstegangsvedtak og klagesaker. Blant annet utarbeider NAV Klageinstans årlige rapporter til den enkelte vedtaksinstans med beskrivelser av kvalitetsutfordringer instansen har identifisert i klagesaksbehandlingen. Klageinstansen utarbeider også en overordnet rapport til Arbeids- og velferdsdirektoratet. Undersøkelsen viser imidlertid at de samme svakhetene i vedtaksinstansenes arbeid er påpekt over flere år uten at dette har ført til vesentlige forbedringer. Vi konstaterer at det er etablert mekanismer som skal sikre god kvalitet i vedtaksinstansenes klagesaksbehandling, men at Arbeids- og velferdsdirektoratet ikke har hatt tilstrekkelig oppmerksomhet på å utbedre svakheter som har vært påpekt over lengre tid.

Når det gjelder ankesaksbehandlingen, viser undersøkelsen at Trygderetten har flere innvendinger mot den ankesaksbehandlingen som utføres i NAVs klageinstans. Blant annet peker dommere i Trygderetten på at ankesakene som oversendes fra NAV, er uoversiktlige, noe som igjen medfører at det tar lengre tid enn nødvendig for Trygderetten å sette seg inn i saken. Samtidig viser undersøkelsen at det over tid har vært begrenset dialog mellom Arbeids- og velferdsdirektoratet og Trygderetten, og at NAV ikke mottar noen form for systematiske og overordnede tilbakemeldinger på kvalitet og innhold i de ankesakene de oversender Trygderetten. Undersøkelsen viser for øvrig også at arbeid for å sikre tilstrekkelig kvalitet og praksiskoordinering innad i Trygderetten har blitt nedprioritert over tid. Det er etter vårt syn uheldig at det i liten grad har vært etablert mekanismer for å sikre god kvalitet i ankesaksbehandlingen som foregår på tvers av NAV og Trygderetten. Dette har vært til hinder for tilstrekkelig kvalitetsutvikling i ankesaksbehandlingen.

## **8.6 Det gjøres ikke nok for å sikre riktig og enhetlig lovforståelse i klage- og ankesakskjeden**

Gode prosesser for å sikre riktig og enhetlig lovforståelse i NAV og Trygderetten er viktig for å oppnå lik og tidsbesparende saksbehandling på klage- og ankesaksområdet, og for å forebygge at unødvendige saker kommer inn i klage- og ankesakskjeden. I tilfeller hvor det oppstår usikkerhet eller uenighet mellom miljøer eller instanser om rettsoppfatning, er det videre viktig å ha prosesser som sikrer at dette blir avklart så raskt som mulig.

Rundskrivene er de sentrale styringsdokumentene Arbeids- og velferdsdirektoratet har for å sikre riktig og enhetlig lovforståelse og praksis i NAV. De ulike rundskrivene er direktoratets instruks om hvordan ulike deler av et regelverk skal forstås og håndheves i praksis. Dersom en saksbehandler eller et miljø i NAV mener at en lovtolkning er uklar, gir inntrykk av feil rettsoppfatning eller lignende, skal dette meldes videre tjenestevei. Dersom problemstillinger eller motsetninger i rundskrivene ikke lar seg avklare på lavere nivå i etaten, skal temaene løftes videre opp til direktoratet. Arbeids- og velferdsdirektoratet har ansvaret for å oppdatere rundskrivene og forberede eventuelle forslag til regelverksendringer. I tilfellene hvor det er snakk om lov eller forskrift, skal saken løftes til Arbeids- og sosialdepartementet.

Instansene i NAV som behandler klage- og ankesaker, opplever at det i for mange viktige saker tar for lang tid fra usikkerhet om regelverksfortolkning oppstår, til saken er avklart hos overordnet myndighet og rundskrivene eventuelt oppdateres. Mens etaten venter på avklaring, må saker enten settes på vent eller behandles ut fra en midlertidig lovforklaring. Når det går lang tid før overordnet myndighet gjør de nødvendige avklaringene, medfører det at det tar lengre tid enn nødvendig før brukeren får vedtak i sin sak, men også at etaten saksbehandler etter midlertidige lovforklaringer over lengre tid. Dersom en midlertidig lovforklaring viser seg å være feil eller unyansert, medfører dette en belastning for brukeren, samtidig som det kan påføre etaten omfattende ressursbruk i arbeidet med å rydde opp og identifisere mulige feilaktige vedtak. Arbeids- og velferdsdirektoratet oppgir at kapasitetsutfordringer i direktoratet, men også i Arbeids- og sosialdepartementet, kan bidra til at det tar lang tid å få på plass nødvendige avklaringer. Arbeids- og sosialdepartementet viser til at det etter NAV/EØS-saken har blitt en større bevissthet rundt behovet for å bedre prosessene for regelverksavklaringer, og at det også vil bli jobbet med dette i tiden framover.

Undersøkelsen viser videre at tilgjengelige virkemidler for å avklare uenigheter om lovforståelse mellom NAV og Trygderetten i liten grad utnyttes. I tilfeller hvor Trygderetten fatter en eller flere kjennelser som strider mot NAVs lovforståelse, kan NAV foreta presiseringer eller endringer i rundskriv dersom etaten ser grunnlag for å innrette seg etter Trygderettens praksis. Dersom NAV imidlertid er uenig i Trygderettens kjennelse eller mener det er behov for å klargjøre lovforståelsen ytterligere, har etaten flere muligheter. NAV kan da enten gå i prosess med Arbeids- og sosialdepartementet om å få endret lovgrunnlaget på området, anmode Trygderetten om å fatte en såkalt prinsipiell kjennelse på lovområdet eller utfordre Trygderettens lovforståelse ved å bringe kjennelsen inn for høyere rettsinstans.

Undersøkelsen viser at NAV sjelden utfordrer Trygderettens lovforståelse ved å bringe en kjennelse inn for høyere rettsinstans. Denne muligheten er kun benyttet på to saksområder i perioden 2014–2019. Undersøkelsen viser videre at det over tid er fattet relativt få såkalte prinsipielle kjennelser i Trygderetten. En prinsipiell kjennelse fattes av en utvidet rett i Trygderetten, bestående av fem dommere. Prinsipielle kjennelser fattes på saksområder hvor det er uklar praksis, og vil ha særlig høy verdi for ankemotpart, ettersom den vil være førende og retningsgivende for prøving av framtidige vedtak på samme saksområde. En slik tydeliggjøring av rettsoppfatning på et saksområde vil videre være tidsbesparende og føre til likere behandling av saker, både hos ankemotpart og hos Trygderetten. I henhold til trygderettsloven er det kun leder av Trygderetten som kan sette en fem-medlemsrett for å fatte en prinsipiell kjennelse. NAV som ankemotpart kan imidlertid anmode Trygderetten om å fatte prinsipielle kjennelser. Undersøkelsen viser at det er et potensial for at NAV oftere anmoder Trygderetten om å sette en fem-medlemsrett, men også at Trygderetten på eget initiativ setter en slik rett.

Vi merker oss at Arbeids- og sosialdepartementet viser til at det framover vil bli jobbet med å forbedre prosessene for regelverksavklaringer. Det er positivt at departementet i 2020 har oppfordret Trygderetten spesifikt til å bli mer bevisst på å fatte prinsipielle kjennelser på eget initiativ. Vi vil understreke at raske avklaringer er viktig ved uklarheter og uenigheter om lovforståelse innad i NAV og mellom NAV og Trygderetten. Raske avklaringer legger til rette for enhetlig og mer tidsbesparende saksbehandling på klage- og ankesaksområdet. Etter vår vurdering har tilgjengelige virkemidler i for liten grad blitt benyttet i undersøkelsesperioden.

## **8.7 Koronapandemien har ført til ytterligere økning i saksbehandlingstidene på klage- og ankesaksområdet**

Innhentet statistikk for de to første tertialene i 2020 viser at koronapandemien har hatt en vesentlig innvirkning på klage- og ankesaksbehandlingen i NAV og Trygderetten, og at saksbehandlingstidene for 2020 har økt kraftig. Blant annet viser innhentet statistikk at ankesaker som ble ferdigbehandlet i Trygderetten i september 2020, hadde en gjennomsnittlig saksbehandlingstid i denne instansen på rett i underkant av ti måneder. Dette er en vesentlig økning fra gjennomsnittlig saksbehandlingstid i Trygderetten for 2019, som var litt i overkant av sju måneder.

I mars 2020 stilte koronapandemien NAV overfor en plutselig og stor økning i antall søknader om dagpenger. Etatens oppmerksomhet måtte rettes mot å sikre utbetaling og livsopphold til permitterte, noe som medførte at NAVs arbeid med klage- og ankesaker fikk lavere prioritet enn ellers. Undersøkelsen viser også at Trygderetten har hatt redusert saksbehandlingskapasitet i 2020, blant annet fordi virksomheten ved inngangen til koronakrisen hadde begrensede muligheter for å benytte hjemmekontorløsninger og saksdokumenter i ankesakene i all hovedsak var på papirform.

Redusert saksbehandlingskapasitet har medført at omfanget av ubehandlede saker har økt ytterligere i samtlige instanser i klage- og ankesakskjeden i 2020. Undersøkelsen viser blant annet at beholdningen av ubehandlede saker i den største vedtaksinstansen, NAV Arbeid og ytelser, var i overkant av 80 prosent høyere ved utgangen av august 2020 enn hva som var tilfellet ved inngangen til 2020. Et økt omfang av ubehandlede klager og anker i NAV og Trygderetten vil medføre lengre saksbehandlingstider for saker som allerede er i systemet. NAV og Trygderetten forventer også at inngangen av klage- og ankesaker vil stige i tiden framover idet en høyere arbeidsledighet erfaringsvis genererer flere søknader inn til NAV, og på sikt flere klager og anker.

Saksbehandlingstidene i klage- og ankesakskjeden har i flere år vært for lange. Koronapandemien har ført til at saksbehandlingstidene har blitt enda lengre, og at brukerne må vente enda lenger på svar på sin klage- eller ankesak. Dette har negative konsekvenser for den enkelte bruker og for samfunnet. Vi merker oss at

NAV har fått omfattende tilleggsbevilgninger i 2020, og at både NAV og Trygderettens budsjetter for 2021 er vesentlig styrket blant annet for å være rustet til å møte en økning i innkomne saker som følge av antatt høyere arbeidsledighet. Vi vil imidlertid understreke at Arbeids- og sosialdepartementet og underliggende virksomheter over tid ikke har sikret at brukerne får behandlet sine klage- og ankesaker innen rimelig tid, slik Stortinget har forutsatt. Undersøkelsen viser flere svakheter i klage- og ankesakskjeden som påvirker saksbehandlingstiden negativt. Det er risiko for at konsekvensene av disse svakhetene forsterkes som følge av koronapandemien.

## 9 Referanseliste

### Intervjuer

- Referat fra intervju med avdelingsleder i NAV Klageinstans Nord, 17.10.2019.
- Referat fra intervju med saksbehandlere i NAV Klageinstans Nord, 17.10.2019.
- Referat fra intervju med avdelingsleder i NAV Arbeid og ytelser Trondheim, 31.10.2019.
- Referat fra intervju med saksbehandlere i NAV Arbeid og ytelser Trondheim, 31.10.2019.
- Referat fra intervju med avdelingsleder i NAV Klageinstans Midt-Norge, 01.11.2019.
- Referat fra intervju med saksbehandlere i NAV Klageinstans Midt-Norge, 01.11.2019.
- Referat fra intervju med avdelingsleder i NAV Arbeid og ytelser Kristiansand, 04.11.2019.
- Referat fra intervju med saksbehandlere i NAV Arbeid og ytelser Kristiansand, 04.11.2019.
- Referat fra intervju med avdelingsleder i NAV Klageinstans Sør, 05.11.2019.
- Referat fra intervju med saksbehandlere i NAV Klageinstans Sør, 05.11.2019.
- Referat fra intervju med avdelingsleder i NAV Arbeid og ytelser Sarpsborg, 19.11.2019.
- Referat fra intervju med saksbehandlere i NAV Arbeid og ytelser Sarpsborg, 19.11.2019.
- Referat fra intervju med ledere og representanter for NAV Drammen, NAV Fredrikstad, NAV St. Hanshaugen og NAV Grünerløkka, 03.12.2019.
- Referat fra intervju med avdelingsleder i NAV Arbeid og ytelser Lillehammer, 16.12.2019.
- Referat fra intervju med saksbehandlere i NAV Arbeid og ytelser Lillehammer, 16.12.2019.
- Referat fra intervju med fire dommere i Trygderetten, 29.01.2020.
- Referat fra intervju med leder av Trygderetten, 26.08.2020.
- Referat fra intervju med styringsenheten i NAV Arbeid og ytelser, 11.09.2020.
- Referat fra intervju med styringsenheten i NAV Klageinstans, 23.09.2020.
- Referat fra intervju med Arbeids- og velferdsdirektoratet, 14.10.2020.
- Referat fra intervju med Arbeids- og sosialdepartementet, 28.10.2020.

### Proposisjoner og meldinger til Stortinget

- Prop. 139 L (2014–2015) *Endringer i lov om anke til Trygderetten.*
- Prop. 74 L (2016–2017) *Endringer i folketrygdloven mv. (arbeidsavklaringspenger og tilleggsstønader til arbeidsrettede tiltak mv.).*
- Prop. 1 S (2016–2017) Arbeids- og sosialdepartementet.
- Prop. 1 S (2017–2018) Arbeids- og sosialdepartementet.
- Prop. 1 S (2018–2019) Arbeids- og sosialdepartementet.
- Prop. 1 S (2019–2020) Arbeids- og sosialdepartementet.
- Prop. 1 S Tillegg 2 (2019–2020) for budsjettåret 2020 – *Endring av Prop. 1 S (2019–2020) Statsbudsjettet 2020 (saldering).*
- Prop. 67 S (2019–2020) *Endringer i statsbudsjettet 2020 (økonomiske tiltak i møte med virusutbruddet).*
- Meld. St. 2 (2019–2020) *Revidert nasjonalbudsjett 2020.*
- Prop. 79 S (2020–2021) *Endringer i statsbudsjettet 2021 (økonomiske tiltak i møte med pandemien).*

### Innstillinger til Stortinget

- Innst. 77 L (2015–2016) *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om endringer i lov og anke til Trygderetten.*
- Innst. 360 S (2019–2020) *Innstilling fra finanskomiteen om Revidert nasjonalbudsjett 2020, om tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet for 2020, om endringer i skatter og avgifter i statsbudsjettet for 2020, om økonomiske tiltak i møte med virusutbruddet og om Redegjørelse av finansministeren om revidert nasjonalbudsjett.*

### Lover

- *Lov om anke til Trygderetten (trygderettsloven) LOV-1966-12-16-9.*
- *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) LOV-1967-02-10.*
- *Lov om folketrygd (folketrygdloven) LOV-1997-02-28-19.*
- *Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV-loven) LOV-2006-06-16-20.*

## Forskrifter, reglementer, instruksjer, veiledere og rutiner

- *Bestemmelser om økonomistyring i staten*. Fastsatt 12. desember 2003 med endringer, senest 23. september 2019. Finansdepartementet.
- *Reglement for økonomistyring i staten*. Fastsatt 12. desember 2003 med endringer, senest 23. september 2019. Finansdepartementet.
- *Instruks om utredning av statlige tiltak (utredningsinstruksen)* FOR-2016-02-19-184.
- Rundskriv til forvaltningsloven – Saksbehandlingsrundskriv – Kapittel IV (2019) *Om saksforberedelse ved enkeltvedtak*.
- Rundskriv til forvaltningsloven – Saksbehandlingsrundskriv – Kapittel VI (2016) *Om klage og omgjøring*.
- Rundskriv til folketrygdloven – Saksbehandlingsrundskriv – Kommentarer til de enkelte paragrafene i kapittel 21 (§21-3, § 21-4, §21-4 a-d, og § 21-7)).
- *Veileder til utredningsinstruksen*, Direktoratet for økonomistyring, sist oppdatert 2018.
- *Veileder for saksbehandlingen i Trygderetten*, intern rutine oppdatert 2019.
- *Overordnede prinsipper for utarbeidelse av rundskriv i NAV*, internt rutine NAV, utarbeidet i 2016.
- *Rutine for oppfølging av trygderettskjennelser i NAV Klageinstans*, intern rutine NAV, utarbeidet 2019.

## Styringsdokumenter

- Tildelingsbrev fra Arbeids- og sosialdepartementet til Trygderetten for 2014–2020 (med tilhørende vedlegg, suppleringer og oppdrag).
- Tildelingsbrev fra Arbeids- og sosialdepartementet til Arbeids- og sosialdirektoratet for 2014–2020 (med tilhørende vedlegg, suppleringer og oppdrag).
- *Instruks om virksomhets- og økonomistyring for Arbeids- og velferdsdirektoratet*, fastsatt av Arbeids- og sosialdepartementet i 2017 (revidert 18. januar 2019).
- Års- og tertialrapporter for NAV for 2014–2019.
- Års- og halvårsrapporter for Trygderetten for 2014–2019.
- Mål- og disponeringsskriv fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til enheter i arbeids- og velferdsetatens ytelseslinje for årene 2014–2020.
- Mål- og disponeringsskriv fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til enheter i arbeids- og velferdsetatens arbeids- og tjenestelinje for årene 2014–2020.
- Referat fra etatsstyringsmøter mellom Arbeids- og sosialdepartementet og virksomhetene, 2017–2019.
- Referat fra kontaktmøte mellom Trygderetten og Arbeids- og velferdsdirektoratet, 8. oktober 2014.
- Referat fra kontaktmøte mellom Trygderetten og Arbeids- og velferdsdirektoratet, 3. november 2015.
- Referat fra møte om prognoser for klage- og ankesaker, mellom Arbeids- og sosialdepartementet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, NAV Klageinstans og Trygderetten, 12. februar 2020.
- Referat fra møte om prognoser for klage- og ankesaker, mellom Arbeids- og velferdsdirektoratet, NAV Klageinstans og Trygderetten, 17. juni 2020.

## Interne dokumenter fra virksomhetene

- NAV Klageinstans' kvalitetsrapporter til vedtaksinstansene 2015–2019 (til enheter i arbeids- og velferdsetatens ytelseslinje og arbeids- og tjenestelinje).
- NAV Klageinstans' overordnede kvalitetsrapporter til Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2017–2019.
- NAV Arbeid og ytelsers egne kvalitetsrapporter for 2018–2019.
- NAV Klageinstans' notat til Arbeids- og velferdsdirektoratet om behovet for å ta ut søksmål for lagmannsretten, mai 2020.

## Brev

- Brev fra Arbeids- og sosialdepartementet til Riksrevisjonen - *Svar - utkast til hovedanalyserapport* - 3. mars 2021

## Norges offentlige utredninger

- NOU 2020:9 *Blindsonen – Gransking av feilpraktiseringen av folketrygdens oppholdskrav ved reiser i EØS-området*.

## Andre utredninger og artikler

- Sintef (2016) *Omgjøring av vedtak i NAV og Trygderetten*.
- Vivotto (2019) *Sluttrapport: Arbeidsprosesser i Trygderetten – Nåtid og fremtid*.