

Navs manglende prioritering av klagesak etter tidligere opphevelse

29.2.2024 (2023/4310)

Saken gjelder Nav Klageinstans' manglende prioritering av en klagesak om menerstatning ved yrkesskade. Saken hadde tidligere vært til behandling i klageinstansen, som opphevet førsteinstansens vedtak om menerstatning og sendte saken tilbake til ny behandling ved Nav Familie- og pensjonsytelser.

Sivilombudet tok saken opp med Arbeids- og velferdsdirektoratet og spurte om klagen over det nye vedtaket om menerstatning skulle vært prioritert av klageinstansen. Direktoratet var enig i at hjemsendte saker skal prioriteres ved en eventuell ny klage- og ankebehandling. Saken skulle derfor vært prioritert ved klagebehandlingen.

Sivilombudet mener den samlede behandlingstiden på tre og et halvt år i klagerens sak er for lang og at den manglende prioriteringen i Nav Klageinstans strider mot god forvaltningsskikk.

Sakens bakgrunn

(1) A (heretter klageren) søkte om menerstatning ved yrkesskade 17. april 2020. Nav Familie- og pensjonsytelser avgjorde søknaden i vedtak 11. mai 2021. Vedtaket ble påklaget. Klagen ble først avvist, men avvisningsvedtaket ble opphevet av Nav Klageinstans etter klage. Nav Familie- og pensjonsytelser traff deretter nytt vedtak om utvidet menerstatning 7. juli 2022. Etter ny klage opphevet Nav Klageinstans også dette vedtaket og sendte saken tilbake til en ny behandling i førsteinstans 24. februar 2023. Nav Familie- og pensjonsytelser traff et nytt vedtak i saken 26. mai 2023, som ble påklaget 19. juni 2023. Klagerens advokat ba om en prioritering av klagesaken, ettersom saken allerede hadde vært en runde i Nav Klageinstans. I brev 31. august 2023 opplyste Nav Klageinstans at saken ikke ville bli prioritert.

(2) Advokat B klaget på vegne av klageren til Sivilombudet 21. september 2023 over manglende prioritering av saken.

Våre undersøkelser

(3) Vi fant grunn til å undersøke den manglende prioriteringen av klagesaken og den samlede behandlingstiden i klagerens sak nærmere med Arbeids- og velferdsdirektoratet.

(4) Sivilombudet har ved flere anledninger tatt opp med Arbeids- og velferdsdirektoratet at saker som oppheves av Nav Klageinstans eller Trygderetten og sendes tilbake til førsteinstansen eller klageinstansen for en ny vurdering (såkalt hjemviste eller hjemsendte saker), skal prioriteres ved den nye behandlingen av saken. Sist Sivilombudet uttalte seg om problemstillingen var 16. desember 2022 (SOM-2022-4160). Ombudet uttalte i den saken at «det er viktig at saker som av særskilte grunner har versert lenge i forvaltningen, for eksempel fordi de er blitt hjemsendt for ny behandling, prioriteres».

(5) I undersøkelsen herfra 16. oktober 2023 ba vi direktoratet svare på om det fortsatt er slik at saker som oppheves og sendes tilbake til en ny behandling i førsteinstansen, skal prioriteres i en eventuell ny klagerunde. I tillegg spurte vi hvordan direktoratet vurderte den samlede behandlingstiden i klagerens sak opp mot prinsippet om god forvaltningsskikk og forvaltningsloven § 11 a.

(6) I svarbrev 10. november 2023 bekreftet direktoratet at det fortsatt er slik at saker som har blitt sendt tilbake til ny behandling skal prioriteres, både av førsteinstansen og av Nav Klageinstans ved en eventuell ny klagerunde. Klageinstansens mulighet til å prioritere sakene avhenger imidlertid av at sakene er korrekt merket av førsteinstansen ved oversendelsen av klagen, i tråd med interne retningslinjer.

(7) Klagerens sak skulle etter direktoratets syn vært undergitt en større prioritet av klageinstansen, siden den tidligere både var feilaktig avvist og opphevet. Ved oversendelsen av klagesaken fra førsteinstans ble ikke saken markert som en prioritert sak. Nav Klageinstans fanget derfor ikke opp at saken skulle vært prioritert da de mottok den. Da advokaten gjorde oppmerksom på hvor gammel saken var, skulle imidlertid det ført til en prioritering av saken. Direktoratet mente den manglende prioriteringen etter advokatens henvendelse var et brudd på god forvaltningsskikk og forvaltningsloven § 11 a første ledd.

(8) Klagerens sak ble behandlet av Nav Klageinstans den 24. oktober 2023.

(9) Klagerens advokat kommenterte direktoratets svar 4. desember 2023, og opplyste at klageinstansens vedtak ble anket inn for Trygderetten 17. november 2023. I anken ble det redegjort for at saken hadde versert lenge i Nav. Nav Klageinstans orienterte i brev 24. november 2023 om at ankesaken ville forberedes innen 20 uker. Advokaten stilte spørsmål ved om dette innebar en prioritering av saken ved ankebehandlingen.

(10) På bakgrunn av de nye opplysningene fra klagerens advokat, spurte vi Arbeids- og velferdsdirektoratet i brev 11. desember 2023 om prioriteringsrutinen også gjelder for

klageinstansens forberedelse av en eventuell ankesak. Videre spurte vi hva som var årsaken til at klagerens ankesak ikke syntes å være undergitt en prioritering ved ankeforberedelsen.

(11) Direktoratet svarte i brev 8. januar 2024 at prioriteringsrutinen også gjelder klageinstansens forberedelse av eventuelle ankesaker. Navs systemer kan imidlertid ikke fange opp at ankesaken har versert lenge i Nav. Klageinstansens mulighet til å prioritere ankesaker er derfor avhengig av at det fremgår av anken at den bør prioriteres eller at den ankende part selv ber om slik prioritering. Nav Klageinstans vil imidlertid nå endre sine registreringsrutiner for å i større grad fange opp anker i saker som tidligere har vært hjemvist.

(12) På ombudets spørsmål om klagerens anke, opplyste direktoratet at den var blitt prioritert. Saksbehandleren i saken hadde oppdaget at saken tidligere var hjemvist rett etter at det ble sendt en generell orientering om forventet behandlingstid. Saken ble behandlet 30. november 2023.

(13) Klageren fikk via sin advokat anledning til å kommentere direktoratets svarbrev, men har ikke kommet med ytterligere merknader til saken.

Sivilombudets syn på saken

(14) Det følger av forvaltningsloven § 11 a første ledd at en sak skal forberedes og avgjøres «uten ugrunnet opphold». Bestemmelsen stiller både krav til behandlingstiden og til hva som er akseptable årsaker til opphold i saksbehandlingen. Hva som kan begrunne en lengre behandlingstid vil variere med sakens art og omfang, og hvilke ressurser det aktuelle forvaltningsorganet har til rådighet.

(15) I utgangspunktet tilsier grunnleggende likhetshensyn at saker bør behandles i den rekkefølgen de kommer inn. Etter omstendighetene kan det imidlertid være nødvendig og i tråd med god forvaltningsskikk at enkelte saker eller sakstyper gis særskilt prioritet, jf. HR-2006-2007-A avsnitt 38. At det kan være grunn til å prioritere saker som har blitt opphevet og hjemsendt til ny behandling i førsteinstansen eller klageinstansen, eller saker som av andre grunner har versert lenge i Nav, har vært tema i flere uttalelser fra ombudet. Se særlig den tidligere nevnte uttalelsen 16. desember 2022 (SOM-2022-4160) med videre henvisninger i avsnitt 11.

(16) Klagerens sak har ligget til behandling i Nav i over av tre og et halvt år. Anken ligger nå til behandling i Trygderetten, som per i dag har en gjennomsnittlig behandlingstid på 13 måneder. Nav har etter ombudets syn ikke behandlet saken «uten ugrunnet opphold», jf. forvaltningsloven § 11 a første ledd. Navs lange saksbehandlingstid i klagerens sak viser at gjentatte opphevelser av ulike grunner kan føre til en uforholdsmessig lang samlet behandlingstid i Nav. Lang behandlingstid er i seg selv en belastning for den enkelte som venter på en avklaring i sin egen sak.

(17) Sivilombudet er glad for at klagerens sak etter ombudets undersøkelse er blitt prioritert ved klagebehandlingen og ved ankeforberedelsen i Nav Klageinstans. Ombudet merker seg

imidlertid at rutinene for prioritering sviktet i denne saken, både da klagen ble oversendt fra Nav Familie- og pensjonsytelser 2. august 2023 og da advokaten ba om at saken skulle prioriteres. Den manglende prioriteringen etter at klagerens advokat ba om det, strider etter ombudets syn med kravene til god forvaltningsskikk.

(18) Ombudet mottar jevnlig klager som gjelder lang behandlingstid i hjemsendte/hjemviste saker, der det viser seg at prioriteringsrutinen ikke er fulgt. I ombudets høringsuttalelse datert 30. august 2023 til NOU 2023:11 ble det fremhevet at det er ombudets erfaring at rutinene glipper. Det er lite tillitvekkende og gir grunn til å stille spørsmål ved om prioriteringsrutinen er godt nok kommunisert til de saksbehandlende enhetene i Nav. Ombudet stiller også spørsmål ved om merkingen av saken som skal gjøres ved oversendelsen til klageinstansen er egnet til å fange opp sakene som skal prioriteres.

(19) Ombudet merker seg at Nav ikke har noe godt system for å skille ut og fange opp ankesaker som skal prioriteres ved ankeforberedelsen. Dette er uheldig. Særlig er det uheldig at en eventuell prioritering ved ankeforberedelsen dels avhenger av at den ankende part selv ber om det. De færreste ankende parter vil være kjent med at god forvaltningsskikk tilsier en prioritering av tidligere hjemsendte saker. Det er positivt at Nav Klageinstans, som følge av undersøkelsen i denne saken, har endret sine registreringsrutiner. Ombudet er imidlertid noe i tvil om dette vil være tilstrekkelig til å fange opp de ankene som skal prioriteres, da det vil være sårbart for menneskelig svikt.

(20) I svarbrevet hit har direktoratet redegjort for at Nav Klageinstans har endret sin praksis med å oppheve og hjemsende saker. Klageinstansen skal nå realitetsbehandle sakene så langt det er mulig, i stedet for å oppheve og hjemsende sakene. Dette som en oppfølging av NOU 2023:11 Raskt og riktig. Ombudet merker seg denne praksisomleggingen, og er positiv til at Nav gjør tiltak for å hindre at saker verserer så lenge i Nav som klagerens sak.

(21) Ombudet vil fremover være særlig oppmerksom på klager som gjelder manglende prioritering av hjemsendte saker i Nav, og vil vurdere å orientere direktoratet direkte om eventuelle klagesaker der det går frem at prioriteringsrutinen ikke er fulgt.

Konklusjon

(22) Sivilombudet mener den manglende prioriteringen av klagerens sak innebærer et brudd på god forvaltningsskikk. Videre er ombudet kommet til at klagerens sak ikke er behandlet «uten ugrunnet opphold», jf. forvaltningsloven § 11 a første ledd.

(23) Ombudet ber Arbeids- og velferdsdirektoratet om en tilbakemelding på hvilke tiltak som vil bli gjort for å sikre at prioriteringsrutinen følges både i klagesakene og ved klageinstansens forberedelse av anker. Dersom direktoratet har tallmateriale som viser utviklingen i gjennomsnittlig saksbehandlingstid i hjemsendte saker, ber ombudet om at disse oversendes samtidig. Det bes om en tilbakemelding innen 31. mai 2024.

29.2.2024 (2023/4310)

