

Evaluering av Ankenemnda for sykepenger i arbeidsgiverperioden

Gjennomført av Oxford Research AS



Evaluering av Ankenemnda for sykepenger i arbeidsgiverperioden

Oppdragsgiver

Arbeids- og sosialdepartementet

Prosjektperioden

August 2016-desember 2016

Prosjektteam

Tor Egil Viblemo, Marte Tobro,
Bernhard Weigel

Illustrasjonsfoto

Shutterstock

Om Oxford Research

Knowledge for a better society

Oxford Research er et internasjonalt analyseselskap. Vi dokumenterer og utvikler kunnskap gjennom analyser, evalueringer og utredninger slik at politiske og strategiske aktører kan få et bedre grunnlag for sine beslutninger.

Vi kombinerer vitenskapelige arbeidsmetoder med kreativ idéutvikling for å tilføre våre kunder ny kunnskap. Vårt spesialfelt er analyser og evalueringer innen nærings- og regionalutvikling, forskning og utdanning, samt velferd og forvaltning..

Oxford Research ble grunnlagt i 1995 og har selskaper i Norge, Danmark, Sverige, Finland, Latvia og Polen.

Oxford Research er en del av Oxfordgruppen og retter sitt arbeid mot det nordiske og det europeiske markedet.

Oxford Research AS
Østre Strandgate 1
4623 Kristiansand
Norge
(+47) 40 00 57 93
post@oxford.no
www.oxford.no

Forord

På oppdrag fra Arbeids- og sosialdepartementet har Oxford Research evaluert Ankenemnda for sykepenger i arbeidsgiverperioden.

Ankenemnda for sykepenger i arbeidsgiverperioden ble opprettet i 1978. Ankenemnda er et tvisteløsningsorgan der det bringes inn saker hvor det er uenighet om grunnlaget for arbeidstakers sykemelding og krav på sykepenger fra arbeidsgiver de første to ukene i sykmeldingsperioden. Formålet med evalueringen er å skaffe til veie bedre kunnskap om hvordan nemnda fungerer, og hvorvidt det er behov for justeringer i nemndas myndighetsområde, saksbehandling og organisering.

Senioranalytiker Tor Egil Viblemo fra Oxford Research har vært prosjektleder for evalueringen. Analytikerne Marte Tobro og Bernhard Weigel har deltatt som prosjektmedarbeider. Assisterende direktør Stine Meltevik har kvalitetssikret deler av rapporten. Førstemanuensis Sunniva Cristina Bragdø-Elleenes ved Universitet i Agder har vært faglig diskusjonspartner. Hun har bidratt med viktige faglige innspill særlig når det gjelder innsikt i organisering og regulering av uavhengige nemnder. Bragdø-Elleenes har deltatt på flere arbeidsmøter med prosjektteamet i Oxford Research og også lest deler av rapporten. Professor Gudrun Holgersen ved Universitet i Bergen har lest og kommentert utvalgte kapitler i rapporten.

Vi har hatt god dialog med seniorrådgiver Hilde Ingeborg Sætra og avdelingsdirektør Sara Elisabeth Nordahl Bruvoll i Arbeids- og sosialdepartementet (ASD). Bistand fra medarbeidere i Styringsenhetene i NAV og i særdeleshet i NAV Klageinstans Oslo og Akershus har vært viktig. Ikke minst har flere ansatte i NAV og ansatte i bedrifter og virksomheter stilt opp til intervjuamtaler. Takk for innspill og godt samarbeid!

Oxford Research vil fremheve at denne evalueringen fremstiller nye statistiske data om klagerne (se kapittel 7.1.2). Dette er viktig kunnskap for å forstå Ankenemndas betydning og de faktiske utfordringer som Ankenemnda skal løse.

Konklusjoner, vurderinger og anbefalinger i evalueringen står fullt og helt for Oxford Researchs egen regning. Vi takker til alle som har bidratt med innspill og kommentarer. Vi håper at evalueringen kommer til nytte.



Tor Egil Viblemo
Prosjektleder
Oxford Research AS

Innhold

1.	Sammendrag	1
1.1	Overordnet konklusjon	1
1.2	Myndighetsområde	2
1.3	Organisering	3
1.4	Ressursbruk og effektivitet	4
1.5	Bruker- og samfunnseffekter	5
1.6	Anbefalinger	6
2.	Ankenemnda for sykepenger i arbeidsgiverperioden	9
2.1	Bakgrunn	9
2.2	Saksgangen	11
3.	Om evalueringen	16
3.1	Problemstillinger	16
3.2	Teoretiske perspektiver	16
3.3	Metode	18
4.	Myndighetsområde	20
4.1	Myndighetsområde	20
4.2	Forhold til Trygderetten og til NAV Klageinstans	24
4.3	Oppsummering og anbefalinger	28
5.	Organisering	30
5.1	Organisering og styring	30
5.2	Saksbehandling	35
5.3	Oppsummering og anbefalinger	41
6.	Ressursbruk og effektivitet	44
6.1	Ressursbruk	44
6.2	Sakstilfang	49
6.3	Saksbehandlingstid	52
6.4	Oppsummering og anbefalinger	53
7.	Bruker- og samfunnseffekter	55
7.1	Brukereffekter	55
7.2	Samfunnseffekter	63
7.3	Oppsummering og anbefalinger	67
8.	Anbefalinger og alternative modeller	69
8.1	Generelle anbefalinger	69

8.2	Alternative modeller	73
	Litteraturliste	77
	Vedlegg	78
	Sjekkliste for regulering av uavhengige nemnder	78
	Informantliste	82

Figurliste

Figur 1: Utviklingen i antall innkomne saker i Ankenemnda i perioden 1978-2015	11
Figur 2: § 8-4 i folketrygdloven	12
Figur 3: Saksgang i § 8-4 saker	13
Figur 4: § 22-13 i folketrygdloven (vår utheving)	14
Figur 5: Saksgang i § 22-13 saker	15
Figur 6: Konseptualisering av bruker- og samfunnseffekter og virkning på fremtidige tvister	16
Figur 7: Utdrag fra NAVs statistikk, behandlede, avviste og returnerte saker	22
Figur 8: Gjennomsnittlige sakskostnad for Ankenemnda, sekretariatet og totalt	44
Figur 9: NAV Klageinstans Oslo og Akershus' rapportering til Arbeids- og sosialdepartementet om ressursbruken til sekretariatet	45
Figur 10: Årsaker til forsinkelser og mangelfulle forberedelser ifølge NAV-kontorene	46
Figur 11: Møtehyppighet og sakstilfang i Ankenemnda (2012-2015)	47
Figur 12: Møtehyppighet, godtgjørelse og utgifter til sekretariatet for Ankenemnda (2012-2015)	48
Figur 13: Fordeling av saker etter sakstype per år (2001-2015)	49
Figur 14: Hvordan søker arbeidsgiveren om refusjon? – utdrag fra NAVs skjemaveileder for søknadsskjema om fritak fra ansvar for sykepenger i arbeidsgiverperioden (vår utheving)	51
Figur 15: Saksbehandlingstid i Ankenemnda (2014-sept. 2016)	52
Figur 18: Tilbakemeldinger i systemet	55
Figur 19: Konseptualisering av brukereffekter i § 8-4 saker	56
Figur 20: Konseptualisering av brukereffekter i § 22-13 saker	56
Figur 21: Fordeling av arbeidsgivere mellom offentlig og privat sektor	57
Figur 22: Oversikt over virksomhetsstørrelse blant arbeidsgiverne, ved antall ansatte	58
Figur 23: Arbeidsgivere fordelt på næringsområder	58
Figur 24: Antall saker fordelt per fylke i 2014 og 2015	59
Figur 25: Fordeling av sakenes utfall (2014-2015)	60
Figur 26: Fordeling av sakenes utfall etter hjemmel	61
Figur 27: Andel av sakene med dissens fordelt etter hjemmel	61
Figur 28: Når gir NAV Klageinstans tilbakemelding til NAV Forvaltning?	64
Figur 29: Ankenemndas sentrale karakteristikk i henhold til Difis sjekkliste	78
Figur 30: Oversikt over gjennomførte intervjuer	82

1. Sammendrag

Rapporten har til sammen 8 kapitler. Det første kapitlet gir et sammendrag av evalueringens sentrale funn og anbefalinger. Det andre kapitlet inneholder informasjon om bakgrunn og saksgangen. Kapittel 3 redegjør for oppdrag og metode. Kapittel 4-7 diskuterer funn for henholdsvis myndighetsområde, organisering, ressursbruk og effektivitet og til slutt bruker- og samfunnseffekter. Kapittel 8 beskriver generelle anbefalinger som Oxford Research foreslår. Kapitlet beskriver og redegjør også for tre alternative modeller eller justeringer av organisering og myndighetsområdet til Ankenemnda.

Dette kapitlet som er et sammendrag, tar for seg sentrale funn om nemndas myndighetsområde, deretter organisering, ressursbruk og effektivitet og videre funn om bruker- og samfunnseffekter. Deretter presenteres modellene som Oxford Research vurderer som de mest aktuelle alternativene for veien videre. Vi redegjør også for noen sentrale anbefalinger som ikke er spesifikt knyttet til en alternativ modell.

1.1 Overordnet konklusjon

Ankenemnda for Sykepenger i arbeidsgiverperioden (heretter Ankenemnda eller nemnda) er en relativ ukjent nemnd i den mangfoldige floraen av nemnder i Norge¹. Nemnda har bakgrunn i sykepenge-reformen i 1977². Arbeidsgiver ble med innføringen av sykepengereformen i 1977 økonomisk ansvarlig for sykepenger i arbeidsgiverperioden. På denne bakgrunn så man et behov for et organ som kunne løse eventuelle tvister om arbeidsgivers økonomiske ansvar. Ankenemnda for sykepenger i arbeidsgiverperioden ble opprettet i 1978 og behandler tvister mellom arbeidsgiver og arbeidstaker eller mellom arbeidsgiver og Arbeids- og velferdsetaten om rettigheter og plikter i arbeidsgiverperioden (§ 8-19 i Folketryktdoven).

Oxford Research finner at Ankenemnda fungerer effektivt når det gjelder saksbehandling i nemndsmøtene. Det er også utviklet en god praktisk samarbeidsform mellom sekretariatet og Ankenemnda. Sekretariatet besitter relevant og god kompetanse. Oxford Research finner samtidig noen overordnede utfordringer. Antall sakene i Ankenemnda de siste årene har vokst kraftig³, noe som har medført ressursmessige utfordringer, lengre saksbehandlingstid og restanser. Saksbehandlingstiden er forholdsvis lang i Ankenemnda⁴. Oxford Research vil også bemerke at det over tid har bygget seg opp et betydelig antall restanser i Ankenemnda. Restansene er noe redusert de senere årene, men pr. september 2016 er restansene fortsatt betydelige⁵. Oxford Research vurderer saksbehandlingstiden som

¹ Flere trygde- og forvaltningsrettsekspertene Oxford Research har snakket med kjenner ikke noe nærmere til nemnda og dens myndighetsområde

² NOU 1976:23 *Omlegging av sykepengeordningen*.

³ Særlig økning i antallet saker fra 2009, mens antallet saker har vært stabilt de siste 3-4 årene.

⁴ Med saksbehandlingstid menes her tiden fra saken kommer inn til NAV klage og Anke og til kjennelse er fattet i Ankenemnda.

⁵ Først i september 2016 begynte Ankenemnda å behandle saker som var innkommet til Ankenemnda i 2016.

for lang. Vi mener også at restansene må bygges ned. Nok ressurser og kapasitet må tilføres sekretariatet for å kunne få ned saksbehandlingstiden og restansene.

Et annet hovedproblem er den høye andelen av § 22-13 saker (fristsaker) som behandles i Ankenemnda. Oxford Research mener at disse sakene enten bør delegeres til sekretariatet eller sakstypen bør overføres til et annet klageorgan. Organiseringen av klagesaksbehandlingen av disse sakene utgjør det statsviterne gjerne kaller et «uregjerlig problem» eller på engelsk «wicked policyproblem»⁶. Det er ikke et endelig fasitsvar på hvordan et slikt policyproblem skal løses, men dagens institusjonelle ordning med full saksbehandling i Ankenemnda har flere utfordringer. Den høye andelen slike saker som behandles i Ankenemnda fører til høy ressursbruk, restanser og lang saksbehandlingstid.

Etter Oxford Researchs vurdering er sekretariatet for Ankenemnda i liten grad organisatorisk uavhengig av NAV. Den betydelige organisatoriske tilknytningen til NAV må kritisk vurderes i lys av at sekretariatet har en helt avgjørende rolle i saksforberedelsen og også skriver innstillinger til vedtak. Dersom sekretariatet gis delegasjonen til å behandle § 22-13 saker, bør sekretariatets organisatoriske avstand til NAV økes.

Vi finner at det er ulike faktiske årsaker til at ulike sakstyper blir tvistesaker (ulike virkningskjeder). Når det gjelder § 22-13 saker (fristsakene) er hovedgrunnen til at fristsakene kommer til Ankenemnda som tvistesaker trolig lav kunnskap om regelverket hos arbeidsgiverne. Måltrettet informasjon til aktørene kan derfor være et virkemiddel for å forebygge slike tvistesaker. Saker etter folketrygdloven § 8-4 (arbeidsuførhet) skyldes primært ikke lav kunnskap hos arbeidsgiverne om regelverket. Det betyr også at kunnskap om regelverket og behandlingen i Ankenemnda neppe vil føre til vesentlig lavere antall slike saker.

Oxford Research vil til slutt i den overordnede konklusjonen fremheve at denne evalueringen fremstiller nye statistiske data om klagerne (se kapittel 7.2.1). Dette er viktig kunnskap for å forstå ankenemndas betydning og de faktiske utfordringer som Ankenemnda skal løse.

1.2 Myndighetsområde

Ankenemnda er et typisk eksempel på en nemnd som har en spesialisert saklig kompetanse, begrenset til visse paragrafer i folketrygdloven. Oxford Research finner at det er høy grad av samsvar mellom Ankenemndas saklige kompetanse og de saker Ankenemnda behandler i praksis. Nemnda avviser eller returnerer saker den ikke skal behandle, og behandler sakene den har ansvar for. Oxford Research har ikke identifisert oppgaver eller saker som i dag er utenfor nemndas myndighetsområde som bør behandles av Ankenemnda. Det er etter Oxford Researchs vurdering imidlertid utfordrende at en stor del av sakene som behandles er § 22-13 saker (fristsaker). Disse sakene er innenfor det saklige kompetanseområdet til Ankenemnda, men utgjør en mye større del av saksporteføljen enn forutsatt. Det

⁶ Et wicked issue defineres gjerne som et komplekst og kontekstbasert problem. Et slikt policyproblem kjennetegnes at det ofte ikke er objektive kriterier for beste løsning. Det er ofte vanskelig å si når problemet er løst. Dessuten er det i mange slike tilfeller ikke en løsning som passer alle tilfeller.

er svært få av fristsakene hvor arbeidsgiver gis medhold. Vi adresserer problematikken om § 22-13 saker nærmere i kapittel 8.

Skillet mellom Trygderetten og Ankenemnda er klart institusjonelt og rettslig. For NAV forvaltning og NAV Klageinstans, Ankenemnda og Trygderetten oppleves det institusjonelle skillet og de to institusjonenes saklige kompetanseområdet som klart. Evalueringen avdekker imidlertid at NAV forvaltning og NAV-kontorene trolig ikke alltid har klart for seg ansvarfordelingen mellom Ankenemnda og Trygderetten. Dette får imidlertid i liten grad konsekvenser siden eventuell feilsending av saker fanges opp i NAV Klageinstans. Bedriftene har lav kunnskap om Ankenemnda og har trolig lite grunnlag for å ha en oppfatning om ansvarfordelingen mellom Ankenemnda og Trygderetten.

Etter Oxford Researchs vurdering er sekretariatet for Ankenemnda i liten grad organisatorisk uavhengig av NAV. Nemnda holder sine møter hos NAV Klageinstans Oslo og Akershus. Sekretariatet er ansatt i NAV Klageinstans, og jobber kun deltid for nemnda. Videre er den eneste medisinske fagkyndige som nemnda benytter seg av, ansatt i NAV Klageinstans. Den betydelige organisatoriske tilknytningen til NAV må kritisk vurderes i lys av at sekretariatet har en helt avgjørende rolle i saksforberedelsen og også skriver innstillinger til vedtak. Aktørene opplever imidlertid sekretariatets organisatoriske tilknytning til NAV som i liten grad et problem i praksis.

Når det gjelder endringer og justeringer i myndighetsområdet, beskrives de i delen om anbefalinger.

1.3 Organisering

I det følgende skilles mellom Ankenemndas og sekretariatets organisering.

Ankenemnda er sammensatt av tre medlemmer; leder med særlig trygderettslig kompetanse og ett medlem fra henholdsvis NHO og LO. Ankenemnda er følgelig et eksempel på en av nemndene med parts- eller interesserepresentasjon. Ankenemndas sammensetning, faglige kompetansekrav til leder og partsrepresentasjon er fastsatt i forskrift. Medlemmene fra LO og NHO i Ankenemnda oppnevnes av disse organisasjonene, uten noen formelle kompetansekrav eller kriterier. Dette er heller ikke uvanlig for statlige nemnder. Ankenemnda har ikke regler om oppnevnings- og gjenoppnevningstid, verken for leder eller de partsoppnevnte medlemmene. Dette skiller seg ut fra det som er vanlig i mange uavhengige nemnder. For de fleste statlige nemnder er oppnevningstiden regulert.

Ankenemnda er et uavhengig klageorgan. Nemnda rapporterer formelt ikke til arbeids- og velferdsforvaltningen, og kan ikke instrueres av den, eller av departementet. Med hensyn til faglig og organisatorisk styring kan det se ut som om nemnda lever «sitt eget liv». Nemnda avholder sine møter i lokalene til NAV Klageinstans Oslo og Akershus. NAV stiller også til disposisjon et sekretariat som bistår nemnda med saksforberedelse og -fremlegg, under saksbehandlingen og i oppfølgingen av sakene.

Sekretariatet er satt sammen av saksbehandlere i NAV Klageinstans Oslo og Akershus, som har en stillingsbrøk tilknyttet sekretariatets arbeid; ingen er heltidsansatt som sekretariat for nemnda. Sekretariatet forbereder saksfremleggene, skriver utkast til kjennelser for Ankenemnda, og følger opp kjen-

nelsene. Evalueringen viser at sekretariatets arbeid står helt sentralt i nemndas virksomhet. Sekretariatet synes å ha nokså stor faktisk innflytelse siden de gjør hele saksforberedelsen og også skriver innstilling til vedtak. Sekretariatet får sine faglige styringssignaler fra Ankenemnda, men er administrativt styrt av NAV Klageinstans. Sekretariatet opplever lite faglig styring. Dette henger trolig sammen med at sekretariatet møter nemndas behov og har funnet en arbeidsform som passer for Ankenemnda. Det er relativt lite administrativ styring av sekretariatet. Denne begrenser seg til nedbygging av restanser og kort saksbehandlingstid. Fra evaluators ståsted fremstår dagens ordning for saksforberedelse og -behandling som meget effektiv innenfor de rammene som er gitt.

Ankenemnda er første klageinstans for sykepengesaker knyttet til arbeidsgiverperioden. Klagen mottas av NAV Forvaltning som bringer den videre til NAV Klageinstans og derfra til sekretariatet for Ankenemnda som forbereder saken, henter inn tilleggsopplysninger, og skriver saksfremlegg og utkast til kjennelse. Ankenemnda behandler saken i nemndsmøte og fatter kjennelse. Sekretariatet følger opp kjennelsen og informerer underliggende instans og klager om utfall. NAV Forvaltning fullbyrder kjennelsen. Saksbehandlingen i Ankenemnda (nemndsmøtene) foregår skriftlig. Sekretariatet forbereder sakene og presenterer sakene – inkludert utkast til kjennelse – under nemndsmøtet. I noen få tilfeller hvor saken fremstår som usedvanlig komplisert eller uklar, skisserer sekretariatet to alternative avgjørelser for nemnda. Sakene behandles deretter i nemndsmøte, hvor medlemmene diskuterer sakene, og sekretariatet deltar i debatten med saksopplysninger eller oppklarende opplysninger. En rekke saker fremstår som ukontroversielle, og det blir liten diskusjon. I noen få saker kan det være dissens, og medlemmene fra LO og NHO kan innta en slags advokatrolle i saksbehandlingen. Nemndas leder avgjør i praksis utfall i sakene ved dissens, da medlemmene fra LO og NHO er systematisk uenige med hverandre i dissenssaker. Muntlig saksbehandling vurderes av medlemmene å være lite hensiktsmessig, da dette trolig ikke ville endret sakens utfall, samtidig som dette trolig vil være mer tid- og ressurskrevende. Etter Oxford Researchs oppfatning bør saksbehandlingen være skriftlig for å holde ressursbruken på et rimelig nivå hensett til sakenes betydning.

1.4 Ressursbruk og effektivitet

Antall sakene i Ankenemnda de siste årene har vokst kraftig⁷, noe som har medført ressursmessige utfordringer, lengre saksbehandlingstid og restanser. Årsakene til det er sammensatt. Noen av årsakene til økt sakstfang og tilsvarende økt ressursbruk er imidlertid unødvendige og kunne i prinsippet ha vært unngått. Dette gjelder spesielt § 22-13 sakene som er basert på misforståelser eller dårlig kjennskap til regelverket hos arbeidsgiverne, og § 8-4 saker som kunne ha vært utredet bedre i underliggende instans.

For å hankses med de ressurs- og kapasitetsmessige utfordringene har nemnda og sekretariatet funnet en effektiv arbeidsform innenfor de gitte rammene. Oxford Research vil imidlertid stille spørsmål ved om nemndsmedlemmenes godtgjørelse står i stil med arbeidet som forventes og som faktisk utføres av nemndas medlemmer i forbindelse med saksforberedelse og -behandling. Samtidig synes midlene til nemndas drift (herunder sekretariatet) å være underbudsjettet. NAV Klageinstans har omfordelt ressurser, slik at sekretariatet har de nødvendige ressursene for de gjeldende arbeidsmengden. Det

⁷ Særlig økning i antallet saker fra 2009, mens antallet saker har vært stabilt de siste 3-4 årene.

fremstår som uheldig for evaluatør at avdelingen ser seg nødt til å subsidiere nemndas drift med midler som skal gå til ordinær klagebehandling.

Ankenemnda har en forholdsvis lang saksbehandlingstid⁸. Vi finner at gjennomsnittlig saksbehandlingstid for alle saker var 115 dager, mens medianen for alle saker i perioden var 141 dager⁹. § 8-4 sakene har som nevnt klart lengre saksbehandlingstid. Med hensyn til nemndas og sekretariatets kapasitet bemerker evaluatør at har over tid har bygget seg opp en betydelig del restanser i AN. Restansene er noe redusert de senere årene, men det er fortsatt et etterslep. Den viktigste forklaringen på restanser og lang saksbehandlingstid er manglende kapasitet når det gjelder møter. Det behandles flere saker pr møte enn tidligere, likevel er saksbehandlingstiden lang. Oxford Research vurderer saksbehandlingstiden som for lang. Vi mener også at restansene må bygges ned. Nok ressurser og kapasitet må tilføres sekretariatet for å kunne få ned saksbehandlingstiden og restansene. Pr. september 2016 er restansene fortsatt betydelige¹⁰.

Det er hovedsakelig faktorer utenfor sekretariatets og Ankenemnda kontroll som påfører sekretariatet økte kostnader knyttet til saksforberedelse og som medfører lengre saksbehandlingstid. Mangelfull utredning i underliggende instanser, og lite informasjonsarbeid mot arbeidsgivere (frem til 2016) har trolig medført økt saksmengde og dermed økt ressursinnsats i Ankenemnda. Saksbehandlingstiden påvirkes også av nemndsmedlemmenes møtekalender som legger begrensninger for hvor mange møter som kan avholdes. Det er likevel interessant at saksbehandlerne i sekretariatet fortar et betydelig mer omfattende saksforberedende arbeid i sakene for Ankenemnda enn det som er vanlig i sykepenge-saker utenfor arbeidsgiverperioden, som behandles i NAV Klageinstans. Det er ikke klart hva som er den juridiske begrunnelsen for dette. Evaluatør antar at den grundigere saksforberedelsen skyldes at sekretariatet forventer å bli utfordret på utredningen i nemndsmøtet¹¹.

Det er undersøkt om det er en sammenheng mellom utviklingen i regelverket og sakstilfanget. Regelverket er trolig ikke blitt mer komplisert de senere årene. Informantene Det har ikke blitt gjort vesentlige endringer i de aktuelle materielle bestemmelsene. Økt sakstilfang kan trolig forklares med sterkere bevissthet rundt klagemuligheter, og endret praksis i NAV tilknyttet frister for å fremme krav om refusjon for sykepengesaker for kronisk syk arbeidstaker (§ 22-13 saker).

1.5 Bruker- og samfunnseffekter

Med *brukereffekter* menes her utfall som direkte påvirker partene i saken, mens *samfunnseffekter* refererer til virkninger generelt i arbeidslivet og i forvaltningen.

⁸ Med saksbehandlingstid menes her tiden fra saken kommer inn til NAV klage og Anke og til kjennelse er fattet i Ankenemnda.

⁹ Til sammenlikning er målet for saksbehandlingstid for ordinære klagesaker for sykepengesaker utenfor arbeidsgiverperioden 70 dager.

¹⁰ Først i september 2016 begynte Ankenemnda å behandle saker som var innkommet til Ankenemnda i 2016.

¹¹ Evaluatør vil her stille spørsmål om Ankenemndssakene blir over-utredet, eller om eventuelt de øvrige sakene blir under-utredet.

Gjennomgangen av 2014- og 2015-sakene viser at store bedrifter, og arbeidsgivere fra Sør-Vestlandet og fra Osloregionen er sterkt representert i Ankenemnda. Noe overraskende, er også en god del offentlige arbeidsgiverne blant klagerne. Dette gjelder særlig § 22-13 sakene.

Vi finner at det er forskjell på bruker- og samfunnseffekter. Ankenemnda løser etter all sannsynlighet alle relevante tvister, og det er tilnærmet 100 % fullbyrdelse av nemndas kjennelser. Mens § 22-13 sakene ytterst sjelden går arbeidsgivers vei, får arbeidsgiver medhold i to av tre § 8-4 saker. Det er også her det oftest er dissens.

I tillegg fører ankebehandlingen i nemnda til at arbeidsgiverne får bedre kunnskap om regelverket. Hva gjelder § 22-13 sakene, har de fleste arbeidsgiverne kun én sak. Klagebehandlingen har altså en læringseffekt for arbeidsgiverne. Dette bekreftes også i intervjuene. Brukereffektene omfatter videre nemnda selv; Ankenemnda påvirkes nokså ofte av sine tidligere avgjørelser.

Til sammenlikning, er samfunnseffektene mindre tydelige. Kunnskapen om nemnda og kjennelsene spres til forvaltningen, både gjennom den enkelte saken, og gjennom NAVs rundskriv. Tilbakemeldingene til NAV kontorer fra NAV forvaltning er varierende og ikke systematiske. Vi finner få tydelige samfunnseffekter i arbeidslivet. Det er lite kunnskap om Ankenemnda, noe som svekker nemndas legitimitet, med tanke på at nemnda ble opprettet for å legitimere at ansvar for sykepenger de første 16 dagene ble lagt over til arbeidsgiverne. Det har riktignok blitt økt bevissthet om klagemulighetene blant arbeidsgiverne, men dette ser ikke ut til å komme som en følge av Ankenemnda eller NHOs involvering i nemnda.

1.6 Anbefalinger

Oxford Research mener at det bør gjøres flere endringer ved dagens ordning. I tillegg skisserer vi tre modeller for organisatorisk endring av nemnda. Vi har foreslått seks anbefalinger som vi mener bør vurderes, uavhengig av om nemnda skal legges ned (modell 1), videreføres med justeringer (modell 2) eller om sekretariatet flyttes (modell 3). Disse seks anbefalingene er:

- Regulere oppnevningstid og gjenoppnevningstid for leder og medlemmer av Ankenemnda
- Formalisere praksis for saksbehandlingen i Ankenemnda i en skriftlig instruks eller praksisbeskrivelse
- Kvalitetsskjemaer og administrativ styring som virkemiddel
- Informasjon som virkemiddel for økt kunnskap om regelverket
- Organisatoriske effektiviseringstiltak
- Tiltak for økt offentlighet og tilgjengelighet

Vi har videre foreslått to anbefalinger som i større grad er knyttet til de alternative modellene:

- Vurdere tiltak for økt organisatorisk uavhengighet fra NAV for sekretariatet
- Vurdere delegasjon av § 22-13 saker til sekretariatet

I kapittel 8 drøfter vi også om partsrepresentasjonen i Ankenemnda er hensiktsmessig. Oxford Research konkluderer med at partsrepresentasjonen fungerer tilfredsstillende. Vi vurderer at partsrepresentasjon eller ikke i Ankenemnda først og fremst er et politisk spørsmål.

Alternativ modell 1: Nedleggelse av Ankenemnda og overføring til Trygderetten

Et alternativ som ble skissert over, tilsier at nemnda bør legges ned, og at dens ansvarsområde legges til Trygderetten. I et slikt scenario vil klager på vedtak i NAV Forvaltning behandles i første omgang av NAV Klageinstans, på lik linje med de øvrige sykepengesakene. Andre klageinstans vil i denne sammenhengen – på lik linje med de øvrige sakene – være Trygderetten. Både Trygderetten og NAV Klageinstans antas å besitte den nødvendige kunnskapen om feltet, og vil dermed være skikket til å behandle klagene som i dag behandles i Ankenemnda.

Dette alternativet antas å medføre redusert ressursbruk og kortere saksbehandlingstid sammenliknet med dagens praksis i Ankenemnda, forutsatt at NAV Klageinstans og Trygderetten får en økt kapasitet til å behandle sakene.

Alternativ modell 2: Justeringer

Oxford Research har videre identifisert flere forslag til hvordan Ankenemnda kan justeres. Evaluator trekker her frem de momentene som vurderes som mest hensiktsmessig med tanke på myndighetsområdet, effektivitet og rettssikkerhet.

Eventuelle justeringer ved Ankenemnda og sekretariatet er knyttet til nemndas myndighetsområde på den ene siden, og nemndas (og sekretariatets) organisering og saksbehandling på den annen side.

Delegasjon av § 22-13 saker

En viktig endring er delegasjon av § 22-13 sakene til sekretariatet. Eventuell delegasjon av 22-13 saker til sekretariatet bør reguleres i forskrift. Dersom § 22-13 sakene delegeres til sekretariatet, bør sekretariatets organisatoriske avstand til NAV økes. Etter Oxford Researchs vurdering er sekretariatet for Ankenemnda som tidligere nevnt i liten grad organisatorisk uavhengig av NAV.

Med tanke på organisering foreslås følgende justeringer:

- Strengere krav til nemndsmedlemmene til å sette seg inn i sakene. Dette kan eksempelvis gjennomføres gjennom elektronisk loggføring om medlemmene har lest saksdokumentene (praktiseres i andre nemnder), eller delt ansvar for å legge frem saken mellom medlemmene.
- Innføring av en begrensning på hvor mange ganger et nemndsmedlem kan oppnevnes. Dette vil fjerne et mulig incentiv til å stemme strategisk og vil redusere konsekvensene av eventuelt dårlige personlige relasjoner.
- For å redusere saksbehandlingstiden i nemnda foreslår Oxford Research følgende:
 - Gjennomføring av flere møter i nemnda, hvor muligens varaene benyttes i større grad enn i dag. Dette krever trolig økte ressurser grunnet økt møtehyppighet og antall saker som behandles

- Prioritering av sakene og sterkere saksstyring. I dag behandles sakene stort sett i kronologisk rekkefølge. Det kan tenkes at enkle saker med kortere forberedelsestid prioriteres i køen eller at en i alle fall har en bevisst strategi for prioritering av saker til behandling.
- Sekretariatet bør få økt ressursramme. Dagens bevilgning dekker ikke de faktiske utgiftene, slik at sekretariatet må subsidieres med driftsmidler fra NAV Klageinstans Oslo og Akershus.
- Av hensyn til uavhengighet og for å unngå interessekonflikt bør både nemnda og sekretariatet for Ankenemnda få større avstand til NAV. På et prinsipielt plan fremstår det som uheldig at saksbehandlerne som utgjør sekretariatet også er ansatt i NAV Klageinstans. NAV er motpart i saken, og det svekker uavhengigheten at NAV som ankemotpart også forbereder sakene. I praksis synes dette ikke å være en utfordring. Det er likevel ikke gitt at dagens tilsynelatende nøytrale praksis videreføres. Evaluators vil derfor ta til orde for at skillet mellom sekretariatet og NAV Klageinstans tydeliggjøres.

Alternativ 3: Sekretariatet flyttes

Den tredje alternative modellen er at Ankenemnda består, men sekretariatet delegeres ansvaret for å behandle § 22-13 sakene. I denne modellen forutsettes det å flytte sekretariatet fra NAV til Trygderetten. Et slikt grep vil styrket sekretariatets og nemndas uavhengighet. Det er særlig viktig dersom sekretariatet delegeres ansvaret for å behandle § 22-13 sakene.

Med dagens ressursramme og andelen § 22-13 synes det ikke å være hensiktsmessig at det opprettes et eget organ som skal fungere som sekretariat. Praksisen i mindre nemnder slik som denne er at sekretariatet er plassert i en annen institusjon. Det begrunner å flytte sekretariatet til Trygderetten som allerede behandler beslektede saker. Noe liknende ble tidligere praktisert i Danmark, hvor Ankestyrelsen (tilsvarende Trygderetten) fungerte som sekretariat for Dagpengeudvalget (tilsvarende Ankenemnda) (se også 2.1).

Trygderetten utreder imidlertid ikke sakene selv. Dersom sekretariatet organisatorisk legges til Trygderetten, må det altså medføre at det bevilges midler til å opprette og drifte et eget sekretariat for Ankenemnda.

2. Ankenemnda for sykepenger i arbeidsgiverperioden

I det følgende gis et kort overblikk over bakgrunnen for Ankenemnda for sykepenger i arbeidsgiverperioden, og nemndas opprettelse, samt saksgangen i de mest typiske sakene som behandles i Ankenemnda.

2.1 Bakgrunn

Ankenemnda for sykepenger i arbeidsgiverperioden behandler tvister mellom arbeidsgiver og arbeidstaker eller mellom arbeidsgiver og Arbeids- og velferdsetaten om rettigheter og plikter i arbeidsgiverperioden (§ 8-19 i folketrygdloven). Saker kan bringes inn for nemnda dersom arbeidsgiver helt eller delvis nekter å betale sykepenger i arbeidsgiverperioden. Saken skal ikke behandles av Ankenemnda dersom både arbeidsgiveren og trygdekontoret helt har avslått å utbetale sykepenger i arbeidsgiverperioden, med mindre det er tvister som gjelder spørsmål om dokumentasjon av arbeidsuførhet.

Nemndas kompetanseområde reguleres av folketrygdloven § 21-13.

Nemnda har sitt utspring i NOU 1976:23 *Omlegging av sykepengeordningen*. Utredningens tok for seg spørsmålet hvorvidt arbeidsgiver skal gjøres ansvarlig for utbetaling av sykelønn i en begrenset periode. Forslaget markerte en «radikal endring» i forhold til foregående ordning der arbeidsgiver ikke var økonomisk ansvarlig for sykepenger for arbeidstaker. Samtidig så man et behov for et organ som kunne løse eventuelle tvister om arbeidsgivers ansvar. NOUen konkluderte:

Spørsmålet om hvorvidt det foreligger forpliktelse for arbeidsgiveren til å svare sykepenger, vil ofte få betydning for om det foreligger rett til sykepenger fra folketrygden. Utvalget finner derfor at det kan være grunn til å etablere en særskilt ankeinstans hvor det også sitter representanter som ikke er til knyttet trygdemyndighetene til å avgjøre tvister om rettigheter eller plikter etter reglene om arbeidsgiverperiode.

-NOU 1976: 23 Omlegging av sykepengeordningen

NOUen viste til Danmark, hvor Dagpengeudvalget ble etablert for å avgjøre tvister om rett til dagpenger ved sykdom i arbeidsgiverperioden.

Dagpengeudvalget består av tre medlemmer som utnevnes av sosialministeren, hvorav ett medlem utnevnes etter innstilling fra Danske Arbejdsgiverforening og ett medlem etter innstilling fra Landsorganisasjonen i Danmark.

-NOU 1976: 23 Omlegging av sykepengeordningen

Ordningen ble innført med sykepengereformen i 1978, og medførte en fordeling av det økonomiske ansvaret for sykefravær mellom det offentlige og arbeidsgiverne. For å forebygge misbruk fra arbeidstakers side, samt å løse eventuelle tvister om arbeidsgivers ansvar ble det foreslått en ankenemnd etter dansk modell. Nemnda skulle befatte seg med de mest sentrale tvistene innenfor feltet, og ikke brys

med trivielle saker¹². Samtidig ble det gjort klart at behandlingen av sakene ville kreve omfattende kunnskap om gjeldende regelverk og praksis. Det ble også lagt vekt på at Ankenemndas avgjørelse ikke skulle kunne bringes inn for Trygderetten, men kan overprøves etter vanlige regler i tingretten. Regjeringen skrev:

I forbindelse med gjennomføringen av en arbeidsgiverperiode vil det kunne oppstå tvist mellom en arbeidstaker og en arbeidsgiver om rett til sykepenger, eller det kan oppstå tvist mellom arbeidsgiveren og trygdekontoret om hvem som har plikt til å foreta utbetalingen. Slike tvister bør [...] kunne bringes inn for en ankeinstans.

-Ot.prp. nr. 68 (1976-77) Om lov om endringer i lov av 17. juni 1966 nr. 12 om folketrygd

Ankenemnda for sykepenger i arbeidsgiverperioden består av tre medlemmer som utpekes av Arbeids- og sosialdepartementet. Lederen for nemnda skal være en person med særlig innsikt i trygderettslige spørsmål. NHO og LO innstiller henholdsvis en representant i nemnda, som bekreftes av departementet. Bakgrunnen for sammensetningen begrunnes med arbeidsgivers «nye» ansvar for sykepenger;

Da arbeidsgiveren etter folketrygdloven er forpliktet til å betale sykepenger i arbeidsgiverperioden direkte til arbeidstakeren, var det naturlig at arbeidsgiverne og arbeidstakerne ble representert i ankeinstansen. Nemnda får på denne måten tilført den arbeidsrettslige erfaring og ekspertise disse organisasjonene representerer.

Videre er det grunn til å tro at en nemnd med en slik sammensetning vil ha større tillit blant partene i arbeidslivet, på grunn av representantenes erfaring med konfliktløsning på arbeidslivets område.

-Rikstrygdeverket

Fra nemndas opprettelse fra 1978 til 2013 ble Ankenemnda ledet av Professor Asbjørn Kjønstad. Per desember 2016 består Ankenemnda består av følgende medlemmer:

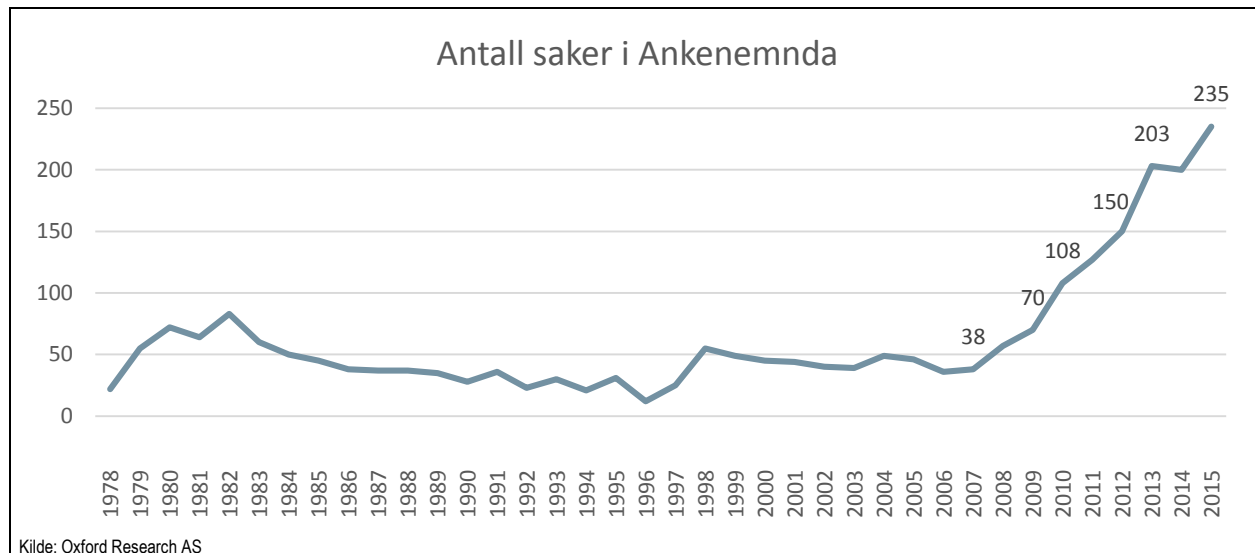
- Trygderettens tidligere leder Knut Brofoss, leder
 - Vara: Jon Evang
- Advokat Nils Kristian Sveaas, medlem NHO
 - Vara: Kristine Ringstad Vartdal
- Advokat Mai Vo, medlem LO
 - Vara: Kristin Bomo og Imran Haider

Tidligere har Rikstrygdeverket fungert som sekretariat for Ankenemnda. I dag er sekretariatet lagt til NAV Klageinstans, avdeling Oslo og Akershus. Videre kan nemnda benytte seg av rådgivende lege for å vurdere grunnlaget i sykmeldinger.

¹² Dette har imidlertid endret seg siden nemndas opprettelse i 1978

Ankenemnda har frem til 2009/2010 i snitt mottatt 43 saker i året. Siden har saksmengden imidlertid økt kraftig (se figur), og har oversteget nemndas evne til å håndtere saker uten at det bygges opp restanser. Utviklingen i saksmengde, så vel som drivere for utviklingen, presenteres i kapittel 6.2.1.

Figur 1: Utviklingen i antall innskutte saker i Ankenemnda i perioden 1978-2015



2.2 Saksgangen

Ankenemnda behandler i hovedsak to typer saker med hjemmel i Folketrygdloven, såkalte § 8-4 saker og § 22-13 saker. Disse er forklart nedenfor og vil videre henvises til i de senere kapitlene.

Ankenemnda har eksistert siden 1978, og er dermed eldre enn NAV-reformen. Tidligere lå ansvaret for behandling av saker relatert til sykepenger hos trygdekontoret. Ved innføringen av NAV-reformen ble ansvaret for vurdering og vedtak forflyttet til henholdsvis NAV-kontoret og NAV Forvaltning.

Uenighet om arbeidsuførhet (§ 8-4)

En stor andel av sakene som behandles i Ankenemnda handler om uenighet mellom arbeidsgiver på den ene siden, og arbeidstaker og NAV på den annen side. Konflikten handler om hvorvidt arbeidsgiver plikter å utbetale sykepenger i arbeidsgiverperioden for en sykmeldt¹³, det vil si når arbeidsgiver er uenig i at det *klart* foreligger sykdoms- eller skadebetinget arbeidsuførhet. Typiske saker kan være når det har vært konflikt på arbeidsplassen eller arbeidstaker ikke får innvilget ønsket ferie, og deretter sykmelder seg. Det kan imidlertid også handle om saker hvor arbeidstaker sykmelder seg, men arbeidsgiver ikke får vite den medisinske bakgrunnen for sykmeldingen, og derfor betviler at sykmeldingen skyldes sykdom eller skade.

¹³ Arbeidsgiverperioden er opptil 16 kalenderdager fra og med første fraværsgang, jf. Folketrygdloven § 8-19. Beregning av arbeidsgiverperiode

Figur 2: § 8-4 i folketrygdloven

Sykepenger ytes til den som er arbeidsufør på grunn av en funksjonsnedsettelse som klart skyldes sykdom eller skade. Arbeidsuførhet som skyldes sosiale eller økonomiske problemer o.l., gir ikke rett til sykepenger. [...]

I de tilfellene der medlemmet må være borte fra arbeidet, ytes sykepenger også

- a) når vedkommende er innlagt i en godkjent helseinstitusjon,
- b) når vedkommende er under behandling og legen erklærer at behandlingen gjør det nødvendig at vedkommende ikke arbeider,
- c) når vedkommende deltar på et arbeidsrettet tiltak,
- d) når vedkommende på grunn av sykdom, skade eller lyte får tilskott til opplæringstiltak etter § 10-7 tredje ledd,
- e) når vedkommende er til nødvendig kontrollundersøkelse som krever minst 24 timers fravær, reisetid medregnet,
- f) når vedkommende myndighet har nedlagt forbud mot at han eller hun arbeider på grunn av smittefare,
- g) når vedkommende er arbeidsufør som følge av svangerskapsavbrudd,
- h) når vedkommende er arbeidsufør som følge av behandling for barnløshet,
- i) når vedkommende er donor eller er under vurdering som donor,
- j) når vedkommende er arbeidsufør som følge av behandling i forbindelse med sterilisering.

Ved arbeidsuførhet i forbindelse med et kosmetisk inngrep ytes det sykepenger bare hvis inngrepet er medisinsk begrunnet.

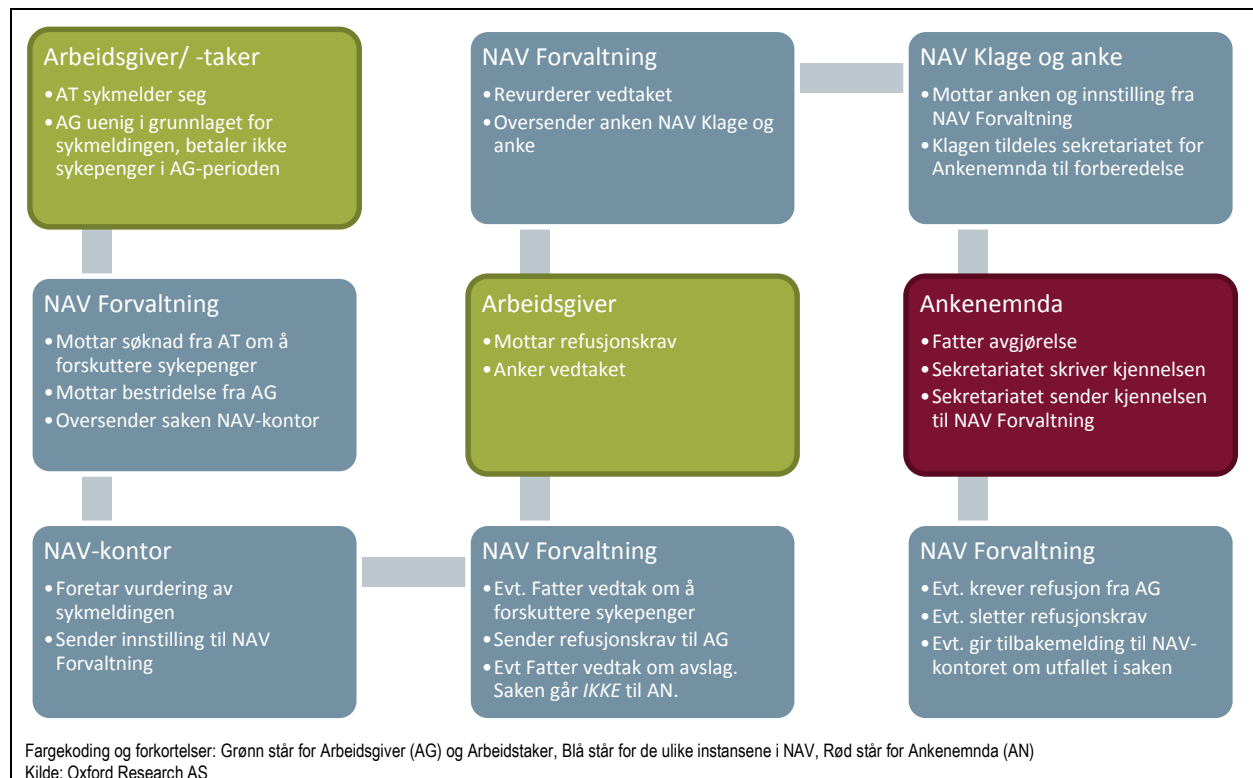
Kilde: Lov om folketrygd (folketrygdloven)

I det følgende forklares saksgangen i saken. Saksgangen er illustrert i Figur 3 på neste side, hvor arbeidstaker og arbeidsgiver er markert med grønn, NAV med blå og Ankenemnda med rød farge.

Starten på en Ankenemndssak med hjemmel i § 8-4 er arbeidsgivers sykmelding som betviles av arbeidsgiver. Arbeidsgiver vil følgelig nekte å utbetale sykepenger i arbeidsgiverperioden, og arbeidstaker søker NAV om å forskuttere sykepenger i arbeidsgiverperioden med hjemmel i folketrygdloven § 8-22. Søknaden behandles av NAV Forvaltning/ NAV Arbeid og ytelse (heretter NAV Forvaltning). I søknadsbehandlingen vil NAV Forvaltning innhente lønnsopplysninger fra arbeidsgiver. Som regel benytter arbeidsgiver anledningen til å gi uttrykk for at arbeidsgiver er uenig i sykmeldingen.

NAV Forvaltning anmoder NAV-kontoret i kommunen, hvor arbeidstaker er bosatt, til å gjennomføre en vurdering av om vilkårene/kravene for å motta sykepenger er oppfylt/oppnådd. NAV-kontoret vil i denne sammenheng hente inn redegjørelse fra arbeidstaker og arbeidsgiver (dersom den ikke allerede foreligger gjennom bestridelsen til NAV Forvaltning), samt hente inn journalnotat fra arbeidstakers fastlege. NAV-kontoret vil så foreta en vurdering, hvor det her er naturlig å innhente en medisinsk vurdering fra rådgivende lege. NAV-kontorets vurdering oversendes NAV Forvaltning, hvor NAV-kontorets vurdering i praksis fungerer som en innstilling for NAV Forvaltnings vedtak, om å innvilge eller avslå forskuttering av sykepenger i arbeidsgiverperioden.

Figur 3: Saksgang i § 8-4 saker



Dersom NAV Forvaltning

- 1) Avslår søknaden, kan arbeidstaker klage vedtaket inn for NAV Klageinstans og deretter Trygderetten. Saken kommer ikke til Ankenemnda.
- 2) Innvilger søknaden og forskutterer sykepenger i arbeidsgiverperioden, vil NAV Forvaltning kreve refusjon fra arbeidsgiver. Vedtaket kan påankes av arbeidsgiver. NAV Forvaltning vil kunne revurdere vedtaket og eventuelt omgjøre det. Dersom NAV Forvaltning ikke omgjør vedtaket, bringes arbeidsgivers klage inn for Ankenemnda. I en slik situasjon vil det være konflikt mellom arbeidsgiver og NAV, ikke arbeidstaker.

Når NAV Forvaltning ikke tar arbeidsgivers klage til etterretning, oversendes klagen til NAV Klage og anke, med en innstilling fra NAV Forvaltning. NAV Klage og anke videresender saken til sekretariatet for Ankenemnda. Sekretariatet vil behandle klage og – om nødvendig – innhente nødvendig informasjon, samt en medisinsk vurdering fra NAV Klage og ankes rådgivende lege. Når saken er ferdig forberedt utarbeider sekretariatet en saksmappe som inneholder nødvendig dokumentasjon og et forslag til kjennelse, som oversendes Ankenemndas medlemmer en uke før nemndsmøtet.

Ankenemnda behandler saken hvor de enten vil slutte seg til sekretariatets innstilling, eller foreta nødvendige endringer på den. Sekretariatet vil deretter lage en ferdig kjennelse som signeres og sendes tilbake til NAV Forvaltning.

NAV Forvaltning vil – dersom vedtaket ble stadfestet i Ankenemnda – innkreve sykepenger fra arbeidsgiver, eller slette refusjonskravet mot arbeidsgiver dersom arbeidsgiver har fått medhold. I noen fylker er det praksis for å informere det aktuelle NAV-kontoret om sakens utfall.

Arbeidsgiver kan, dersom han/hun er uenig med Ankenemndas kjennelse, bringe saken inn for en domstol. Dette har i midlertidig kun vært tilfellet i et fåtall saker.

Fristsaker (§ 22-13)

Med hjemmel i folketrygdloven § 8-20 kan arbeidstaker eller arbeidsgiver søke om at NAV dekker utgiftene til sykepenger i arbeidsgiverperioden. Dette gjelder dersom arbeidstaker er kronisk syk, eller er sykmeldt på grunn av svangerskapsrelatert sykdom. I praksis forskutterer arbeidsgiver sykepenger i arbeidsgiverperioden med en forventning om å få de refundert fra NAV.

Figur 4: § 22-13 i folketrygdloven (vår utheving)

For å få en ytelse etter denne loven må den som har rett til ytelsen, sette fram krav. Departementet kan i forskrift bestemme at frikort kan utleveres uten at det er satt fram krav. Det samme gjelder refusjon av betalte egenandeler for personer med fritak eller refusjon av betalte egenandeler ut over egenandelstaket.

Krav om en ytelse som utbetales som et engangsbeløp, se § 22-10 første ledd og fjerde ledd bokstavene a, b og c, må settes fram innen seks måneder etter at kravet tidligst kunne ha vært satt fram.

En ytelse som gis pr. dag eller pr. måned, se § 22-10 andre, tredje og fjerde ledd, gis for opptil tre måneder før den måneden da kravet ble satt fram, dersom vilkårene var oppfylt i denne perioden.

Det gjelder følgende unntak fra bestemmelsen i tredje ledd:

- a) Barnepensjon etter kapittel 18 og menerstatning etter § 13-17 gis for opptil tre år før den måneden da kravet ble satt fram.
- b) Overgangsstønad til enslig mor gis for tidsrommet før fødselen dersom kravet blir satt fram innen tre måneder etter barnets fødsel, se § 15-6 andre ledd.
- c) Alderspensjon etter kapitlene 19 og 20 gis tidligst fra og med måneden etter den måneden da kravet ble satt fram.
- d) Arbeidsavklaringspenger etter kapittel 11 gis tidligst fra det tidspunktet da kravet ble satt fram.

En arbeidsgivers refusjonskrav etter §§ 8-20, 8-21, 9-8, og 22-3 innfris for opptil tre måneder før den måneden da kravet ble satt fram.

En ytelse kan gis for opptil tre år før kravet ble satt fram, dersom den som har rett til ytelsen, åpenbart ikke har vært i stand til å sette fram krav tidligere. Det samme gjelder dersom vedkommende ikke har satt fram krav tidligere fordi trygdens organer har gitt misvisende opplysninger. Bestemmelsene i dette leddet gjelder ikke for refusjonskrav etter § 22-3.

Bestemmelsene i andre til sjetten ledd gjelder ikke for dagpenger under arbeidsløshet etter kapittel 4.

Kilde: Lov om folketrygd (folketrygdloven)

Arbeidsgiver eller arbeidstaker sender søknad om fritak fra arbeidsgivers ansvar for sykepenger i arbeidsgiverperioden til arbeidstakers lokale NAV kontor hvor søknaden behandles. Kontoret vil som regel innhente informasjon fra arbeidsgiver, arbeidstaker og hans/hennes fastlege, mens søknaden behandles av NAV kontoret. I kontorets behandling vil det foretas en medisinsk vurdering av om det foreligger kronisk eller svangerskapsrelatert sykdom.

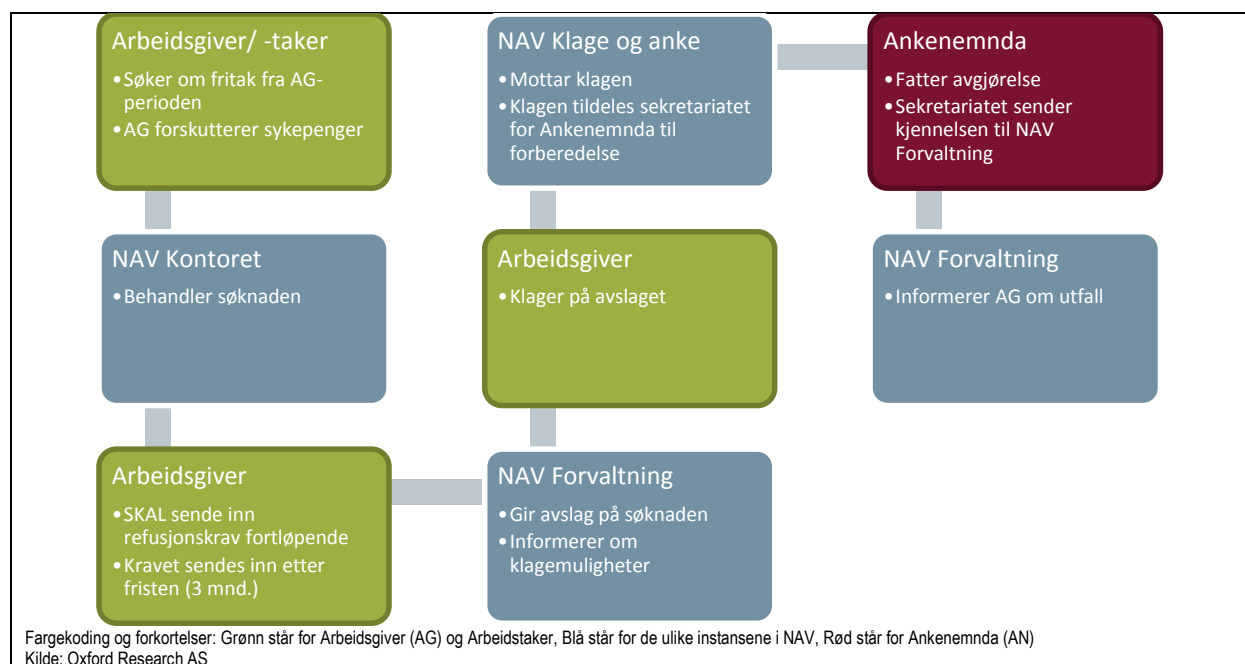
Mens søknaden er under behandling, forventes det at arbeidsgiver sender inn dokumentasjon på sykefravær, samt krav om refusjon for utlagte sykepenger i arbeidsgiverperioden. Dokumentasjonen på sykmeldingen skal oversendes NAV-kontoret, mens NAV Forvaltning mottar refusjonskrav. Innsendingen av refusjonskrav skal foregå *fortløpende*, også mens søknaden er under behandling, noe som betyr at den dermed ikke er innvilget (ennå).

NAV Forvaltning kan enten innvilge arbeidsgivers krav om refusjon, eller avslå kravet dersom det er fremsatt for sent, eller er utenfor perioden det er innvilget unntak for. I praksis venter arbeidsgiver på innvilgning av søknaden før han/hun setter frem refusjonskrav. Hvis kravet fremmes tre måneder etter sykeperioden, avslår NAV Forvaltning kravet i henhold til folketrygdloven § 22-13.

Arbeidsgiver anker et eventuelt avslag til NAV Forvaltning, som har mulighet til å omgjøre vedtaket sitt. Dersom Vedtaket blir stående, oversender NAV Forvaltning saken NAV Klageinstans for behandling, og skriver en innstilling. Sekretariatet for Ankenemnda vil gå gjennom saken og skrive et utkast til kjennelse. Ankenemnda behandler saken i nemndsmøte, og fatter vedtak som så oversendes NAV Forvaltning og arbeidsgiver.

Det anmerkes her at de aller fleste § 22-13 sakene får avslag (se kapittel 7.1.3)

Figur 5: Saksgang i § 22-13 saker



3. Om evalueringen

Nedenfor presenterer vi kort bakgrunnen for evalueringen av Ankenemnda, herunder vårt teoretiske perspektiv på evalueringen av nemnda, samt den metodiske tilnærmingen og datainnsamlingen.

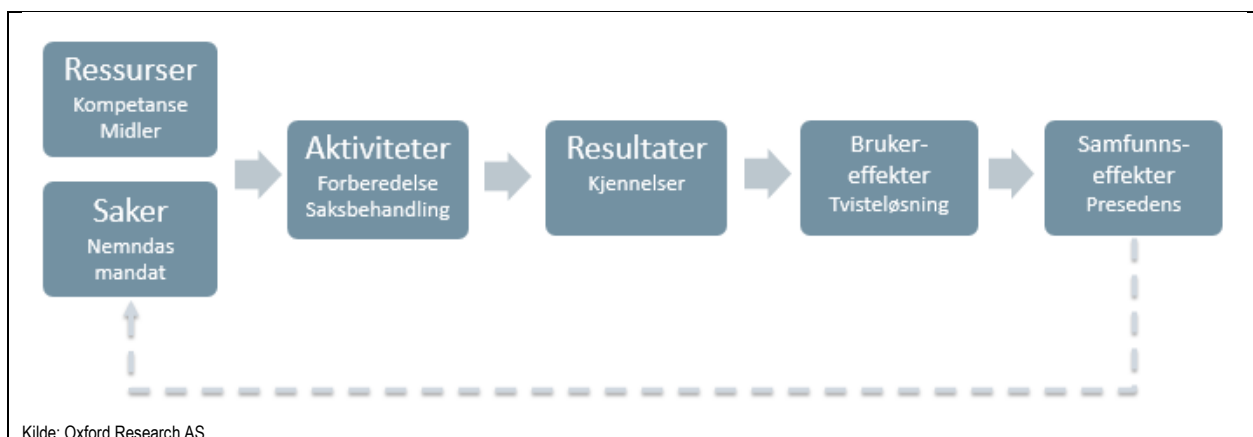
3.1 Problemstillinger

Denne evalueringen undersøker en rekke problemstillinger vedrørende Ankenemnda; 1) nemndas myndighetsområde (kapittel 4), nemndas organiserings, ressursbruk og effektivitet (kapittel 5) og bruker- og samfunnseffekter av nemndas behandling av tvistesakene (kapittel 6). De enkelte problemstillingene presenteres innledningsvis i hvert kapittel.

3.2 Teoretiske perspektiver

Hvordan kan vi forstå Ankenemndas organisering, aktiviteter og måloppnåelse i lys av evalueringsteori? Vi har tatt utgangspunkt i resultatkjedetenkning i veilederen for evaluering¹⁴ og veilederen for evaluering av lover¹⁵. Figuren nedenfor illustrerer en analytisk modell av en tenkt resultatkjede for Ankenemnda. Modellen er *sterkt forenklet*¹⁶. I virkeligheten vil ikke nødvendigvis aktiviteter føre til resultater. Dessuten vil ethvert offentlig tiltak, også gjort av Ankenemnda, kunne produsere utilsiktede effekter.

Figur 6: Konseptualisering av bruker- og samfunnseffekter og virkning på fremtidige tvister



Aktiviteter omfatter Ankenemndas arbeid og drift. Det er bl.a. ressurser, møter, saksforberedelse og den konkrete ankebehandlingen. «Produktet» eller resultater av Ankenemnda er *kjennelser* som er ment

¹⁴ Justisdepartementet (2009): Veileder: Evaluering av lover. Med tilsvarende anvendelse på forskrifter og andre rettsregler.

¹⁵ Finansdepartementet (2005) Veileder til gjennomføring av evalueringer.

¹⁶ For eksempel viser ikke modellen saksflyten fra NAV og videre til Ankenemndas sekretariat.

å være konfliktløsende. Kjennelsene publiseres på Lovdata. Spørsmålet er hvilke effekter Ankenemndas avgjørelser medfører. Ettersom Ankenemnda regulerer uavhengig tvisteløsning, vil vi vektlegge det å skille mellom brukereffekter og samfunnseffekter. Den konkrete tvisteløsningen er en brukereffekt, mens samfunnseffekter er effekter som gjelder utover de konkrete partene i tvisten.

Med brukereffekter menes som nevnt de tiltenkte virkningene av Ankenemnda for partene i tvisten. Opplever partene kjennelsene som riktige og legitime? Etterlever de kjennelsene? Med samfunnseffekter menes de mer *indirekte og langsiktige virkningene* av Ankenemnda for aktører som i teorien vil kunne ha behov for Ankenemnda i forvaltningen, arbeidstakere og arbeidsgivere. Ankenemnda som konfliktløsende institusjon og dens kjennelser bør ha legitimitet blant aktørene. Ankenemnda bør virke rettsavklarende og gi forutsigbarhet for aktørene.

3.2.1 Uavhengige nemnder – kunnskapsstatus

Difi har gjennomført flere undersøkelser hvor de undersøker hvordan statlige forvaltningsvedtak treffes, dvs. juridisk bindende beslutninger som gjelder enkeltpersoner og virksomheter. Difi¹⁷ finner at uavhengige organer i økende grad fatter forvaltningsvedtak, særlig i klagesaker. For å bøte på de systemsvakheter prosjektet identifiserer, anbefaler Difi¹⁸ at uavhengige organer nå blir bedre regulert og organisert.

Difi¹⁹ viser at uavhengige tvisteløsningsorganer har kommet for å bli. Uavhengighet gir tillit til at avgjørelser er truffet med nødvendig hensyn til fagkyndighet og upartiskhet. Difi peker på at i Norge er ikke problemet forekomsten av uavhengige organer, men måten de er opprettet og virker på. De undersøkelser Difi²⁰ har gjort avdekker *systemsvakheter* med organiseringen og reguleringen av uavhengige nemnder. I korthet går konklusjonene ut på:

- Risiko for at hensynet til rettssikkerhet ikke er godt nok varetatt;
- Lang saksbehandlingstid, risiko for dobbeltbehandling;
- Lite rasjonell ressursutnyttelse.

Difi foreslår flere tiltak for å rette på de svakhetene som avdekkes. Forslagene går i sum ut på at uavhengige organer blir regulert og organisert på mer betryggende måter enn i dag. Bl.a. bør det gis klarere regler for organiseringen av og saksbehandlingen i klagenemnder. OECD har anbefalt den norske regjeringen å følge opp Difis forslag OECD.

Oxford Research vil i redegjørelsen for funn om Ankenemnda bruke kunnskapen og innsikten fra Difi-rapporten. I særlig grad er innsiktene om utfordringer med rettssikkerheten, lang saksbehandlingstid og lite rasjonell ressursutnyttelse relevante for evalueringen av Ankenemnda. I rapporten fra

¹⁷ Difi (2014): Viltvoksende nemnder? Om organisering og regulering av statlige klagenemnder

¹⁸ Ibid

¹⁹ Ibid

²⁰ Ibid

Difi brukes en «sjekkliste» med de mest sentrale momentene²¹. Oxford Research har i vedlegg vurdert funn om Ankenemnda i forhold til noen utvalgte kjennetegn i sjekklisten.

3.3 Metode

Det er i denne evalueringen benyttet et bredt datagrunnlag med intervjuer, dokumentstudier og registerdata, samt observasjon i et nemndsmøte. Så langt det har vært mulig, har vi benyttet flere datakilder samtidig for å belyse de enkelte problemstillingene. Det er imidlertid flere forhold som ikke har latt seg belyse med flere datakilder.

Oxford Research har gjennomgått en rekke sentrale dokumenter, herunder lovverket (folketrygdloven og forskrift om behandling av tvister i arbeidsgiverperioden), rundskriv og fortolkninger av lovverket, nettsider og skjemaveiledere, så vel som rapporter og interne skriv.

Vi har også benyttet registerdata fra både NAV og Lovdata. NAV Klage og anke har fra 2014 ført utførlig registrering av alle sakene som har kommet til Ankenemnda i såkalte kvalitetsskjemaer. Disse skjemaene ble koplet med Oxford Researchs egen bedriftsdatabase, ORIS, for å hente ut bakgrunnsinformasjon om arbeidsgiverne (bedriftene), som har hatt sine saker behandlet i Ankenemnda. Dette har gjort det mulig å undersøke om det er over- eller underrepresentasjon i forhold til for eksempel bedriftens størrelse. Videre er det tatt utdrag fra lovdata for å belyse utviklingen i sakstilfang og forholdet mellom sakene etter § 8 og § 22 i folketrygdloven.

Det er gjennomført en rekke intervjuer med nemndas medlemmer og/eller vara, så vel som representanter i sekretariatet og i NAV Klageinstans. Oxford Research har også intervjuet flere enheter i NAV Forvaltning og NAV-kontorer. Utvalget av forvaltningsenheter og kontorer er gjort på bakgrunn av at disse har hatt *relativt* mange saker til behandling i Ankenemnda. Det er lagt vekt på at det er lite overlapp mellom fylker hvor NAV Forvaltning er intervjuet og fylkene hvor kontorene ligger. Hensikten er å gi et bredest mulig bilde av virkeligheten i NAV.

Det er videre intervjuet en rekke arbeidsgivere som enten har hatt saker etter folketrygdlovens kapittel 8 eller 22. Flere bedrifter holder til i flere fylker. Det er i denne sammenhengen forsøkt å intervju den relevante personen i bedriften i fylket som har fulgt saken. I de tilfellene hvor bedriften har en sentralisert HR-avdeling, er representanter for avdelingen intervjuet. Utvalget av bedrifter gjenspeiler også fordelingen av offentlig vs. privat blant de klagende bedriftene. Et inntrykk flere informanter satt igjen med, er at barnehager er overrepresentert blant klagerne. Registerdataene fra 2014 og 2015 tyder ikke på det, men det er likevel intervjuet en barnehage. Flere barnehager har blitt kontaktet, men har takket nei til å bli intervjuet. Til sammen er det gjennomført 28 intervjuer, noen med flere personer. En fullstendig og anonymisert liste over gjennomførte intervjuer er lagt ved rapporten.

Det er også foretatt observasjon i et nemndsmøte høsten 2016. I observasjonen ble det lagt vekt på å få innsikt i relasjonene medlemmene seg imellom, og mellom sekretariatet og nemnda, så vel som

²¹ Difi (2014): Viltvoksende nemnder? Om organisering og regulering av statlige klagenemnder, side 73-79

hvordan saksbehandlingen foregår i praksis. Nemndas medlemmer var informert om at det var observasjon i møtet. Det er imidlertid ingenting som tyder på at evaluators tilstedeværelse påvirket møtet i noen grad.

4. Myndighetsområde

I dette kapitlet beskrives og vurderes nemndas myndighetsområde, så vel som forholdet mellom nemnda og Trygderetten, og nemnda og NAV Klageinstans.

4.1 Myndighetsområde

I juridisk forstand innebærer myndighetsområdet Ankenemndas saklige kompetanse. Det betyr hvilke saker Ankenemnda har rettslig kompetanse til å behandle.

Kunnskapsstatusen fra Difi viser at det er stor variasjon mellom nemndene når det gjelder saklig myndighetsområde. Den enkelte nemnd kan ha kompetanse til å treffe materielle vedtak etter én bestemt eller flere særlover. Den mest vanlige formen for saklig kompetanse er at klagenemndene kan fatte nytt vedtak, eller velge å sende saken tilbake til førsteinstansen for ny behandling. Rapporten fra Difi viser at den saklige kompetansen for de aller fleste nemnder er regulert i lovs form. Alternativet er gjerne at den saklige kompetansen er regulert i forskrift. Hvilke sakstyper nemndene har saklig kompetanse over fremgår da av teksten i særlovene eller forskriftene. Det er også verd å merke seg at noen nemnder er svært spesialiserte, i den forstand at de bare behandler og overprøver materielle vedtak etter én bestemt særlov, eventuelt bare etter enkelte bestemmelser i den aktuelle loven. Flertallet av nemndene som er undersøkt av Difi er rene klagenemnder, dvs. at de bare treffer vedtak som anneninstans. Noen få nemnder treffer vedtak både som førsteinstans og som anneninstans.

Ankenemnda som administrativt organ reguleres av folketrygdloven § 21-13. I medhold av folketrygdloven § 21-17 er det gitt en forskrift av 25. mars 1997 med utfyllende bestemmelser om saksbehandlingen i ankenemnda. Ankenemnda er en nemnd der altså det saklige myndighetsområdet er regulert i lov og nærmere presisert i forskrift. Ankenemnda har kompetanse til å fatte et nytt vedtak, men kan også avvise saken og sende saken tilbake til førsteinstansen for ny behandling. Ankenemnda er et typisk eksempel på en nemnd som har en *spesialisert* saklig kompetanse. Ankenemnda behandler kun saker etter noen utvalgte paragrafer i folketrygdloven. Ankenemnda er også en «ren» klagenemnd som bare treffer vedtak som anneninstans.

I det følgende redegjør vi kort for de konkrete sakstyper som Ankenemnda har saklig kompetanse til å behandle. En mer utførlig behandling av sakstypene er gitt i kapittel 2.

Ankenemndas myndighetsområde er primært saker der arbeidsgiver helt eller delvis har nektet å betale sykepenger i arbeidsgiverperioden, og der NAV har gitt arbeidstakeren medhold. Uenigheten mellom arbeidsgiver og arbeidstaker kan handle om hva som skal regnes med i eller om antall dager det skal betales sykepenger for²². I tillegg kommer de tidligere omtalte fristsakene.

²² Rapport om Ankenemndas virksomhet med referat av avsagte kjennelser i perioden 1987-1997, Rikstrygdeverket, 2000

Som regel behandler Ankenemnda ikke saker hvor både arbeidsgiver og NAV helt har avslått arbeidstakers krav om sykepenger, med unntak av tvister som gjelder spørsmål om dokumentasjon av arbeidsuførhet.

Ankenemndas kompetanse er begrenset til de spørsmål som direkte berører arbeidsgiverens plikt til å betale sykepenger etter folketrygdloven. Det kan for eksempel være nødvendig å ta stilling til hvorvidt arbeidet utføres i eller utenfor tjenesteforhold, om et arbeidsforhold kan regnes som opphørt ved lovlig avskjed eller oppsigelse, eller om det er gitt rettidig varsel om permittering.

Nemnda anser det for å være utenfor dens kompetanse å ta stilling til om konkrete arbeidsavtaler, som for eksempel inngås for en dag av gangen eller for et bestemt tidsrom, er i overensstemmelse med arbeidsmiljøloven.

-Rikstrykdeverket

Nemda kan kun ta stilling til konkrete enkeltsaker, og kan følgelig ikke ta standpunkt til generelle forhold eller forespørsler. Saker som handler om folketrygdens ansvar for sykepenger og godkjenning av yrkesskade faller utenfor nemndas myndighetsområde²³.

4.1.1 Om forholdet mellom tillagte saker og praksis i nemnda

I det følgende undersøkes hvilke saker er tillagt nemnda, og hvilke saker som behandles i praksis, med andre ord om det er samsvar mellom lovbestemt myndighetsområde og realiteten.

Funn

Ankenemnda skal behandle tvister mellom arbeidsgiver og NAV der tvisten går ut på hvorvidt arbeidsgiver (eller NAV) plikter å dekke allerede forskutterte sykepenger. Dette gjelder blant annet saker etter § 8-4 i folketrygdloven, og saker med utspring i § 8-20 hvor arbeidsgiver ønsker fritak fra ansvar for sykepenger i arbeidsgiverperioden grunnet kronisk syk eller svangerskapsbetinget arbeidstaker, men hvor fristen for å sette frem krav om refusjon er oversittet (§ 22-13 saker § 22-13 saker).

En gjennomgang av nemndas kvalitetsskjemaer fra 2014 til september 2016 viser at nemnda også har behandlet tvistesaker med utgangspunkt i folketrygdlovens paragrafer:

- § 8-7 (dokumentasjon av arbeidsuførhet),
- § 8-19 (beregning av arbeidsgiverperioden og ansvar for sykepenger i denne perioden),
- § 8-21 (forsikring mot ansvar for sykepenger i arbeidsgiverperioden),
- § 9-9 (omsorgspenger)
- så vel som arbeidsgivers rett til å nekte å utbetale sykepenger i arbeidsgiverperioden,
- § 8-8 (arbeidstakers plikt til medvirkning, det vil si gi opplysninger om egen funksjonsevne)

Ankenemnda har avvist å behandle saker hvor fristen for å anke NAVs vedtak er oversittet (§ 8 forskrift om behandling av tvister i arbeidsgiverperioden), eller dersom arbeidsgiver forsøker å bringe inn

²³ Ibid

en sak uten at det foreligger gyldig vedtak fra NAV Forvaltning, som kan påankes. Kommentarene i kvalitetsskjemaene på de avviste sakene tyder på at avvisning er velbegrunnet. En informant uttrykker det slik: «sakene som avvises er det god grunn for å avvise».

Nemnda returnerer saker til NAV Forvaltning der saken bygger på feil premiss, for eksempel dersom NAV Forvaltning har misoppfattet bakgrunnen for arbeidsgivers eller -takers søknad, og dermed har behandlet søknaden feil. Saker returneres også når det foreligger feil (manglende dokumenter, mv.)

Hverken gjennomgangen av registerdata eller intervjuene med nemndas medlemmer, sekretariatet og NAV tyder på at nemnda *ikke* behandler saker som ligger innenfor nemndas ansvarsområde – forutsatt at ankene i de aktuelle sakene oversendes NAV Klageinstans. Det kan imidlertid ikke utelukkes at nemnda ikke behandler saker den burde behandlet, grunnet feil i underliggende instanser (NAV-kontor og NAV Forvaltning). Dette vil være tilfeller hvor relevante saker ikke oversendes NAV Klageinstans. Sekretariatet har opplevd enkelte tilfeller hvor andre regioner i NAV Klageinstans har oversendt saker til Oslo og Akershus for behandling i Ankenemnda. Feil ruting i underliggende instans kan dermed medføre at nemnda ikke mottar og behandler alle sakene den burde behandle. Dette er imidlertid ikke trekk ved nemndas myndighetsområde, men gjelder underliggende instanser.

Observasjon gjort i ankenemndsmøte tyder videre på at Ankenemnda og sekretariatet har god forståelse av hvilke saker som hører inn under nemndas myndighetsområde, og hva som ligger utenfor det gitte området. Særlig sekretariatet viser meget god forståelse for grensegangen mellom hva nemnda kan beslutt, og hva nemnda ikke har myndighet til å avgjøre.

Figur 7: Utdrag fra NAVs statistikk, behandlede, avviste og returnerte saker

År	Saker behandlet	Saker avvist	Saker returnert
2014	235	14	8
2015	174	9	5
2016 (per september)	90	4	4

Kilde: Oxford Research AS

Videre er det i perioden 1987-1997 avvist i snitt 4,4 saker i året, noe som tilsvarer en andel på 14 % av de totalt innkomne sakene.

Evaluators vurdering

I praksis er det godt samsvar mellom Ankenemndas gjeldende myndighetsområde, og sakene som faktisk behandles i Ankenemnda. Ankenemndas medlemmer og sekretariatet for nemnda har god oversikt over hvilke saker som ligger utenfor nemndas myndighetsområde. I tilfellene hvor saken ligger utenfor nemndas myndighetsområde vil sakene bli avvist eller returnert.

Oxford Research ser hovedsakelig to grunner til at det er godt samsvar mellom praksis og saksområde; nemnda ledes av en person med tung trygderettslig kompetanse og dyp innsikt i feltet. I inneværende periode er imidlertid leder for nemnda også leder for Trygderetten. Det er en teoretisk mulighet for at det forekommer en uheldig blanding av rollene, som leder både for nemnda og for Trygderetten. Det

er kommet frem synspunkter om å legge ned nemnda og overføre ansvarsområdet til Trygderetten, noe som i ytterste konsekvens kan medføre konflikt mellom rollen som nemndas leder og Trygderettens leder, også med tanke på hvor leder ønsker at sakene behandles. Evaluator understreker at det er et teoretisk poeng, og at det ikke er observert i praksis eller registrert i intervjuene.

Det er videre tydelig at sekretariatet har en god forståelse av nemndas myndighetsområde og er i stand til å påpeke for nemnda når den måtte bevege seg utenfor sitt myndighetsområde.

På bakgrunn av det vurderer Oxford Research at nemnda og dens sekretariat har den nødvendige kompetansen for å behandle saker som er ligger innenfor nemndas ansvarsområde, og at dette også forekommer i praksis.

4.1.2 Hvordan bør myndighetsområdet være?

I det følgende presenteres kort funnene som kan relateres til problemstillingen hvordan nemndas myndighetsområde bør være.

Funn

Det er undersøkt om det er saker i Ankenemndas myndighetsområde som *ikke bør være der*, eller om det er saker utenfor myndighetsområdet, som bør tas inn. Dette er under premisset om at nemnda fortsatt består. Det er også kommet inn forslag om å legge ned Ankenemnda, og legge dagens myndighetsområde til Trygderetten.

I intervjuet med flere aktører er det tatt til ordet for å ta § 22-13 sakene ut av Ankenemndas myndighetsområde, eller at sekretariatet behandler sakene etter fullmakt fra Ankenemnda, slik at sakene i praksis ikke behandles av nemndas medlemmer. Sistnevnte innebærer at nemnda fortsatt har ansvar for sakene, men at nemndas medlemmer ikke, eller kun delvis behandler sakene.

Det argumenteres med at det i praksis gjør liten til ingen forskjell om nemnda behandler disse sakene, da utfallet i nesten alle tilfeller er det samme; NAV Forvaltnings vedtak stadfestes. Det er kun i noen få tilfeller at arbeidsgiver får medhold.

Et mindretall av informantene mener at § 22-13 sakene bør beholdes i nemnda, og fortsatt bør behandles av nemndas medlemmer i ankenemndsmøtene.

Det er ikke kommet inn forslag om å utvide Ankenemndas myndighetsområde, men det er en bevissthet rundt det at nemnda har en viktig funksjon. Et medlem i nemnda uttrykker det slik;

«Vi bør få saker som reiser juridiske problemer. Vi bør ha sykmeldingssakene».

-et nemndsmedlem

Evaluators vurdering

Evaluator har ikke funnet noe som tyder på at det er hensiktsmessig å utvide Ankenemndas myndighetsområde, gitt at nemnda fortsatt skal bestå. Informantene med kjennskap til saksfeltet har ikke gitt uttrykk for at de ønsker å utvide myndighetsområdet, og ser heller ingen tilgrensende områder som egner seg for å legges under Ankenemnda.

Under forutsetningen av at nemnda fortsatt skal bestå, er særlig § 22-13 sakenes plassering under nemndas myndighet blitt utfordret. I de aller fleste tilfellene medfører behandlingen av sakene ingen endring i utfall. Det argumenteres med at behandlingen av § 22-13 sakene i nemnda er ressurskrevende under dagens godtgjørelsesmodell, og at det fremstår som lite hensiktsmessig at nemndas medlemmer fortsatt behandler sakene. Evaluator ser to løsninger på dette; 1) sakene tas helt ut av nemndas myndighetsområde, eller 2) sakene behandles av sekretariatet etter fullmakt.

Det første alternativet innebærer at ansvaret for sakene legges et annet sted, eksempelvis til NAV Klageinstans (og deretter Trygderetten), eller at ankemuligheten fjernes. Dette kan oppleves som problematisk i et rettssikkerhetsperspektiv, da den uavhengige klagebehandlingen da går tapt. Alternativ to fremstår som mer moderat, hvor sakene fortsatt ligger under nemndas ansvarsområde, men hvor sekretariatet behandler sakene uten at nemnda tar stilling til den enkelte saken. Fordelen med sistnevnte alternativ er også at sekretariatet kan bringe inn de vanskelige sakene hvor det er grunner for å oppheve NAV Forvaltnings vedtak. På slikt vis ivaretas rettssikkerheten på en bedre måte enn ved forvaltningsprøving.

4.2 Forhold til Trygderetten og til NAV Klageinstans

I det følgende undersøkes Ankenemndas forhold til henholdsvis Trygderetten og NAV Klageinstans.

4.2.1 Trygderetten

Funn

Det er i dag et klart institusjonelt og rettslig skille mellom Ankenemnda og Trygderetten²⁴. Ankenemnda behandler saker hvor det er uenighet om arbeidsgivers ansvar for sykepenger i arbeidsgiverperioden (§ 8-4 saker) og uenighet om frister (§ 22-13 saker). Trygderetten har en bredere portefølje hvor sykepenger og yrkesskade bare er en del. Trygderetten er ankeinstans for saker som gjelder tvister om sykepenger utenfor arbeidsgiverperioden. Sakene i Trygderetten om sykepenger og yrkesskade handler som regel ikke om forhold hvor arbeidsgiver er involvert, men heller om tvister mellom den enkelte arbeidstaker og NAV.

²⁴ Trygderetten er ankeinstans i saker om trygde- og pensjonsspørsmål. Trygderetten ble opprettet ved en egen lov i 1967, samme år som folketrygdloven trådte i kraft. Politisk ble opprettelsen begrunnet i et særlig behov for forsvarlig saksbehandling på trygde- og pensjonsområdet. Se nærmere beskrivelse på Trygderettens hjemmesider: http://www.trygderetten.no/ikbViewer/page/om?p_lang=2. Se også lov om anke til Trygderetten: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1966-12-16-9>

Dette illustreres av § 21-13 i folketrygdloven:

Ankenemndas vedtak kan ikke påklages til et overordnet forvaltningsorgan eller ankes til Trygderetten, men kan bringes inn for domstolene, som kan prøve om vedtaket er i samsvar med loven. (vår utheving).

NAV Klageinstans har befatning med både Ankenemnda og med Trygderetten, og behandler og forbereder klage- og ankesakene for begge instansene. Intervjuene med NAV Klageinstans og NAV Forvaltning tyder på at kunnskapen om ansvarsfordelingen mellom Ankenemnda og Trygderetten er tydelig for dem. Inntrykket er at det forekommer lite feilsortering i NAV Forvaltning eller NAV Klageinstans, og at ankene sjelden oversendes feil klageorgan. Dette bekreftes også av Trygderetten.

Det kan være utfordrende for NAV-kontorene å se forskjellen mellom Ankenemnda og Trygderetten. Samtidig medfører dette ikke feilsortering lengre oppe i kjeden.

Ankenemndas leder skal ha «særlig innsikt i trygderettslige spørsmål.» (folketrygdloven § 21-13). Dette er i dag løst ved at leder for Ankenemnda også har vært leder for Trygderetten. Vara for leder i nemnda er også tidligere nestleder i Trygderetten. Hensynet til særlig innsikt i trygderettslige spørsmål må forstås som et generelt kompetansekrav, og videre på bakgrunn av at Ankenemnda ved opprettelsen bestod av en leder og partsoppnevnte representanter uten juridisk bakgrunn. I dag er situasjonen imidlertid endret, og partenes representanter har relevant juridisk kompetanse, i tillegg til nemndas leder.

I hvilken grad har Ankenemndas praksis betydning for NAVs avgjørelser og praksis? Gjennomgang av rundskriv viser at NAV vektlegger både praksis fra Ankenemnda og Trygderetten. Dette illustreres av NAVs rundskriv om folketrygdloven § 8-4 hvor NAV ser til både Ankenemndas og Trygderettens avgjørelser. I forbindelse med konflikter på arbeidsplassen – et forhold som ofte forekommer i Ankenemnda-saker – vises blant annet til tidligere kjennelser i Trygderetten.

Når det gjelder om praksis i Ankenemnda er påvirket av Trygderettens praksis, synes det å være begrenset til fristsaker (det som er § 22-13 saker i Ankenemnda). Her kan det være aktuelt å se sakene i Ankenemnda i sammenheng med praksis i Trygderetten. I disse sakene er det i stor grad spørsmål om regelverk. Praksis er i dag avklart. Hva gjelder spørsmål om arbeidsuførhet (relatert til § 8-4 sakene i Ankenemnda), ser man imidlertid i liten grad til Trygderettens praksis. Trygderetten ser heller ikke til Ankenemndas praksis når den behandler sine saker. Dette forklares med at disse sakene er veldig konkrete, og ikke av prinsipiell karakter. Det gjelder den konkrete vurderingen av situasjonen til den sykmeldte arbeidstakeren. Det er altså en vurdering av faktum og det vil være vanskelig å finne helt sammenliknbare saker. I mange tilfeller ligger det i tillegg en konflikt mellom arbeidsgiver og -taker bak klagesaken, noe som gjør at sakene blir forskjellig fra de ordinære klagen i sykepengesaker som kommer til Trygderetten. Dessuten er partsforholdet i de ordinære sakene alltid mellom arbeidstaker og NAV, mens det i Ankenemndssakene er mellom arbeidsgiver og NAV.

Det er videre undersøkt om nemndas avgjørelser får konsekvenser for Trygderettens behandling av saker. Dette er for eksempel i en situasjon hvor en arbeidstaker er sykmeldt utover arbeidsgiverperioden, og mottar sykepenger for arbeidsgiverperioden, og etterpå fra NAV. En mulig virkning er om en

avgjørelse i Ankenemnda, som tilsier at arbeidstaker ikke hadde krav på sykepenger i arbeidsgiverperioden (og hvor NAV altså feilaktig forskutterte), kan få konsekvenser for vurderingen av sykepenger i perioden etterpå. Det kan så tenkes at arbeidstaker klager og får sin sak behandlet i Trygderetten. Denne problemstillingen er imidlertid avkreftet i intervjuer. Nemndas avgjørelser får ingen direkte konsekvenser for arbeidstaker eller for Trygderettens vurdering av arbeidsuførheten.

Evaluators vurdering

Det er i dag et klart institusjonelt og rettslig skille mellom Ankenemnda og Trygderetten. For NAV forvaltning og NAV Klageinstans, Ankenemnda og Trygderetten oppleves det institusjonelle skillet og de to institusjonenes saklige kompetanseområdet som klart.

Evalueringen avdekker at det i utgangspunktet er de samme problemstillingene som dukker opp i begge instansene, og at det kreves den samme kunnskapen/ kompetansen for å behandle saken i begge instansene. Sakene om arbeidsuførhet er sterkt knyttet til faktum. Det kan derfor argumenteres for at sakstypene i arbeidsgiverperioden og utenfor arbeidsgiverperioden likevel ikke er de samme. I arbeidsgiver perioden er partsforholdet i realiteten NAV mot en privat eller offentlig virksomhet. Utenfor arbeidsgiverperioden er partsforholdet mellom NAV og arbeidstaker.

§ 21-13 i folketrygdloven slår fast at nemndas leder skal ha særlig innsikt i trygderettslige problemstillinger. Det er et begrenset antall jurister som er aktuelle og oppfyller kompetansekravene. Dagens leder for nemnda har også har ledet Trygderetten, kan i praksis bidra til å gjøre skillet mellom Ankenemnda og Trygderetten mindre tydelig.

4.2.2 NAV Klageinstans og Ankenemnda

Ankenemnda behandler tvister mellom arbeidsgiver og NAV. Samtidig er Ankenemnda – på lik linje med Trygderetten – et uavhengig klageorgan som ikke er underlagt generell instruksjonsmyndighet. Dette gjør det naturlig å undersøke om det er tilstrekkelig avstand mellom organene.

Smith og Eckhoffs²⁵ definerer «uavhengighet» med referanse til organer eller tjenestemenn som til en viss grad er unntatt fra den alminnelige organisasjons- og instruksjonsmyndigheten i forvaltningshierarkiet. Det er åpenbart at et forvaltningsorgan aldri vil være helt uavhengig. Selv om en tjenestemann eller et organ har stor uavhengighet i *faglige spørsmål*, vil uavhengigheten være mer begrenset i administrative og økonomiske saker.

Difi²⁶ redegjør for at organisatorisk plassering/grad av uavhengighet har betydning for saksbehandlingen. Poenget er at for at en prosess skal ivareta viktige rettssikkerhetshensyn, er det krav om en viss *organisatorisk avstand* mellom organet som traff det påklagede vedtaket i første instans og organet som skal overprøve det, slik at saken kan vurderes med «nye øyne». Argumentet er at en slik ny og selvstendig overprøving er mindre sannsynlig hvis klageinstansen har for *nær tilknytning* til førsteinstansen.

²⁵ Smith og Eckhoff (2014): Forvaltningsrett. Oslo: Universitetsforlaget.

²⁶ Difi (2014): Viltvoksende nemnder? Om organisering og regulering av statlige klagenemnder

Nemndsmøtene finner sted i NAV Klageinstans' lokaler, og nemndas sekretariat er satt sammen av saksbehandlere fra NAV. Sekretariatet benytter også NAV Klageinstans' rådgivende lege. Dette gir grunn til å undersøke om det er tilstrekkelig avstand og uavhengighet mellom den som klager (arbeidsgiver) og den det klages på (NAV).

Spørsmålet når det gjelder forholdet mellom NAV Klageinstans og Ankenemnda blir her særlig i hvilken grad av organisatorisk uavhengighet det i *praksis* er mellom sekretariatet for Ankenemnda og NAV Klageinstans.

Funn

NAV Klageinstans Oslo og Akershus er sekretariat for Ankenemnda. Sekretariatet for Ankenemnda utgjøres av tre til fire saksbehandlere/ jurister i NAV Klageinstans Oslo og Akershus. Saksbehandlerne har ikke fulltidsstillinger på vegne av sekretariatet, men er ansatt i NAV Klageinstans. Ankenemndssakene utgjør en fjerdedel av deres totale saksportefølge. Integreringen med NAV Klageinstans muliggjør også at sekretariatet kan benytte avdelingens rådgivende lege til medisinske vurderinger i relevante saker (legen er ansatt i NAV).

Et sentralt spørsmål når det gjelder ansvarsfordeling og uavhengighet er hvem som i praksis har ansvar for sakens opplysning/utredning. Det formelle ansvaret for saksforberedelse har klagenemnda i henhold til forvaltningsloven, men hvis sekretariatet eller underinstansen gjør en stor del av saksforberedelsene, for eksempel også utarbeider innstilling, har sekretariatet trolig en viss reell faktisk innflytelse på avgjørelsene.

Sekretariatet for Ankenemnda gjør en stor del av saksforberedelsen. Dette bidrar til at sekretariatet i praksis får stor betydning.

Etter Oxford Researchs vurdering er sekretariatet for Ankenemnda i liten grad organisatorisk uavhengig av NAV. Uavhengigheten svekkes videre i praksis ved at sekretariatet ikke har egne lokaler, de ansatte er ansatt i NAV Klageinstans. De ansatte i sekretariatet har heller ikke egne stillinger for arbeidet med forberedelse av Ankenemndsakene. Endelig er det kun en rådgivende lege, og den rådgivende legen er også ansatt i NAV Klageinstans. Disse forholdene må ses i sammenheng med at sekretariatet har en helt avgjørende rolle i saksforberedelsen og også skriver innstillinger til vedtak.

I hvilken grad *oppfattes* sekretariatets organisatoriske og faktiske tilknytning til NAV som problematisk? Nemndsmedlemmene anser sekretariatets organisatoriske og faktiske tilknytning til NAV som i liten grad et problem. Intervjuene og observasjon i nemnda tyder på at nemnda bruker sekretariatet aktivt og anser i stor grad sekretariatet som en viktig ressursbase. Nemndsmedlemmene er klare over problematikken med sekretariatets nære organisatoriske tilknytning til NAV. Et medlem uttrykker det slik:

Man kan være litt paranoid og si at NAV Klage forelegger saker [og har en interesse i et bestemt utfall], men vi er såpass oppegående. [Vi] er drevne folk, [...] med erfaring.

-et nemndsmedlem

Forholdet mellom nemnda og NAV oppleves altså ikke som problematisk med tanke på avstand og interesser.

Nemndas sekretariat opplever seg som faglig uavhengig og ikke som en agent for NAV-systemet. Sekretariatet forteller at det ikke har en interesse i hverken det ene eller andre utfallet.. Her trekkes det også frem at en alternativ løsning – forvaltningsprøving uten uavhengig klagebehandling – ville gitt enda mindre avstand organisatorisk til NAV. Tvert imot, synes flere informanter at det er en stor verdi at sakene behandles og vedtak fattes i uavhengige organer, Ankenemnda eller Trygderetten.

Arbeidsgiverne på sin side, har i liten grad reflektert over den relativt korte avstanden mellom NAV og nemnda. Dette bekreftes i intervjuene med NAV Forvaltning. Generelt synes arbeidsgiverne å ha liten kunnskap om nemnda. Hverken det at partene i arbeidslivet er representert i nemnda, eller forholdet til NAV er kjent for dem. Det er med andre ord ingen sterke reaksjoner fra den parten som med størst sannsynlighet kan forventes å reagere på liten organisatorisk avstand mellom NAV og sekretariatet (nemnda).

Evaluators vurdering

Etter Oxford Researchs vurdering er sekretariatet for Ankenemnda i liten grad organisatorisk uavhengig av NAV. Nemndas kjennelser påvirker NAV Forvaltning direkte ved at arbeidsgiver kan pålegges å betale hva NAV Forvaltning har forskuttert. Samtidig oppleves den organisatoriske tilknytningen til NAV som i liten grad et problem i praksis av aktørene; Hverken nemndsmedlemmene eller arbeidsgiverne og deres interesseorganisasjoner har gitt uttrykk for at de mener at forholdet mellom nemnda og NAV er problematisk.

Dagens organisering av nemnda gir tross alt en større organisatorisk avstand mellom klager og klagemotpart (NAV) enn hva vanlig forvaltningsprøving av NAVs vedtak ville gitt. Dersom det er ønskelig med større organisatorisk avstand mellom nemnda og NAV, må tiltak for å øke den organisatoriske avstanden mellom sekretariatet og NAV vurderes. I kapittel 7 drøfter vi flere mulige tiltak.

4.3 Oppsummering og anbefalinger

Ankenemndas saklige kompetanseområde er regulert av folketrygdloven § 21-13. I medhold av folketrygdloven § 21-17 er det gitt en forskrift av 25. mars 1997 med utfyllende bestemmelser om saksbehandlingen i ankenemnda. Ankenemnda er et typisk eksempel på en nemnd som har en *spesialisert* saklig kompetanse. Ankenemnda behandler kun saker etter noen utvalgte paragrafer i folketrygdloven.

Oxford Research finner at det er høy grad av samsvar mellom Ankenemndas saklige kompetanse og de saker Ankenemnda behandler i praksis. Med dette menes at de i all hovedsak behandler saker innenfor sitt kompetanseområde. Evalueringen viser imidlertid at hvilke type saker som Ankenemnda behandler i praksis har endret seg fra tidlig 2000-tallet og til de siste 6-7 årene fra 2009. Fra og med 2009 økte andelen av såkalte § 22-13 saker (fristsaker). Disse sakene er imidlertid innenfor det saklige kompetanseområdet, men utgjør en mye større del av saksporteføljen enn forutsatt. Vi adresserer problematikken om den høye andelen av § 22-13 saker nærmere i kapittel 6.2 og 7.1.3

Skillet mellom Trygderetten og Ankenemnda er klart institusjonelt og rettslig. For NAV forvaltning og NAV Klageinstans, Ankenemnda og Trygderetten oppleves det institusjonelle skillet og de to institusjonenes saklige kompetanseområdet som klart. Evalueringen avdekker imidlertid at NAV forvaltning og NAV-kontorene trolig ikke alltid har klart for seg ansvarfordelingen mellom Ankenemnda og Trygderetten. Dette får imidlertid i liten grad konsekvenser siden eventuell feilsending av saker fanges opp i NAV Klageinstans. Bedriftene har lav kunnskap om Ankenemnda og har trolig lite grunnlag for å ha en oppfatning om ansvarfordelingen mellom Ankenemnda og Trygderetten.

Etter Oxford Researchs vurdering er sekretariatet for Ankenemnda i liten grad organisatorisk uavhengig av NAV. Disse forholdene må ses i sammenheng med at sekretariatet har en helt avgjørende rolle i saksforberedelsen og også skriver innstillinger til vedtak. Aktørene opplever imidlertid sekretariatets organisatoriske tilknytning til NAV som i liten grad et problem i praksis.

5. Organisering

Dette kapitlet beskriver Ankenemndas og sekretariatets organisering, virksomhet og saksbehandling. Kapitlet er delt inn i to delkapitler om 1) organisering og styring og 2) saksbehandling. I hvert delkapittel skilles det mellom nemnda og sekretariatet for nemnda.

5.1 Organisering og styring

Ankenemnda er organisert som et panel bestående av tre medlemmer, samt at et sekretariat som utfører både saksforberedelsen er representert under nemndas møter, og bidrar som en ressurs i behandlingen, hvor de også følger opp nemndas kjennelser.

Nemndas organisering er satt fast i folketrykkløven;

En tvist mellom arbeidsgiver og arbeidstaker eller mellom arbeidsgiver og Arbeids- og velferdsetaten om rettigheter og plikter i arbeidsgiverperioden (§ 8-19) kan bringes inn for Ankenemnda for sykepengar i arbeidsgiverperioden. Ankefristen er tre uker fra det tidspunktet meldingen om vedtaket er mottatt.

Ankenemnda skal ha tre medlemmer, som oppnevnes av departementet. Lederen av nemnda skal ha særlig innsikt i trygderettslige spørsmål. Ett medlem oppnevnes etter forslag fra Næringslivets Hovedorganisasjon og ett medlem etter forslag fra Landsorganisasjonen i Norge.

Ankenemndas vedtak kan ikke påklages til et overordnet forvaltningsorgan eller ankes til Trygderetten, men kan bringes inn for domstolene, som kan prøve om vedtaket er i samsvar med loven.

-Lov om folketrygd, § 21-13

Sekretariatet for nemnda består i dag av tre saksbehandlere i NAV Klageinstans Oslo og Akershus.

5.1.1 Ankenemndas organisering og styring

I det følgende presenteres og problematiseres det kort hvordan Ankenemnda styres, særlig med tanke på at nemnda er ment å være et uavhengig klageorgan.

Funn

Ankenemnda er samlokalisert med NAV Klage og anke som også stiller et sekretariat til disposisjon. Nemnda møtes omtrent en gang i måneden og behandler 21 saker per møte. Møteplanen fastsettes tidlig ved inngangen i det gjeldende kalenderåret, dette gjøres i dialog mellom nemndas leder og leder for sekretariatet. Nemndsmedlemmenes øvrige forpliktelser setter begrensninger for hvor mange møter det er mulig å holde, samt hvilke datoer møtene settes til. Til tider kan dette oppleves som en flaskehals for saksbehandlingen.

Nemnda er et uavhengig klageorgan og kan ikke instrueres av noe annet organ. I praksis er nemnda selvstyrt. Dette bekreftes også i intervjuene – nemnda mottar lite styringssignaler fra andre organer.

Det har forekommet tilfeller hvor nemnda har måttet rette seg etter NAV Klageinstans' prioriteringer, men disse er av administrativ natur, og ikke faglig. Ingenting i datamaterialet indikerer at nemnda utsettes for faglige styringssignaler og påvirkning utenfra.

Nemndas medlemmer oppnevnes av Arbeids- og sosialdepartementet. Personene som representerer arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene foreslås av henholdsvis LO og NHO. Nemndas leder utpekes av departementet. Departementet oppgir at det ikke er kriterier knyttet til utvelgelsen av nemndas medlemmer, utover det at lederen for nemnda skal ha særlig trygderettslig kunnskap. Likevel er det blitt en tradisjon for at arbeidslivets parter foreslår advokater eller jurister til nemnda.

Nemndas medlemmer utgjør et panel som skal fatte avgjørelser i konkrete tvister. Medlemmene forventes således å innta en dommerrolle, fremfor å være advokater (selv om det anses å være en vanskelig balansegang når dommerne er foreslått av partene i arbeidslivet). Flere intervjuer og observasjon i nemndsmøte tyder imidlertid på at dette ikke alltid er tilfellet (se også 5.2.1). Dagens organisering av Ankenemnda fører i praksis til at – dersom det er uenighet – nemndas leder blir avgjørende. Der det er uenighet, er det uenighet mellom medlemmet fra NHO og LO i Ankenemnda. Dermed blir nemndas leder i praksis avgjørende for utfallet.

Mens det er en forutsetning at leder har særlig kompetanse på trygdefeltet, stilles det ikke tilsvarende krav til partenes representanter. Praksisen ser ut til å være ulik mellom partene; mens en part har hatt representasjon gjennom samme person i nemnda over lengre tid, har den andre parten innsatt nokså «ferske» ansatte, og byttet dem ut underveis. Det er ulike oppfatninger av hvorvidt partenes representanter utgjør en «spisskompetanse» i nemnda.

Ankenemnda har et sekretariat som forbereder sakene, er til stede under nemndsmøtene og som følger opp nemndas kjennelser etterpå.

Evaluators vurdering

Nemnda fremstår som et faglig uavhengig klageorgan. Dagens organisering og avstand i forhold til departementet vurderes som hensiktsmessig. Hva gjelder nemndas forhold til NAV, kan det imidlertid reises spørsmål om det er tilstrekkelig avstand mellom dem. Nemnda er samlokalisert med NAV Klageinstans, og får ressurser derifra. Det organisatoriske forholdet mellom nemnda og NAV diskuteres et annet sted i rapporten (se 4.2.2).

Nemndas sammensetning med tanke på partsrepresentasjon er politisk ønsket, og fremstår som hensiktsmessig under premisset om at nemnda skal bestå. Slik nemnda er organisert i dag, lener nemnda seg sterkt på sekretariatet (se også avsnitt 5.2.1). Evaluator ser her en risiko for at nemndas medlemmer lener seg for mye på sekretariatets saksforberedelse. Sekretariatets grundige saksforberedelse og inngående kjennskap til de aktuelle sakene og til lovverket kan gjøre at noen medlemmer ikke stiller godt nok forberedt, eller gjør for lite selvstendig arbeid og vurderinger.

5.1.2 Sekretariatets plass i NAV Klageinstans

Ankenemndas sekretariat er tilknyttet NAV Klageinstans Oslo og Akershus. Forholdet mellom NAV og sekretariatet presenteres her.

Funn

Sekretariatet for Ankenemnda utgjøres av tre til fire saksbehandlere/ jurister i NAV Klageinstans Oslo og Akershus. Saksbehandlerne har ikke fulltidsstillinger på vegne av sekretariatet, men er ansatt i NAV Klageinstans. Ankenemndssakene utgjør en fjerdedel av deres totale saksportefølje. I realiteten kan imidlertid tidsbruken tilknyttet ankenemndssakene overstige denne brøken. Fra flere informanters ståsted beskrives Ankenemndssakene som mer krevende eller mer omfattende enn øvrige klagesaker som behandles i avdelingen.

Internt i NAV Klageinstans blir ankenemndssakene prioritert over øvrig saksbehandling i avdelingen, selv om det fra nemndas side kan være et inntrykk av at sekretariatsfunksjonen er noe nedprioritert. Bakgrunnen for prioriteringen over øvrig arbeid i avdelingen er et ønske om at sakene skal være klare til neste møte i Ankenemnda. Samtidig har det vært en prioritering å bygge ned restansene i Ankenemnda (se 5.1.1). Det foregår altså en styring av NAVs saksbehandler i retning av at sekretariatsarbeidet skal prioriteres. Datamaterialet tyder imidlertid ikke på at sekretariatsmedlemmene utsettes for faglige styringssignaler fra NAV med tanke på arbeidet for nemnda. Med andre ord blander NAV Klageinstans seg ikke inn i sekretariatets faglige arbeid. For sekretariatets medlemmer fremstår ikke plasseringen i NAV som et problem, selv om NAV er ankemotpart i alle sakene. Saksbehandlerne oppgir at de ikke har en interesse i sakens utfall.

Integreringen med NAV Klageinstans muliggjør også at sekretariatet kan benytte avdelingens rådgivende lege til medisinske vurderinger i relevante saker. Legen blir heller ikke styrt av avdelingen med tanke på faglige spørsmål. Det som kan være styrende for legen er tidsfrister og nemndas møter. Som regel blir legens medisinske vurdering av om arbeidsuførheten *klart* skyldes sykdom, fulgt av Ankenemnda. Kun i et fåtall saker kommer Ankenemnda til en annen slutning enn rådgivende overlege.

Evaluators vurdering

Sekretariatet er en del av NAV Klageinstans. Dette kan tenkes å medføre både fordeler og ulemper. NAV Klageinstans Oslo og Akershus er spesialisert på sykepenger, og får inn både klager som skal til Ankenemnda og klager som i siste instans behandles i Trygderetten. Evaluator ser her en mulig gevinst når det gjelder faglig spesialisering. Det er grunn til å mene at sekretariatet jobber effektivt og gjør et arbeid med høy kvalitet for Ankenemnda (se også 6.1.1). Et annet poeng er at sekretariatet har anledning til å benytte seg av den øvrige kunnskapen som er tilgjengelig i avdelingen, herunder rådgivende lege.

Videre synes det å være lite styring av sekretariatet fra NAVs eller Ankenemndas side. Dette tolkes som at det er lite behov for å styre sekretariatet grunnet sekretariatets effektive virksomhet.

Samtidig kan det se ut som om sekretariatets integrering i NAV Klageinstans isolert sett er en belastning for ressurs situasjonen. Ved at nemndas arbeid prioriteres over øvrige klagesaker, blir saksbehandlingstiden lengre for de ordinære klagen i sykepengesaker. Samtidig er ankenemndssakene gjerne mer ressurskrevende.

Med dagens organisering risikerer man at eventuelle svingninger i saksmengde, eller andre kapasitetsmessige utfordringer smitter over på den andre delen. En annen, beslektet problemstilling vil være at integreringen bidrar til å tilsløre den faktiske ressursbruken knyttet til sekretariatets arbeid. Slik situasjonen er i dag er det en mulighet for at sekretariatets virksomhet tar ressurser fra øvrig klagebehandling (eller omvendt) uten at dette synes i budsjettet. Dette kan tenkes å vanskeliggjøre styringen av nemnda i avdelingen, samt styringen av hele avdelingen.

En alternativ organisering som praktiseres i blant annet Tvisteløsningsnemnda, kan være å ha dedikerte, fast ansatte ressurser til sekretariatet. Etter hva Oxford Research forstår, er dette imidlertid vanskelig under dagens ressursmessige ramme for NAV Klageinstans.

En innvending mot dagens ordning, som kan begrunnes med hensyn til rettssikkerhet, er at sekretariatets tette bånd til NAV kan påvirke sekretariatet til å legge til grunn et grunnleggende positivt syn overfor NAV i saksbehandlingen. NAV er ankemotpart i alle sakene, og sekretariatet kan derfor et direkte incentiv eller sympatier med NAV som kan tenkes å påvirke saksbehandlingen. Det er imidlertid ikke sekretariatsmedlemmenes eller nemndsmedlemmenes oppfatning at dette er en reell problemstilling.

Samlet sett synes det i et *ressursperspektiv* ikke å være nødvendig å separere sekretariatet fra avdelingens øvrige virksomhet under dagens forhold. Utfordringene ligger et annet sted enn i forholdet mellom sekretariatet og avdelingen. I et *rettssikkerhetsperspektiv* kan det imidlertid være problematisk at sekretariatet er tett integrert i NAV.

5.1.3 Forholdet mellom sekretariatet og Ankenemnda

Her presenteres kort forholdet mellom Ankenemnda og nemndas sekretariat. Dette må ses i sammenheng med forrige underkapittel om sekretariatets plass i NAV. Det understrekes at gjennomgangen gjelder sekretariatets styring på et generelt plan, og ikke selve saksbehandlingen.

Funn

Sekretariatet for Ankenemnda er bestemt av NAV, slik det fremkommer i § 6 i Forskriften om behandling av tvister i arbeidsgiverperioden;

Arbeids- og velferdsdirektoratet, eller den enhet i Arbeids- og velferdsetaten som Arbeids- og velferdsdirektoratet bestemmer, fungerer som sekretariat for nemnda. Sekretariatet forbereder sakene og innkaller i samråd med lederen til møte så ofte det finnes nødvendig. Nemnda kan fastsette nærmere instruks for hvordan sakene skal behandles og framlegges for nemnda.

-Forskrift om behandling av tvister i arbeidsgiverperioden

Forholdet mellom nemnda og sekretariatet beskrives som godt. Sekretariatet anses av nemndas medlemmer som en kunnskapsbase og brukes aktivt, både i forkant av møtene og under møtene. Det er lav terskel for å ta kontakt med sekretariatet og avklare problemstillinger på epost mens nemndsmedlemmene setter seg inn i sakene.

Under nemndsmøtene bidrar sekretariatet med forklaringer og saksopplysninger i diskusjonene, både når det etterspørres og når diskusjonen «er på villspor». Observasjon i nemndsmøte tyder på at sekretariatet benyttes aktivt, har en faglig fundert autoritet og lyttes til.

Det er få tegn til direkte styring av sekretariatet fra nemndas eller nemndleders side. Samtidig synes det at sekretariatet og øvrige ressurser i avdelingen har funnet en arbeidsform som passer for nemnda, noe som minsker behovet for direkte styringssignaler. En informant forteller «*Som rådgivende overlege vet jeg hvordan medisinske forhold skal forklares for ikke-medisinerer*».

Det synes som om sekretariatet i større grad er styrt av møtekalenderen, tidsfrister, ønsket om få restanser og kortest mulig saksbehandlingstid, enn av nemndas leder eller øvrige medlemmer. På bakgrunn av dette fremstår sekretariatet som selvstyrt og fritt til å gjøre prioriteringer innenfor de opplevde rammene.

Evaluators vurdering

Det er et godt forhold mellom nemnda og sekretariatet. Sekretariatet har funnet en arbeidsform som godt treffer nemndas behov, og som minsker behovet for direkte styring. Samtidig kan det se ut som om sekretariatets grundige for- og etterarbeid, så vel som kompetansen sekretariatet viser under behandlingen i nemnda, 1) gir sekretariatet en viss definisjonsmakt, og 2) kan gjøre at nemndas medlemmer inntar en mer passiv rolle enn hva de ville ha gjort uten sekretariatet. Vi har sett liknende trender i tidligere evalueringer²⁷ av beslutningsorganer med aktive, faglig sterke sekretariat.

Ankenemndas medlemmer er tydelige på at det er medlemmene som bestemmer utfallet, og ikke sekretariatet, og det forekommer at sekretariatets innstilling blir omgjort av nemnda. Dette forutsetter imidlertid at nemndsmedlemmene forbereder seg godt, og besitter nødvendige kunnskapen for å kunne utfordre sekretariatet. Flere informanter forteller imidlertid at de opplever at sekretariatet ikke alltid stiller godt nok forberedt. Inntrykket fra observasjon i nemndsmøtet tyder på at sekretariatet har stor definisjonsmakt og «forsvarer» innstillingen godt, noe som hever terskelen for å endre utfallet, særlig i de situasjoner hvor nemndsmedlemmene ikke har satt seg inn i problemstillingene og har vurdert alternative utfall.

²⁷ Se blant annet Oxford Researchs evaluering av Politisk samordningsgruppe (PSG) på oppdrag for Vest-Agder fylkeskommune, 2015

Dersom sekretariatets definisjonsmakt blir for stor, er det grunn til å stille spørsmål om det fortsatt er behov for nemnda. Det presiseres at dette er et teoretisk poeng; Oxford Research har ikke systematiske data på hvor ofte sekretariatets innstilling blir omgjort.

5.2 Saksbehandling

Ankenemnda behandler klager på vedtak som er gjort i underliggende instans (NAV Forvaltning). Det betyr at saken forut for behandlingen i Ankenemnda allerede har vært vurder og prøvd.

1. Klagen kommer inn til NAV Klageinstans og tildeles sekretariatet og deretter saksbehandler
2. Saksbehandler innhenter tilleggsopplysninger om nødvendig og utarbeider saksfremlegg med innstilling til kjennelse
3. Saksdokumentene sendes ut til nemndas medlemmer som har en uke på å sette seg inn i sakene og vurdere sekretariatets innstilling
4. Saken behandles under nemndas møte. Eventuelle endringer til innstillingen gjøres underveis
5. Sekretariatet «renskriver» kjennelsen og innarbeider eventuelle merknader eller dissenser fra nemndsmedlemmene
6. Endelig kjennelse publiseres i Lovdata. Sekretariatet sender saken tilbake til NAV Forvaltning med henvisning til kjennelsen. Eventuelle tilbakemeldinger til underliggende instans blir også sendt.

5.2.1 Saksforberedelse og -oppfølging i sekretariatet

Dette underkapittelet tar for seg sekretariatets rolle i ankeprosessen fra saksforberedelse til utsendelse av endelig kjennelse. Nemndsmedlemmenes arbeid med ankene behandles i neste underkapittel.

Funn

Klager på vedtak oversendes NAV Klageinstans som videreformidler sakene til sekretariatet for Ankenemnda. Sekretariatets leder fordeler så sakene mellom seg og de øvrige medlemmene i nemnda. Trinnene i saksforberedelsen er skissert i utdraget fra Rikstrygdeverkets rapport nedenfor.

Sekretariatet foretar den avsluttende saksforberedelse av anken og utarbeider et forslag til kjennelse for saken framlegges for behandling i nemnda. Sekretariatet skal sørge for at anken er tilstrekkelig belyst. I saker som er for dårlig belyst, innhenter sekretariatet de nødvendige tilleggsopplysninger på den måte som anses mest hensiktsmessig. Det kan være behov for ytterligere uttalelser fra partene, vitneutsagn eller uttalelse fra rådgivende lege.

Det sendes rutinemessig varselbrev både til arbeidsgiver og arbeidstaker. Selv om det formelt sett bare er to parter i saken [arbeidsgiver og NAV], bør de som er berørt av tvisten vite at saken skal behandles i nemnda, og få anledning til å uttale seg.

Sekretariatet utarbeider en kortfattet framstilling av saken og skriver ett eller flere alternative forslag til vedtak med begrunnelse.

Medlemmene av nemnda får oversendt saksdokumentene og sekretariatets forslag til vedtak senest én uke før nemndas møte.

-Rikstrykdeverket

Den avsluttende saksforberedelsen innebærer at sekretariatet utarbeider et saksfremlegg, inkludert saksdokumenter og et forslag til vedtak som nemnda tar utgangspunkt i under behandlingen av saken. Saksdokumentene oversendes medlemmene en uke før møtet med post/bud. Det har tidligere vært gjort forsøk med elektroniske løsninger, uten at dette ble varig implementert. Erfaringene fra Skatteklagenemnda viser imidlertid at dette kan være en god og effektiv løsning.

Saksforberedelsen krever ofte at sekretariatet henter inn opplysninger i tillegg til hva underliggende instans har skaffet til veie. Flere informanter forteller at det i mange tilfeller er snakk om dokumentasjon som burde vært innhentet av underliggende instans, og som burde inngått i NAV-kontorets vurdering av sykmeldingen/ søknaden, og i NAV Forvaltnings vedtak om forskuttering (§ 8-4 saker) eller avslag på refusjonskrav fra arbeidsgiver (§ 22-13 saker). En informant beskriver situasjonen slik:

Mitt inntrykk er at sakene i utgangspunktet er dårlig forberedt, men at det har bedret seg noe de siste årene. [Sekretariatet] bruker likevel fortsatt mye tid på å grave frem opplysninger. NAV førsteinstans er litt dårlige på det. De konfliktfylte sakene, der er førsteinstans raske til å forskut-tere uten nevneverdig vurdering. Det går nesten på automatikk. Det er ikke rart, det haster jo litt.

-en informant

I flere tilfeller er det i tillegg aktuelt å hente inn en medisinsk vurdering fra NAV Klageinstans' rådgivende lege. Vurderingen kan enten komme i tillegg til vurderingen NAV-kontorets rådgivende lege har gjort, eller innhentes der det er tvil om det medisinske grunnlaget for sykmeldingen uten at underliggende instans har foretatt en medisinsk vurdering. Her kan NAV Klageinstans' rådgivende lege benytte seg av NAVs informasjonssystemer og vurdere journalnotatet som ligger til grunn for sykmeldingen opp mot andre medisinske opplysninger som er registrert om brukeren. Det kan også hentes inn tidligere journalnotater fra møtet med fastlegen, som resulterte i sykmeldingen.

Det er Oxford Researchs inntrykk at innhenting av opplysninger er en tidkrevende prosess. I forbindelse med innhenting av tilleggsopplysninger og redegjørelser fra arbeidstaker, arbeidsgiver og fastlege kan det være en utfordring å få opplysningene i tide. Inntrykket er at mye tid går tapt på telefonkøer og personer som ikke besvarer henvendelsene i tide. Det kan derfor forekomme saksdokumentene som utgjør saksfremlegget er ufullstendige. Dette kan for eksempel skyldes det at arbeidstaker ikke har besvart gjentatte henvendelser om å gjøre rede for sykmeldingen. Det påpekes at arbeidstaker ikke har incentiv til å samarbeide, da sykepengene allerede er forskuttert fra NAV, og inntekting står på spill for arbeidstaker lenger.

I saker der det er tvil eller det flere tolkninger av lovverket er mulig, skriver sekretariatet et utkast som inneholder to forslag til kjennelse. Begge forklares i utkastet og muntlig i nemndsmøtet. Forslaget som

nedstemmes blir slettet fra kjennelsen når nemnda har tatt en beslutning basert på saksfremlegget og egne drøftinger. Sekretariatet kan bistå nemnda i drøftingen og kan gi en anbefaling basert på eget skjønn. Det presiseres at dette forekommer i få saker.

I slike og andre kompliserte saker vil sekretariatet også være tilgjengelig for nemndas medlemmer i forkant at nemndsmøtene. Medlemmene kan ha kontakt med sekretariatet og be om avklaringer eller forklaringer av sekretariatets resonnement. Diskusjonene foregår på epost mellom saksbehandler og nemndsmedlemmet som har spørsmål. Det er ikke en standard at alle medlemmene involveres i epost-diskusjonene i forkant.

Sekretariatets innstilling blir i de fleste tilfellene fulgt av nemnda. I et fåtall saker går nemnda mot slutningen i sekretariatets utkast, hovedsakelig fordi nemndsmedlemmene (eller et flertall av medlemmene) er uenige i rådgivende overleges vurdering.

Saksdokumentene oversendes ankenemndas medlemmer som behandler sakene i nemndsmøte. Under møtet er sekretariatet til stede og presenterer saken, hvilke vurderinger som er gjort, og hvordan sekretariatet har resonnert seg frem til innstillingen. Som regel er det saksbehandler som har utarbeidet saksfremlegget i forkant, som også presenterer saken under møtet. Om sekretariatets rolle i nemndsmøtet sier et medlem i nemnda:

Den beste diskusjonen oppstår ofte med sekretariatet. De har god detaljkunnskap. De er en god sparringspartner. [...] det er unaturlig at sekretariatet var passive. De er veldig flinke på området. De [forventes å] rette meg opp hvis jeg har misforstått noe. De kan vise oss vei i dokumentasjonen og kan [saken] ganske godt. Uten sekretariatet hadde diskusjonsklimaet vært dårligere.

-et nemndsmedlem

Nemndas behandling av saken er omtalt i neste underkapittel.

Etter at nemnda har avsagt kjennelse, har sekretariatet ansvar for oppfølgingen av kjennelsen.

Etter at nemnda har avsagt kjennelse, sendes sakens dokumenter tilbake til trygdekontoret med kopi av kjennelsen. Kopi av kjennelsen blir også sendt til arbeidstaker og arbeidsgiver.

Sekretariatet har ansvar for kopiering, distribusjon og arkivering av kjennelsene. Kjennelser av prinsipiell interesse anonymiseres og sendes til trygdeetatens prinsippkjennelsesarkiv, og sekretariatet vurderer om det er behov for endring av rundskriv eller annen informasjon på bakgrunn av slike avgjørelser

-Rikstrygdeverket

Utkastet til kjennelsen blir justert i tråd med Ankenemndas behandling. Dersom nemndsmedlemmene har særmerknader eller dissenterer, oversender medlemmene teksten til saksbehandler som innarbeider dette i den endelige kjennelsen, som deretter godkjennes av sekretariatets leder. Dersom nemnda går mot sekretariatets innstilling, skriver sekretariatet et nytt utkast til kjennelse, som sendes ut til nemndas medlemmer til godkjenning.

Både kjennelse og særmerknader/ dissenser skrives i en nøytral stil som ikke avslører detaljer og ivaretar personvernet. Dette gjøres av hensyn til at kjennelsene skal publiseres etterpå. Eventuelle personsensitive opplysninger kommer ikke frem i utkastet eller ferdig kjennelse, men i saksdokumentene som oversendes nemndsmedlemmene i forkant av møtet.

Fullbyrdelsen av saken overlates NAV Forvaltning og overprøves ikke av sekretariatet eller Ankenemnda. NAV Forvaltning krever inn forskutterte sykepenger fra arbeidsgiver dersom vedtaket stadfestet. Arbeidsgiver har da mulighet til å ta saken videre til domstolen. Der arbeidsgiver får medhold hever NAV Forvaltning kravet mot arbeidsgiver. NAV har da unødig forskuttert sykepenger.

Evaluators vurdering

Oxford Research mener at sekretariatet gjør en grundig jobb med å forberede sakene. Forberedelsen kan være tidkrevende dersom underliggende instanser ikke har skaffet til veie nok dokumentasjon. Dette er problematisk, da også vedtaket i underliggende instans hviler på et ufullstendig grunnlag. I slike tilfeller vil sekretariatet gi tilbakemeldinger til underliggende instans om dette når oppgaven/kjennelsen returneres. Sekretariatet har i praksis gjennom Ankenemnda en viktig korrektivfunksjon som skal bidra til god saksbehandling i underliggende instanser. I dette ligger også at den økte tids- og ressursinnsatsen som må gjøres av sekretariatet i saksforberedelsen kunne ha vært unngått dersom underliggende instans innhentet alle nødvendige opplysninger med en gang.

Gjennom god kjennskap til regelverket og til de faktiske forholdene i saken fremstår sekretariatet som en faglig autoritet. Videre kan det tenkes at sekretariatets saksforberedelse og egne vurderinger (for eksempel knyttet til hvilke opplysninger som innhentes og som ikke innhentes) er med på å legge føringer på den videre diskusjonen i nemnda. Fra evaluators ståsted har sekretariatet en betydelig definisjonsmakt og mulighet til å prege utfallet – bevisst eller ubevisst.

Dette blir forsøkt unngått ved at sekretariatet i vanskelige saker skisserer to alternative utfall, og ved at nemndsmedlemmene er seg bevisste sin rolle som beslutningstakere. Det vil trolig være slik at medlemmene i de åpenbart kompliserte sakene setter seg grundig inn i saksfremstillingen og gjør seg opp en egen mening. Det kan imidlertid tenkes at medlemmene er mindre «på vakt» i de mindre kompliserte sakene, eller i sakene som ikke fremstår som komplisert, men hvor det likevel er rom for skjønn. Her vil sekretariatet og rådgivende overlege i realiteten ha et betydelig rom for å sette sitt preg på utfallet.

Formelt tas beslutningen under møtet, og det vil også være gjeldende for de sakene som anses som kompliserte, eller hvor det er ulike tolkninger fra nemndsmedlemmenes side. I de andre sakene som *fremstår* som lite kompliserte, kan det imidlertid ikke ses bort fra at den faktiske beslutningen i realiteten blir tatt under saksforberedelsen hos sekretariatet eller eventuelt i dialogen mellom sekretariatet og nemndsmedlemmene.

5.2.2 Saksbehandling i Ankenemnda

Nemndsmedlemmenes arbeid handler primært om forberedelsen til møtene og gjennomføringen av Ankenemndas møter hvor sakene behandles.

Funn

Ankenemndas medlemmer mottar saksdokumentene til sin forberedelse en uke før møtet. Saksdokumentene inneholder person- og helsesensitive opplysninger, og blir derfor ikke sendt med epost, men med postbud. Nemndsmedlemmene forventes å bruke 1,5 timer (leder: 2 timer) til å sette seg inn i den enkelte saken, uavhengig av sakstype. Det er som regel 21 saker som skal forberedes. Godtgjørelsen tilsvarer da henholdsvis 31,5 og 42 timer.

Medlemmene forventes å lese gjennom saksdokumentene og sekretariatets innstilling og finne ut om de er enige eller uenige i konklusjonen. Et nemndsmedlem forteller at det nå stilles større krav om å sette seg inn i sakene og å være forberedt før møtet, enn under forrige leder. Gjennom en grundig forberedelse sikres det at medlemmene klarer å huske de 21 sakene til møtet, forteller informanten. Flere informanter påpeker imidlertid at de har inntrykk av at nemndsmedlemmene reelt bruker mindre tid på saksforberedelsen enn hva godtgjørelsen skulle tilsi. Det trekkes frem som et unntak fra regelen at nemndas leder sannsynligvis leser alle sakene og tilhørende saksdokumenter. Inntrykk fra observasjon støtter opp under dette.

Under forberedelsen har nemndsmedlemmene mulighet til å ta kontakt med sekretariatet om eventuelle spørsmål og avklaringer. Kontakten med sekretariatet er imidlertid ikke samordnet mellom medlemmene.

Saksbehandlingen foregår under nemndsmøtet. Det er satt av inntil fire timer for ett møte, men i praksis er møtene unnagjort på 1,5-3 timer. Hvordan saksbehandlingen skal foregå er beskrevet nedenfor i utdraget fra Rikstrygdeverkets rapport om Ankenemnda og § 12 i Forskrift om behandling av tvister i arbeidsgiverperioden;

Når sekretariatet har forberedt saken, forelegges den nemnda til avgjørelse. Nemndas avgjørelser kalles kjennelser, selv om forskriften bruker betegnelsen "vedtak".

Sakene behandles på grunnlag av de skriftlige framstillingene. Når nemnda mener det er behov for å innhente flere opplysninger eller ikke er enig i det eller de utkast til kjennelse som sekretariatet foreslår, utsettes saken. Det innbentes ytterligere opplysninger og utarbeides nye forslag til kjennelse.

Nemndas kjennelser avsies i møtene. Nemnda kan bare avsi kjennelse når alle tre medlemmene eller deres vararepresentanter er til stede. Kjennelsene avsies med flertall og skal begrunnes.

-Rikstrygdeverket

Det vises også til forskrift om behandling av tvister i arbeidsgiverperioden

Nemnda behandler tvisten på grunnlag av den skriftlige framstilling som partene har gitt og sakens øvrige opplysninger. Til bruk for nemnda skal sekretariatet gi en kort framstilling av saken med innstilling og begrunnelse.

-§12 Forskrift om behandling av tvister i arbeidsgiverperioden

Saksbehandlingen foregår skriftlig. Sekretariatet viser utkastet til kjennelsen på storskjerm, og foretar endringer i dokumentet i tråd med hva nemnda eller nemndas flertall blir enige om. Sekretariatet presenterer saken kort for Ankenemnda og begrunner sin innstilling for nemnda. Nemndas medlemmer diskuterer deretter saken. I diskusjonen benyttes sekretariatet aktivt som en ressurs til å avklare sykdomsrelevante, men også rettslige forhold.

De fleste sakene blir avgjort i nemndsmøtet, men noen saker krever videre utredning før de på nytt tas opp i Ankenemnda.

Tiden som brukes på de enkelte sakene varierer etter sak og sakstype. De fleste § 22-13 sakene tar relativt kort tid. På noen § 22-13 saker blir det diskusjon, særlig når NHO mener at arbeidsgiver har fått feil eller utilstrekkelig informasjon fra NAV. Slike situasjoner ender imidlertid med at vedtaket blir opprettholdt²⁸. NHO har mulighet til å dissentere eller legge til en særmerknad. § 8-4 sakene kan føre med seg mer diskusjon og eventuell dissens fra LOs side når LO lar tvilen komme arbeidstaker til gode. I begge tilfellene blir nemndas leder avgjørende for sakens utfall. Uenigheten mellom NHO og LO forklares fra sekretariatets side med at partene legger godviljen til overfor henholdsvis arbeidsgiver og arbeidstaker. Samtidig er det også observert noe selektivt bruk av saksopplysninger i arbeidstakers eller arbeidsgivers favør. I de observerte tilfellene har imidlertid både leder og sekretariatet sørget for at saken ble tilstrekkelig belyst, likevel.

Nemndas leder og hans vara forteller i intervjuene at NHOs og LOs representanter oppleves som nokså forutsigbare med tanke på hvilke saker de velger å ta en grundigere diskusjon på. Både intervjuer og observasjon tyder på at representantene i diskusjonen midlertidig kan gli inn i en advokatrolle. Selv om representantene ikke vil beskrive seg selv som advokater eller prosessfullmektige for partene, er de tydelige på at de ser på sin rolle som en slags virkelighetsnær motvekt til nemndas mer teoriorienterte ledelse.

Observasjon i nemndsmøtet viser at det for det meste er en god og saklig tone mellom nemndsmedlemmene. Der det er uenighet mellom medlemmene om en sak, «smitter» ikke uenigheten over på neste sak. Det er observert en god tone mellom medlemmene og sekretariatet, både i møtet og i pausen. Relasjonene fremstår ikke som preget av et hierarkisk forhold mellom 1) leder og medlemmene, og 2) nemnda og sekretariatet. Det er imidlertid blitt reist kritikk mot medlemmene fra andre medlemmer i intervjuene. Dette dreier seg primært om rolleforståelse og tilbøyelighet til å føre diskusjoner som av andre oppleves som unødvendige.

Det er skriftlig saksbehandling, med muntlige diskusjoner og drøftinger under møtet. Det er undersøkt om muntlig saksbehandling ville gjort en forskjell. Funnene tyder imidlertid på at det hverken ville gjort en forskjell, eller er ønskelig. En informant uttrykker det slik: *«Resultatene hadde ikke vært så ulike, annet enn at det hadde blitt mer tidkrevende. Det hadde også vært det å skyte spurv med kanon.»* Nemnda ville fått muligheten til å gå i dybden i sakene, men på bekostning av effektiviteten og behandlingsvolum. Den ekstra dybden i behandlingen ville ikke hatt noe påvirkning på utfallet, hevdes det.

²⁸ Vedtaket opprettholdes fordi flertallet i Ankenemnda har lagt til grunn en streng praksis, mens NHO har noe lavere terskel for å konkludere at NAV har feilinformert arbeidsgiver

Det er mulig for nemndsmedlemmene å ta dissens i den enkelte saken. Terskelen for å ta dissens oppleves ikke som særlig høy; Inntrykkene fra observasjon tyder på at det fra leders side er antasipert når partene vil dissente. Representantene for NHO og LO har en standardtekst for dissens som oversendes sekretariatet etter møtet. Partene kan ikke regne med å endre utfallet i saken, men ønsker dissens for å sende et signal. Dissens benyttes som et verktøy for å vise at nemnda ikke enstemmig har sluttet seg til et ståsted som kan gi føringer for nemndas fremtidige praksis. Videre er dissens et signal til både den juridiske litteraturen på feltet og til Arbeids- og velferdsdirektoratets arbeid med rundskriv og fortolkninger av saker i Ankenemnda (se også 7.2.1). Dissens forekommer likevel relativt sjeldent. Gjennomgangen av kvalitetsskjemaene for 2014, 2015 og januar-september 2016 viser at det var dissens i cirka 9 % av sakene.

Etter at sakene er behandlet i ankenemnda er det ingen oppfølging av sakene fra nemndas side, med mindre de har varslet at de ønsker tilføyd en særmerknad eller dissens. Nemnda følger med andre ord ikke opp om beslutningene etterleves i praksis. Dissens får for øvrig ingen konsekvenser i det konkrete utfallet; Arbeidsgiver synes ikke å bli informert om at det var dissens under behandlingen av saken, og NAV utbetaler eller krever inn refusjon for forskutterte sykepenger, uavhengig av dissens.

Evaluators vurdering

For det meste fremstår utformingen av saksbehandlingen i selve Ankenemnda som godt fundert. Det er gode grunner til å dele saksbehandlingen inn i en forberedende del og en diskusjons- og beslutningsdel. Håndteringen av utkastene til kjennelsene under møtene, så vel som valget om skriftlig fremfor muntlig saksbehandling fremstår som en god og effektiv ordning.

Ankenemnda sliter med et luksusproblem, slik evaluator ser det. Gjennom sekretariatets forarbeid og medlemmenes aktive bruk av sekretariatet i diskusjonene under møtet kan sekretariatet bli en hvilepute og i ytterste konsekvens føre til passivitet eller dårlig forberedelse (og dermed dårligere kunnskap om saken) blant medlemmene. Det foreligger ikke systematiske data om dette er tilfellet, men enkelte intervjuer og delvis observasjon i nemndsmøte kan tyde på dette.

5.3 Oppsummering og anbefalinger

Ankenemnda er sammensatt av tre medlemmer; leder med særlig trygderettslig kompetanse og ett medlem fra henholdsvis NHO og LO. Ankenemnda er følgelig et eksempel på en av nemndene med parts- eller interesserepresentasjon. I følge Difi²⁹ har ca. en av to nemnder slik partsrepresentasjon. For flere av disse nemndene er parts-/interesserepresentasjon hjemlet i lov eller forskrift, eller forutsatt i forarbeider. Ankenemndas sammensetning og partsrepresentasjon er fastsatt i forskrift. Medlemmene fra LO og NHO i Ankenemnda oppnevnes av disse organisasjonene. Dette er heller ikke uvanlig for statlige nemnder. I følge Difi-rapporten fra 2014 er det for flere nemnder gitt bestemmelser om at noen av medlemmene skal oppnevnes etter forslag fra berørte parter/interesser. Ankenemnda har ikke regler om oppnevnings- og gjenoppnevningstid, verken for leder eller de partsoppnevnte

²⁹ Difi (2014): Viltvoksende nemnder? Om organisering og regulering av statlige klagenemnder

medlemmene. Dette skiller seg ut fra det som er vanlig i mange uavhengige nemnder. For de fleste nemndene er oppnevningstiden regulert. Det er ofte også regler om gjenoppnevning.

Ankenemnda er et uavhengig klageorgan. Nemnda rapporterer formelt ikke til Arbeids- og velferdsdirektoratet, og kan ikke instrueres av den, eller av departementet. Med hensyn til faglig og organisatorisk styring kan det se ut som om nemnda lever «sitt eget liv». Nemnda avholder sine møter i lokalene til NAV Klageinstans Oslo og Akershus. NAV stiller også til disposisjon et sekretariat som bistår nemnda med saksforberedelse og -fremlegg, under saksbehandlingen og i oppfølgingen av sakene.

Sekretariatet er satt sammen av saksbehandlere i NAV Klageinstans Oslo og Akershus, som har en stillingsbrøk tilknyttet sekretariatets arbeid; ingen er heltidsansatt som sekretariat for nemnda. Evalueringen viser at sekretariatets arbeid står helt sentralt i nemndas virksomhet. Sekretariatet synes å ha nokså stor faktisk definisjonsmakt overfor nemnda. Sekretariatet får sine faglige styringssignaler fra Ankenemnda, men er administrativt styrt av NAV Klageinstans.

Fra evaluators ståsted fremstår dagens ordning for saksforberedelse og -behandling som meget effektiv innenfor de rammene som er gitt. Samtidig kan det korte organisatoriske avstanden mellom sekretariatet og NAV og Ankenemnda og NAV være problematisk. NAV er ankemotpart i alle sakene, og dette kan tenkes å påvirke Ankenemndas og sekretariatets vurderinger i de enkelte sakene. Hverken nemndsmedlemmene eller sekretariatet gir uttrykk for at de opplever dette som en reell utfordring.

Saksbehandlingen i Ankenemnda foregår skriftlig. Sekretariatet forbereder sakene og presenterer sakene – inkludert utkast til kjennelse – under nemndsmøtet. Det er nemnda som avsier kjennelse i møtet. Sakene følges så opp av sekretariatet. Det er formelt nemnda som bestemmer utfall, og nemnda står fritt til å endre på eller forkaste sekretariatets innstilling. Nemndsmedlemmene er tydelige på at det er de som tar avgjørelsen. Samtidig synes sekretariatet å ha stor faglig autoritet i møtet med nemnda. Sekretariatet kjenner til sakene bedre enn nemnda, og har ofte drøftet saken på forhånd. Sekretariatet har dermed en ikke-formalisert definisjonsmakt som kan tenkes å kunne påvirke utfallet i saken. Dette er en særlig aktuell problemstilling dersom nemndsmedlemmene ikke opptrer kritisk overfor sekretariatet, eller stiller dårlig forberedt. Det kan vurderes om det i fremtiden skal stilles krav om tydelig rolleforståelse fra departementets side til partene når nye representanter utpekes.

5.3.1 Anbefalinger

Vurdere tiltak for økt organisatorisk uavhengighet

Etter Oxford Researchs vurdering er sekretariatet for Ankenemnda i liten grad organisatorisk uavhengig av NAV. Disse forholdene må etter vår vurdering ses i sammenheng med at sekretariatet har en helt avgjørende rolle i saksforberedelsen og også skriver innstillinger til vedtak. På den bakgrunn på tiltak for å øke sekretariatets uavhengighet vurderes. I kapittel 8 redegjør vi for konkrete tiltak og justeringer i myndighetsområde og organisering av Ankenemnda som kan bidra til økt organisatorisk avstand mellom sekretariatet og NAV.

Regulere oppnevningstid og gjenoppnevningstid

Etter Oxford Researchs vurdering bør oppnevningstid- og gjenoppnevningstid reguleres for medlemmene og leder av Ankenemnda. Difi antar at bestemmelser om oppnevnings- og gjenoppnevningstid kan ha betydning for nemndas uavhengighet, legitimitet og effektivitet. Det vanlige i statlige nemnder er at nemndmedlemmenes funksjonstid er fire år. Det er interessant å merke seg at det i flere nemnder åpnes for at ikke alle medlemmene skiftes ut på en gang. Hensynet er å sikre kontinuiteten i nemndsarbeidet.

Oxford Research vil anta at hensynet til kontinuitet er vesentlig for Ankenemndas arbeid. Det tilsier at funksjonstiden for leder bør være 4 år, men med mulighet for gjenoppnevning 1 eller to ganger. Det gir en maksimal funksjonstid for leder på 12 år.

Når det gjelder medlemmene fra LO og NHO er disse ansatte, og det medfører at det kan forventes en del skifte grunnet ansettelsesforhold. Oxford Research mener det likevel at det kan være grunn til å angi en maksimal funksjonstid for personmedlemmene fra LO og NHO. Sakene i Ankenemnda er ikke spesielt kompliserte. Det kan være en fordel at medlemmene ikke sitter i Ankenemnda i flere tiår. Det kan tenkes at en blir preget av institusjonen og at motivasjonen går ned dersom en har sittet i samme nemnd svært lenge. Nye medlemmer kan tilføre nye perspektiver. Når det gjelder medlemmer fra LO og NHO vil vi foreslå at samme medlem ikke kan sitte som medlem i mer enn åtte år. Det bør ikke stilles noe krav til at de åtte årene skal være samlet i en periode. Poenget er å regulere en maksimal funksjonstid.

Det kan stilles spørsmål om funksjonstiden bør gjelde samlet for både oppnevnt funksjon som medlem og varamedlem. Med andre ord skal den foreslåtte maksimale funksjonstiden på åtte år inkludere både funksjon som medlem og varamedlem.

Formalisere praksis i en skriftlig instruks eller praksisbeskrivelse

Selve saksbehandlingen i nemndsmøtene og samhandlingen mellom Ankenemnda og sekretariatet er i liten grad formalisert i skriftlige dokumenter. Vi vil anbefale at praksis skriftliggjøres i en intern prosedyrebeskrivelse. Det kan være en kort beskrivelse. Etter Oxford Researchs syn er den praktiske gjennomføringen av nemndsmøtene godt tilpasset sakstypene og nemndas institusjonelle særtrekk.

6. Ressursbruk og effektivitet

I dette kapittelet behandles Ankenemndas og sekretariatets ressursbruk og effektivitet, samt bakenforliggende faktorer som påvirker ressursbruken og effektiviteten, herunder utviklingen i sakstilfang og arbeidet i underliggende instanser.

6.1 Ressursbruk

Med utgangspunkt i tall NAV Klageinstans Oslo og Akershus har rapportert til Arbeids- og velferdsdirektoratet for årene 2013, 2014 og 2015, har Oxford Research beregnet en gjennomsnittlig ressursinnsats på 6951 kr per sak. Dette inneholder godtgjørelsen til nemndas medlemmer (forberedelse og saksbehandling i møtet), så vel som avdelingens driftsutgifter knyttet til Ankenemnda. Dette innebærer hovedsakelig sekretariatets arbeid med utredning og presentasjon av sakene, så vel som oppfølging av sakene, og merkantile tjenester til Ankenemnda i forbindelse med utsendelse av saksmappene. Til sammenlikning forteller NAV klageinstans at de opererer med en gjennomsnittlig kostnad på inntil 3000-4000 kr per ordinær sak som gjelder sykepenger utenfor arbeidsgiverperioden, altså saker som ikke behandles i Ankenemnda. Prisen innebærer flere kostnader, herunder husleie og utstyr, men dekker ikke Trygderettens utgifter i forbindelse med behandlingen av klagen. Det er grunn til å anta at Ankenemndssakene er dyrere enn de ordinære sakene, grunnet grundigere utredning og godtgjørelse til nemndas medlemmer.

Det er ikke klart hvorfor Ankenemndssakene er utredet grundigere enn de ordinære sakene i NAV Klageinstans. Ingen informanter har kunnet gi et godt svar på det. Oxford Research antar at den ekstra grundigheten i utredningen henger sammen med at det er et panel av jurister (fremfor enkeltpersoner) som vurderer sakene, og at det forekommer uenighet mellom nemndas medlemmer. Dette medfører trolig større krav om grundig utredning til sekretariatet.

Figur 8: Gjennomsnittlige sakskostnad for Ankenemnda, sekretariatet og totalt

	Antall behandlede saker	Kostnader per sak, totalt	Kostnader per sak, Ankenemnda	Kostnader per sak, sekretariatet
2013	200	kr 6 750	kr 3 000	kr 3 750
2014	194	kr 7 371	kr 3 505	kr 3 866
2015	176	kr 6 732	kr 2 869	kr 3 864
Snitt	-	kr 6 951	kr 3 125	kr 3 827
Kilde: Oxford Research AS				

6.1.1 Sekretariatets ressursbruk

Vi presenterer i det følgende ressursbruken knyttet til sekretariatet for Ankenemndas virksomhet, samt faktorer som påvirker ressursbruken. Dette må ses isolert fra selve Ankenemndas ressursbruk, som kommer i neste delkapittel.

Funn

Sekretariatet for Ankenemnda får i dag ressurser fra NAV Klageinstans sentralt, tilsvarende 0,6 stillinger. NAV Klageinstans Oslo og Akershus har imidlertid foretatt en intern prioritering om å bruke ressurser tilsvarende 1,5 saksbehandlerstillinger til Ankenemnda, slik det går frem fra rapporteringen til Arbeids- og sosialdepartementet (se også Figur 13). Det betyr at avdelingen bruker i snitt egne ressurser tilsvarende 0,9 stillinger per år på sekretariatets arbeid og merkantile tjenester (herunder lønn og utsendelse av saksmappene) tilknyttet Ankenemndas virksomhet.

NAV Klageinstans Oslo og Akershus' utgifter knyttet til sekretariatsarbeidet og merkantil støtte har de siste årene økt fra 400.000 kr i 2012 til ca. 700.000 til 750.000.

Figur 9: NAV Klageinstans Oslo og Akershus' rapportering til Arbeids- og sosialdepartementet om ressursbruken til sekretariatet

Den største utgiftsposten vedrørende Ankenemnda er utgifter til sekretærer. I praksis har NAV Klageinstans benyttet 1,5 saksbehandlerstilling til arbeidet med Ankenemnda. Beregnet gjennomsnittslønn for de tre saksbehandlerne som har vært involvert i arbeidet med Ankenemnda siste år, viser at utgiftene til sekretærer for Ankenemnda er ca. kroner 750.000

Kilde: Rapportering til Arbeids- og sosialdepartementet, 2013

Sekretariatets vurdering av ressurs situasjonen – isolert sett – tyder på at sekretariatet har de nødvendige ressursene for å fungere. Sekretariatets medlemmer skal bruke omtrent en fjerdedel av sin stilling på sakene i Ankenemnda, men i praksis blir innsatsen noe forskjøvet i nemndas favør. Saksbehandlerne som inngår i sekretariatet har totalt 28 saker i måneden, hvorav sju saker er Ankenemndssaker. Saksbehandler bruker mer tid på Ankenemndssakene enn de gjør på de ordinære klagesakene, uten at saksbehandlere kan gi en faglig begrunnelse for dette. Det er tidligere anslått at ordinære klager i sykepengesaker, utenfor arbeidsgiverperioden, kan behandles for cirka en tredjedel av kostnadene for en ankenemndsak (medregnet godtgjørelse til nemndsmedlemmene).

Tidsbruken som blir brukt på Ankenemndsakene er avhengig av sakstype, men i snittet behandles 1,5 saker per dag. De minst kompliserte § 22-13 sakene er unnagjort på to timer. Dette inkluderer saksforberedelse, skriving av utkast til kjennelse og skriving av endelig kjennelse. Tidsbruken knyttet til § 8-4 sakene blir anslått til å være *minst* dobbelt så stor. I enkelte tilfeller kan tidsbruken overstige et dagsverk dersom saken er dårlig opplyst fra underliggende instans og saken i tillegg er juridisk vanskelig, eller der underinstans har gjort feil.

I intervjuene fremkommer det at i NAV Klageinstans, sekretariatet og Ankenemnda er det stort fokus på effektivitet og god bruk av ressursene. Det vises til økt effektivitet og grep som er gjort de siste årene for å minimere unødvendig ressursbruk, herunder saksbehandlingen i nemndsmøte og bruk av standardtekster og maler.

Sekretariatets arbeid vurderes som godt og effektivt av Ankenemndas medlemmer. Dette illustreres godt av et nemndsmedlems utsagn om sekretariatets arbeid med å forberede sakene: «*Potensialet [for*

effektivisering] ligger i førsteinstans, ikke i sekretariatet». Gjennom intervjuene med underliggende instanser er NAV-kontorenes prosesser belyst. Kontorene ble også stilt spørsmål om hva som gjør at vurderingen av sykmeldingen og søknadsbehandling tar tid. Dette er sammenfattet i tekstboksen nedenfor.

Figur 10: Årsaker til forsinkelser og mangelfulle forberedelser ifølge NAV-kontorene

Fra NAV-kontorenes ståsted er det ofte utfordringer knyttet til vurderingen av sykepengesakene (det som blir § 8-4 saker) og søknader om fritak fra arbeidsgiveransvar (det som blir § 22-13 saker). Kontorene anfører at det ofte mangler opplysninger og at sykmeldingen (§ 8-4 saker) eller søknadsdokumentasjonen (§ 22-13 saker) ikke er god nok. Ofte må det innhentes mer informasjon fra arbeidstaker og arbeidsgiver, samt fastlegen. Fastlegene oppleves her som en hyppig kilde til forsinkelse. Kontorets interne drøfting mellom saksbehandler, kolleger og rådgivende overlege kan også ta tid.

Kontorene forteller om en presset ressursituasjon hvor mange oppgaver skal unnagjøres og det stadig oppstår saker som haster. I slike situasjoner blir særlig søknadene om fritak (§ 22-13 saker) nedprioritert.

Grensesnittet mellom NAV-kontoret og NAV Forvaltning kan bety ytterligere forsinkelser.

Kilde: Oxford Research AS | intervjuer med flere NAV-kontorer

Evaluators vurdering

Fra evaluators ståsted ser det ut som om sekretariatet har funnet en effektiv arbeidsform. Dette bekreftes både i intervjuene og i observasjon i nemnda. Utfordringene for god flyt og ressursbruk, samt kort saksbehandlingstid ligger i all hovedsak utenfor sekretariatets kontroll.

Det ligger et potensial for ytterligere effektivisering i nye løsninger for oversendelse av saksmapper til nemndsmedlemmene i forkant av møtene. Dagens ordning med post/bud legger beslag på merkantile ressurser i avdelingen. Dette berører imidlertid ikke sekretariatet direkte, men avdelingen den inngår i. Det har tidligere vært forsøkt å finne nye løsninger som ivaretar sikkerheten av personsensitive opplysninger, uten at dette har fungert etter hensikt. Det er derfor grunn til å anta at det vil være vanskelig å finne en løsning som ivaretar alle hensynene og samtidig er mer effektiv enn dagens ordning. Den enkleste løsningen under forutsetningen av at nemnda skal bestå, vil være å behandle § 22-13 sakene etter fullmakt. Det vil da være unødvendig å sende ut disse saksmappene til nemndsmedlemmene i forveien.

Den største effektivitetsgevinsten vil imidlertid ligge i å unngå at sakene oppstår. Dette gjelder spesielt for § 22-13 sakene hvor det ofte ligger til grunn en misforståelse eller ufullstendig informasjonsinnhenting fra arbeidsgiver. For § 8-4 sakene vil det være avgjørende at NAV-kontorene foretar riktig vurdering og at NAV Forvaltning begrunner vedtaket godt nok.

Hva gjelder saksbehandlingstid kan det tenkes at den i de enkleste sakene kan reduseres dersom sakene tildeles sekretariatet og deretter behandles i nemnda ikke etter saksnummer, men heller avhengig av antatt saksbehandlingstid. Det må imidlertid vurderes om dette er forenlig med forvaltningens saksbehandlingsregler og hensyn til rettssikkerhet.

Sekretariatet synes å ha tilstrekkelig ressurser for å gjennomføre oppdraget på en god måte, gitt dagens effektivitetsnivå. For evaluator fremstår det imidlertid som om ressursituasjonen er en konsekvens av NAV Klageinstans Oslo og Akershus' prioriteringer og ressurstildelinger, snarere enn ressursene fra NAV Klageinstans sentralt eller direktoratet.

6.1.2 Nemndas ressursbruk

I det følgende presenteres ressursbruken med særlig vekt på møtegodtgjørelse og møtehyppighet i Ankenemnda.

Funn

Ankenemndas ressursbruk knytter seg primært til saksforberedelse og -behandling i nemndsmøter. Nemnda behandler nå 21 saker i nemndsmøte og møtes 9-14 ganger i løpet av et år. Antall saker som behandles i et møte er blitt justert opp fra 7-8 til 14-15 og deretter 21 saker. Samtidig er det blitt en økt bevissthet om behovet for å jobbe effektivt. Som et medlem uttrykker det: «*Vi stiller nå større krav til oss selv*». Møtene er berammet til å vare inntil fire timer, men rammen brukes sjelden opp.

Tabellen nedenfor viser antall møter, antall saker behandlet pr. møte og gjennomsnitt saker behandlet pr møte 2012-2015.

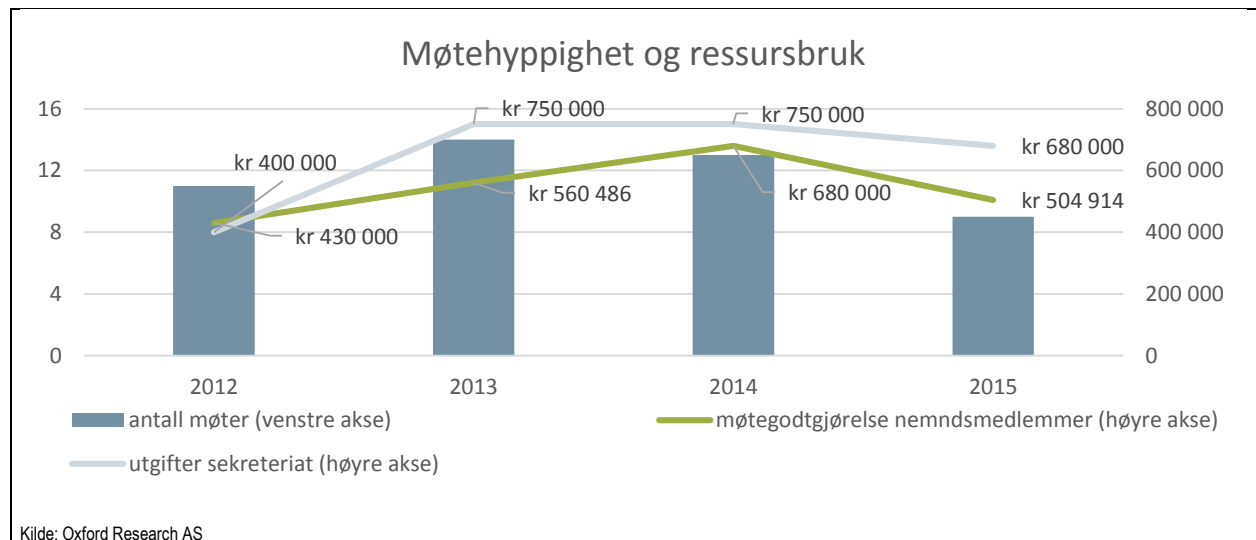
Figur 11: Møtehyppighet og sakstilfang i Ankenemnda (2012-2015)

År	Antall møter	Antall saker behandlet	Snitt, saker per møte
2012	11	149	14
2013	14	200	14
2014	13	194	15
2015	9	176	20
Kilde: Oxford Research AS			

Ankenemnda har lenge slitt med restanser- Dette er saker fra året før, som ikke ble behandlet ferdig innen utgangen av året og som ble overført til neste år. Noen saker er også blitt overført over flere år. Under nåværende leder har det imidlertid blitt en prioritering å bygge ned restansene. Informantene fra Ankenemnda og sekretariatet forteller med en viss stolthet over å ha ferdigbehandlet de aller fleste restansene fra tidligere år per september 2016, og at nemnda nå var klar for å begynne på 2016-sakene. I lys av tidligere års restanser, tolkes dette som noe positivt.

NAV Klageinstans Oslo og Akershus har også ført oversikt over godtgjørelsen til nemndas medlemmer. Godtgjørelsen er en direkte funksjon av antall saker som medlemmene skal forberede, og antall saker som behandles i nemndsmøte. Sammen med en generell økning i antall saker, har også godtgjørelsen økt fra 430.000 kr (2012) til 680.000 kr (2014) og har siden gått ned noe. Godtgjørelsen per sak ligger likevel konstant på cirka 2.900 kr (med unntak av 2014).

Figur 12: Møtehyppighet, godtgjørelse og utgifter til sekretariatet for Ankenemnda (2012-2015)



Fra NAVs side kunne det med fordel vært flere møter i Ankenemnda, forteller flere informanter. Hovedutfordringen her er å få nemndas medlemmer til å gå med på flere møter.

Evaluators vurdering

Ankenemndas arbeid med sakene har blitt mer effektivt de siste årene. Dette underbygges av både intervjuene og gjennomgang av tallmaterialet. Særlig kan det trekkes frem behandling av flere saker i møtene, i takt med utviklingen i sakstilfanget og nedbygging av restansene. Fra evaluator ståsted ser det ut som om nemnda (og sekretariatet) er på riktig vei.

Nemndsmedlemmenes ressurser er de senere årene justert i tråd med økningen i sakstilfanget. Samtidig synes det at nemnda ikke bruker rammen som er gitt, fullt ut. Selv om det er satt av fire timer til et nemndsmøte, blir nemnda ofte ferdig før tiden. Utfra et tidsperspektiv er det rom for å behandle flere saker i møtene enn hva man klarer i dag. Samtidig er det en spenning mellom kvantitet og kvalitet. Det vil være lett å behandle mange (og flere) enkle saker, mens de kompliserte sakene tar mer tid. Dagens sammensetning av enkle og kompliserte saker bidrar til å gjøre saksmengden overkommelig. Det vil derfor ikke være hensiktsmessig å behandle 21 kompliserte saker i ett nemndsmøte. Dersom de enkleste av § 22-13 sakene ble unntatt behandling i nemnda og heller ble behandlet av sekretariatet etter fullmakt, ville det gitt et større rom for de kompliserte sakene i nemndsmøtene. Det vil samtidig ikke være hensiktsmessig å øke antall kompliserte saker med samme tall som reduksjonen av de enkle sakene. Her må det finnes en balanse.

Videre kan det se ut som om nemndas medlemmer ikke bruker forberedelsesrammen fullt ut. Noe av dette skyldes antakeligvis det at mange av § 22-13 sakene er relativt enkle, og at det derfor ikke kreves å sette seg inn i sakene på samme måte som i de mer kompliserte sakene. Det er imidlertid ingen kontrollmekanismer på plass i dag, og nemnda kan risikere at medlemmene heller ikke setter seg inn i alle de kompliserte sakene slik det er krevd. Et mulig tiltak kan være at et nemndsmedlem utpekes

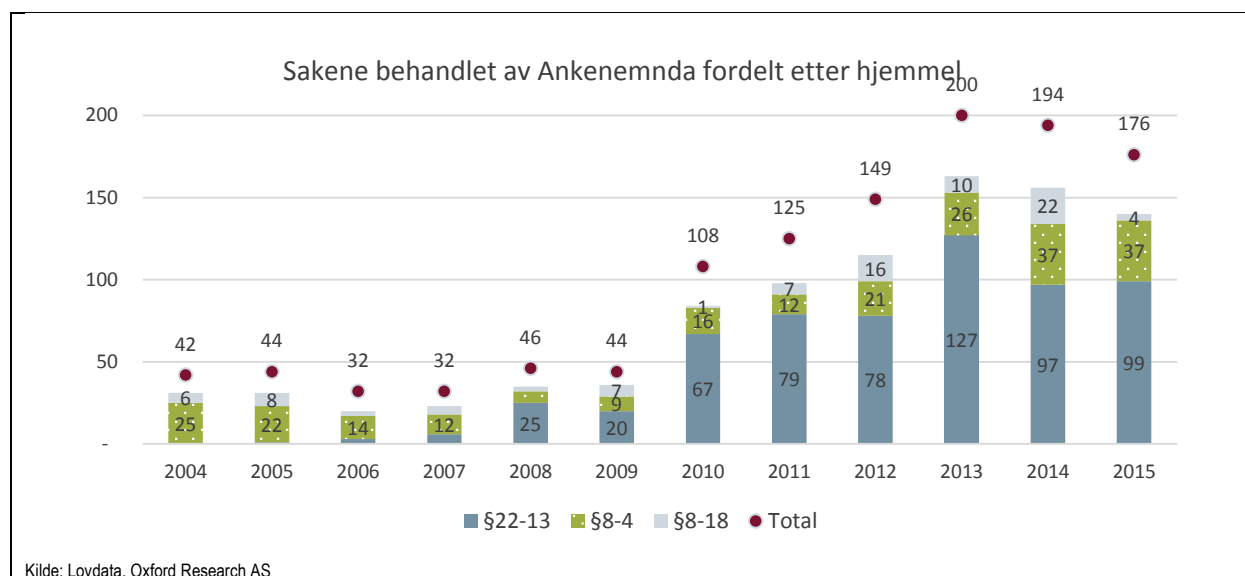
til å være saksfører og får ansvar til å presentere «sin» sak. I de tilfellene hvor NHO eller LO formelt har saksansvaret, vil motparten har et incentiv til å sette seg inn i sakene godt nok også, for å ikke bli «lurt» av saksførende part.

Samlet sett ser evaluator derfor grunn til å være kritisk til om dagens godtgjørelse står i stil med arbeidsinnsatsen som legges

6.2 Sakstilfang

Figur 12 (over) og Figur 13 (under) viser noen sentrale trekk i utviklingen, nemlig en markant økning i antall saker som er kommet inn til Ankenemnda. Dette har direkte påvirkning på ressursbruken i nemnda og i sekretariatet, som vises i den andre grafen.

Figur 13: Fordeling av saker etter sakstype per år (2001-2015)



6.2.1 Sakstilfang og saksbehandlingstid

Sakstilfanget har økt de siste årene, og saksbehandlingstiden for Ankenemndssaker er relativt lang. Dette underkapittelet gir et inntrykk av dagens tilstand, og identifiserer noen «drivere» for økt sakstilfang og saksbehandlingstid.

Funn

På et generelt plan gir informantene uttrykk for at de opplever at økt opplysningsarbeid og økt bevissthet rundt mulighetene for å klage på NAVs vedtak har bidratt til flere anker. Videre er det institusjonelt sett både god adgang til klagemuligheter, samtidig som det medfører små til ingen kostnader for arbeidsgiver å klage.

Evaluators har innledningsvis operert under antakelsen av at regelverket er blitt mer komplekst, og at dette kan ha påvirket sakstilfang og saksbehandlingstid. Inntrykket er imidlertid at regelverket *ikke* har blitt mer komplisert. En informant beskriver det slik: «*Lowerket er generelt blitt forenklet over tid. Før i tiden var lowerket ugjennomtrengelig*». Det er imidlertid ingenting som tyder på at et *enklere* lovverk har medført økt sakstilfang, heller.

I det videre der det hensiktsmessig å skille mellom sakstypene, § 8-4 og § 22-13 sakene når det undersøkes hva som påvirker sakstilfanget.

Hva gjelder § 8-4 sakene hvor det er uenighet om arbeidstakeren *klart* er arbeidsufør på grunn av sykdom, trekkes det frem at både fastlegene og NAV kontorene har nokså lav terskel for å skrive ut og godta en sykmelding, dette er i tilfeller hvor det ikke klart går frem at det er sykdom som er årsaken til arbeidsuførhet. Forskning utført ved Frisch-senteret finner at fastleger har klare økonomiske incentiver for å være rausere med sykmeldingene³⁰. Dette stemmer godt overens med NAVs og Ankenemndas opplevelser.

Flere informanter (skjønt ikke på NAV-kontor eller i NAV Forvaltning) mener at NAV-kontorene er for «snille» i sine vurderinger av sykmeldingen. Fra sekretariatets og Ankenemndas ståsted er det overraskende at sykmeldinger ikke behandles kritisk, eller ikke vurderes av kontorets rådgivende overlege. Det presiseres her at dette gjelder de sakene som kommer inn til Ankenemnda.

Fra arbeidsgiversiden berettes det om at det er økt bevissthet rundt hva slags sykmeldinger som aksepteres, og hva som kan bestrides. Blant annet har NHO og Infotjenester drevet med informasjonsarbeid mot arbeidsgivere. Det er også gjort undersøkelser som tyder på at sannsynligvis mellom 6 og 8 % av sykmeldingene ikke er godt nok begrunnet, eller er direkte misbruk av sykmeldingen³¹.

En særlig ressurs- og kompetansesterk bedrift opplyser også om en intern policy om å alltid bestride sykmeldinger og dårlig begrunnede vedtak der NAV Forvaltning har forskuttet sykepenger. Flere gir også uttrykk for at de tidligere har dårlige erfaringer med NAV-kontorenes arbeid tidligere, og derfor stiller seg kritiske til kontorenes vurderinger og vedtakene som bygger på vurderingene. Samlet synes dette å gjøre at terskelen for å bestride en sykmelding og i ytterste konsekvens anke på vedtaket fra NAV Forvaltning, reduseres.

Flere spekulerer også om konjunktursvingninger og sosiale medier kan være årsaken til økninger i sykmeldinger som deretter bestrides eller påankes. Flere informanter antar at nedgangstider både medfører lavere terskel for å sykmelde seg, og lavere terskel for arbeidsgiver til å bestride et refusjonskrav fra NAV. Videre har sosiale medier muliggjort det for arbeidsgiver å undersøke om den sykmeldte i sykeperioden har gjennomført aktiviteter som sår tvil om sykdommen var reell.

³⁰ The Market for Paid Sick Leave, Simen Markussen & Knut Røed, 2016, Frisch-senteret

³¹ Misbruk av sykepenger i folketrygden, Proba, 2011

Et NAV-kontor forteller at det er kommet signaler fra direktoratet om at kontoret skal være strengere i sine vurderinger av sykmeldinger. Det er ikke undersøkt om dette har gitt noen effekt og om det kan føre til en nedgang i § 8-4 sakene.

De såkalte fristesakene (§ 22-13 sakene) har sitt utspring i dårlig informasjonsmateriell fra NAV og lite avklart praksis vedrørende søknadsprosessen om fritak fra arbeidsgivers ansvar, forteller flere informanter. Flere arbeidsgivere opplever at informasjonsmateriell fra NAV, skjemaveiledere, brev fra NAV og personlig kontakt med NAV-kontorene har gitt dårlig eller tvetydig informasjon. Misforståelser knyttet til fristen for å sende inn krav om refusjon av utlagte sykepenger fører til at flere arbeidsgivere klager. Flere forteller at de opplever NAVs praksis som «urettferdig» eller inkonsistent.

Oxford Research har undersøkt veiledningen til søknaden om fritak, som ligger på nav.no (se Figur 14), og finner at det per oktober 2016 er godt opplyst om hvilke krav som stilles til arbeidsgiver. Flere informanter i NAV-systemet påpeker at feilen her ligger på arbeidsgivers side, som ikke har satt seg godt nok inn i regelverket. Samtidig forteller flere kilder at informasjonsmaterieller ble endret i januar 2016, og at det var tvetydig før.

Figur 14: Hvordan søker arbeidsgiveren om refusjon? – utdrag fra NAVs skjemaveileder for søknadsskjema om fritak fra ansvar for sykepenger i arbeidsgiverperioden (vår utheving)

Dersom NAV innvilger søknaden kan arbeidsgiveren kreve å få sykepengene refundert for alle sykdomsfravær uansett diagnose.

Arbeidsgiver skal ikke vente med å sende inn krav om refusjon til søknaden om fritak er ferdigbehandlet, men fortløpende sende inn krav for å unngå at fraværperioden foreldes.

Du finner søknadsskjema under "Skjema" i høyremenyen. Når du har valgt riktig skjema, kommer du til skjemaveilederen. I denne veilederen skal du krysse av for hvilke vedlegg og hva slags dokumentasjon du må legge ved søknaden. Du får også opp et førstesideark. For at vi skal kunne behandle søknaden din raskt og effektivt, ber vi deg sende inn det som står nevnt i førstesidearket. Legg førstesidearket øverst i forsendelsen/brevet.

Kilde: NAV.no, vedlegg til skjemaveileder; Kronisk syk arbeidstaker

En annen forklaring på økningen i § 22-13 sakene, er at NAV har skjerpet sin praksis. Selv om regelverket har vært uendret, har Trygdekontorene tidligere «sett mellom fingrene» på arbeidsgivere som setter frem krav om refusjon for sent, forteller flere informanter. Gjennom NAV-reformen har det oppstått større miljøer med mer robust kompetanse, noe som kan ha bidratt til likere og samtidig strengere håndtering av regelverket. Dette er i så fall også i tråd med det arbeidsgiverne mener er inkonsistent praksis over tid.

Vurdering

Sakstilfanget har økt de siste årene, og har hatt direkte innvirkning på Ankenemndas ressursbruk og saksbehandlingstid. Vårt inntrykk er at dette i all hovedsak, men ikke utelukkende, er forhold utenfor nemnda og nemndas kontroll. Selv om nemnda og sekretariatet har muligheter til å gjøre justeringer

selv, ligger det største potensialet for å få redusert nemndas ressursbruk andre steder enn i Ankenemnda.

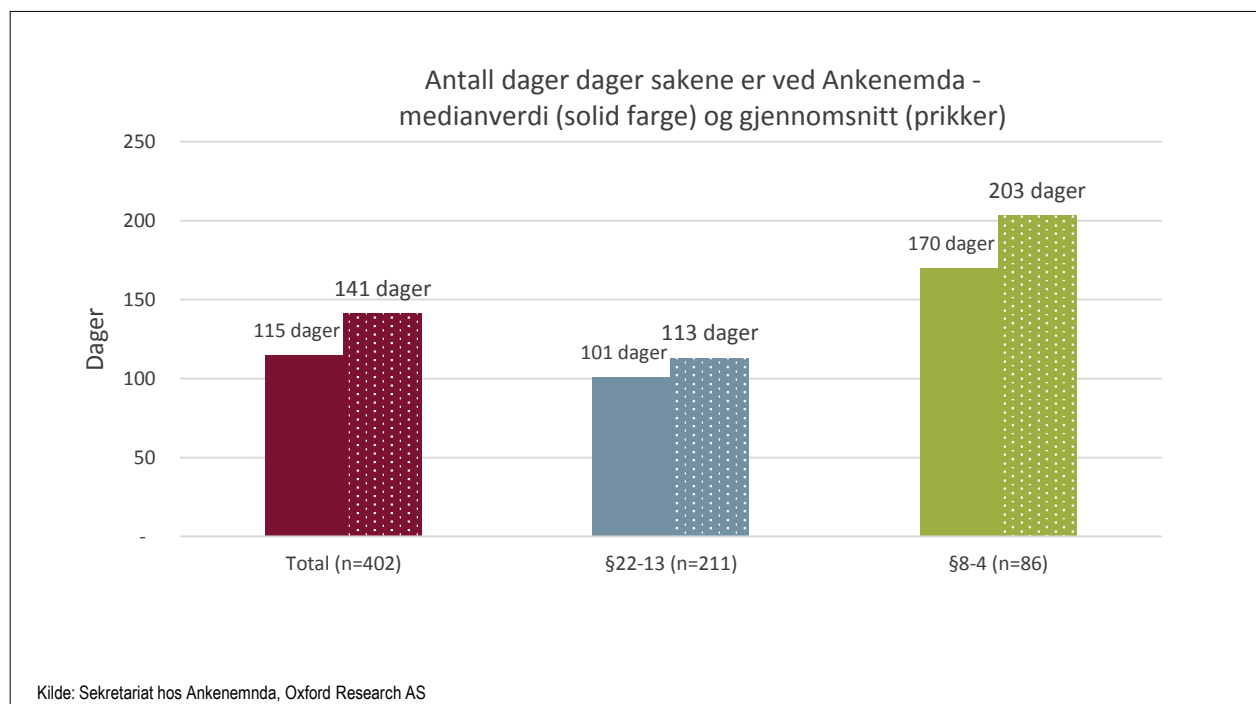
6.3 Saksbehandlingstid

Funn

Oxford Research finner at saksbehandlingstiden varierer sterkt. NAVs kvalitetsskjemaer har registrert saker hvor tiden saken har vært i Ankenemnda har vært fra -27 eller 0 dager, eller opp mot 1518 dager. Basert på dette spennet, er det i liten grad hensiktsmessig å operere med gjennomsnittsverdier. Medianverdier viser hvilken saksbehandlingstid som er *mest vanlig* i Ankenemnda. Totalt foreligger det informasjon om saksbehandlingstid for 402 saker.

Figuren nedenfor viser gjennomsnittlig saksbehandlingstid totalt for alle saker behandlet i perioden 2014 til og med september 2016. Videre er gjennomsnittlig saksbehandlingstid også beregnet for to sentrale sakstyper; saker som gjelder såkalte § 22-13 saker (fristsaker) og § 8-4 saker (arbeidsuførhet).

Figur 15: Saksbehandlingstid i Ankenemnda (2014-sept. 2016)



Vi ser at gjennomsnittlig saksbehandlingstid for alle saker var 115 dager, mens medianen for alle saker i perioden var 141 dager. Figuren viser at § 8-4 saker har lengre saksbehandlingstid i Ankenemnda enn § 22-13 saker. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for § 22-13 saker er 101dager og medianen er 113 dager.

Oxford Research har også testet om det er andre statistiske sammenhenger mellom saksbehandlingstid og kjennetegn ved sakene (blant annet parter og dissenser). Det er liten forskjell i saksbehandlingstid om arbeidsgiver er offentlig eller privat. Det finnes noen enkeltsaker med privat part som har tatt spesielt lang tid, men flertallet av sakene har lik saksbehandlingstid. Saksbehandlingstiden er noe lengre i dissenssakene, men sammenhengen er nokså svak – til forskjell fra sakstype. § 8-4 sakene har som nevnt klart lengre saksbehandlingstid.

Til sammenlikning, opererer NAV Klageinstans nasjonalt med en målsetning om saksbehandlingstid på inntil ti uker (70 dager).

Evaluators vurdering

Det er evaluators inntrykk at noen av de mest sentrale faktorene som styrer Ankenemndas og sekretariatets kapasitet og saksbehandlingstid ligger utenfor nemndas og sekretariatets kontroll. Her er et nødvendig at det tas grep i underliggende instanser. Som vist både i underkapitlene nedenfor og tidligere i rapporten, er dette problemstillinger det er stor bevissthet om og oppmerksomhet på, både i nemnda og i sekretariatet.

6.4 Oppsummering og anbefalinger

Antall sakene i Ankenemnda de siste årene har vokst kraftig, noe som har medført ressursmessige utfordringer, lengre saksbehandlingstid og restanser. Årsakene til det er sammensatt. Noen av årsakene til økt sakstifang og tilsvarende økt ressursbruk er imidlertid unødvendige og kunne ha vært unngått. Dette gjelder spesielt § 22-13 sakene som er basert på misforståelser eller dårlig kjennskap til regelverket hos arbeidsgiverne, og § 8-4 saker som skulle ha vært utredet bedre i underliggende instans.

For å hankses med de ressurs- og kapasitetsmessige utfordringene har nemnda og sekretariatet funnet en meget effektiv arbeidsform innenfor de gitte rammene. Evaluator vil imidlertid stille spørsmål ved om nemndsmedlemmenes godtgjørelse står i stil med arbeidet som forventes og som faktisk utføres av nemndas medlemmer i forbindelse med saksforberedelse og -behandling. Samtidig synes midlene til nemndas drift (herunder sekretariatet) å være underbudsjettet. Mellomlegget mellom faktisk forbruk og bevilgede midler betales av NAV Klageinstans Oslo og Akershus. Det fremstår som uheldig for evaluator at avdelingen ser seg nødt til å subsidiere nemndas drift med midler som skal gå til ordinær klagebehandling.

Ankenemnda har en forholdsvis lang saksbehandlingstid. Vi finner at gjennomsnittlig saksbehandlingstid for alle saker var 115 dager, mens medianen for alle saker i perioden var 141 dager. § 8-4 sakene har som nevnt klart lengre saksbehandlingstid. Den viktigste forklaringen på restanser og lang saksbehandlingstid er manglende kapasitet når det gjelder møter. Det avholdes flere saker pr møte enn tidligere, likevel er saksbehandlingstiden lang. Dersom det ble avholdt flere møter, måtte trolig også sekretariatet tilføres flere ressurser for å kunne forberede flere saker.

6.4.1 Anbefalinger

Øke antall møter og kapasitet

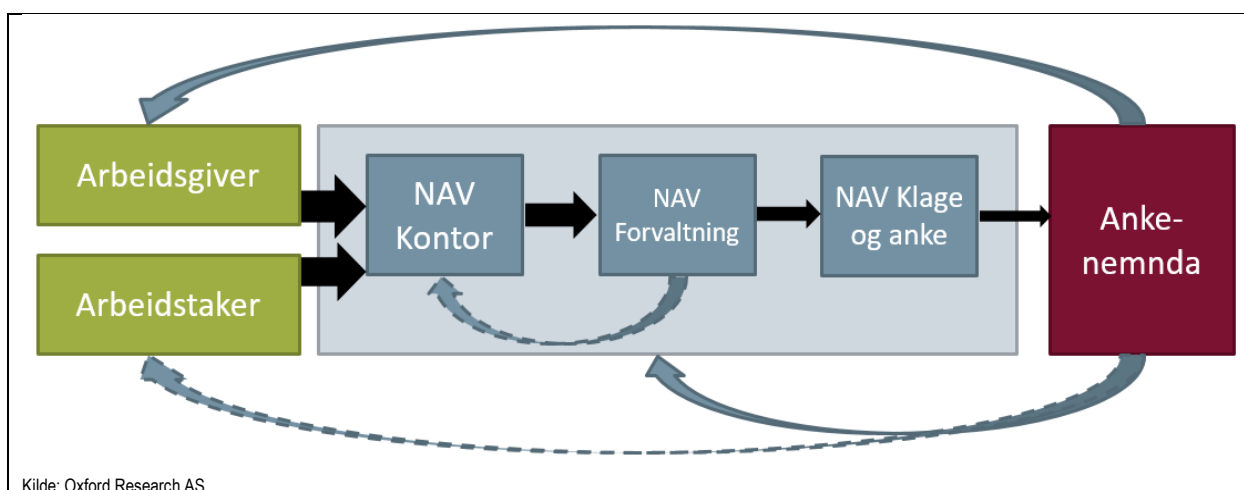
I 2017 anbefaler Oxford Research at det avholdes et tilstrekkelig antall møter til å bygge ned restansene. Det medfører også at sekretariatet må tilføres ekstra ressurser for å behandle restansene. Det er etter Oxford Researchs syn ikke noen vesentlig grunn til restansene utover kapasitet i sekretariatet og ankenemnda.

7. Bruker- og samfunnseffekter

I dette kapittelet behandles bruker- og samfunnseffekter av Ankenemnda. Med brukereffekter menes her konsekvensen for den konkrete klageren eller motparten, så vel som for Ankenemnda. Videre visersamfunnseffekt til direkte og indirekte konsekvensene for samfunnet, for eksempel gjennom endret praksis i forvaltningen, eller økt bevissthet rundt klagemuligheter blant arbeidsgiverne.

Effektene kan forventes å gi utslag i de fleste leddene i klagekjeden, slik figuren nedenfor viser. Nemndas beslutninger påvirker både klagerne og motpartene direkte gjennom den enkelte kjennelsen, og samfunnet, herunder arbeidsgivere, arbeidstakere og forvaltningen generelt. Dette skjer gjennom presedenssaker, praksis og kunnskap om nemndas virksomhet. Dette i sin tur vil påvirke Ankenemnda gjennom færre/flere ankesaker og eventuelt nye, hittil ukjente saker.

Figur 16: Tilbakemeldinger i systemet



7.1 Brukereffekter

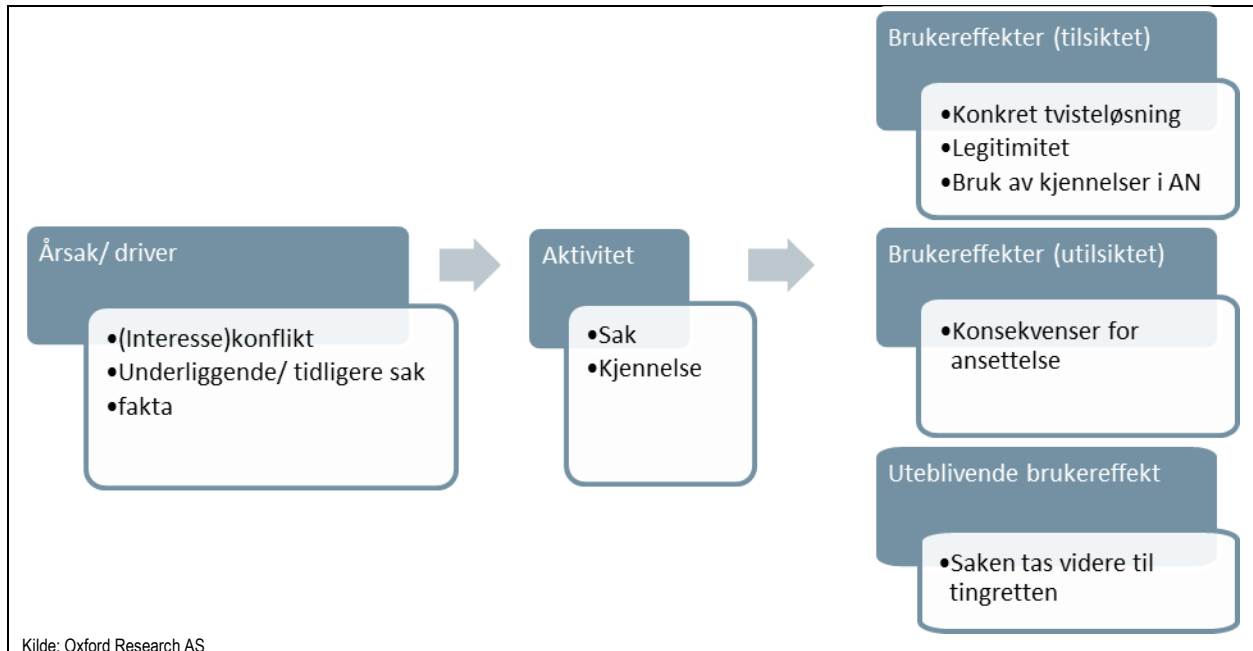
Brukerbegrepet rommer i denne sammenhengen klager og motpart, det vil si arbeidsgiver og NAV, og til en viss grad også Ankenemnda. Vi presenterer først vår konseptualisering av brukereffekter for de ulike sakstypene, før vi presenterer våre empiriske data om hvem brukerne er. Vi redegjør deretter for sakens utfall og om tvisten ble løst gjennom behandling i Ankenemnda, så vel som nemndas bruk av tidligere avgjørelser. Vi undersøker videre om nemnda har legitimitet blant brukerne.

7.1.1 Konseptualisering av brukereffekter

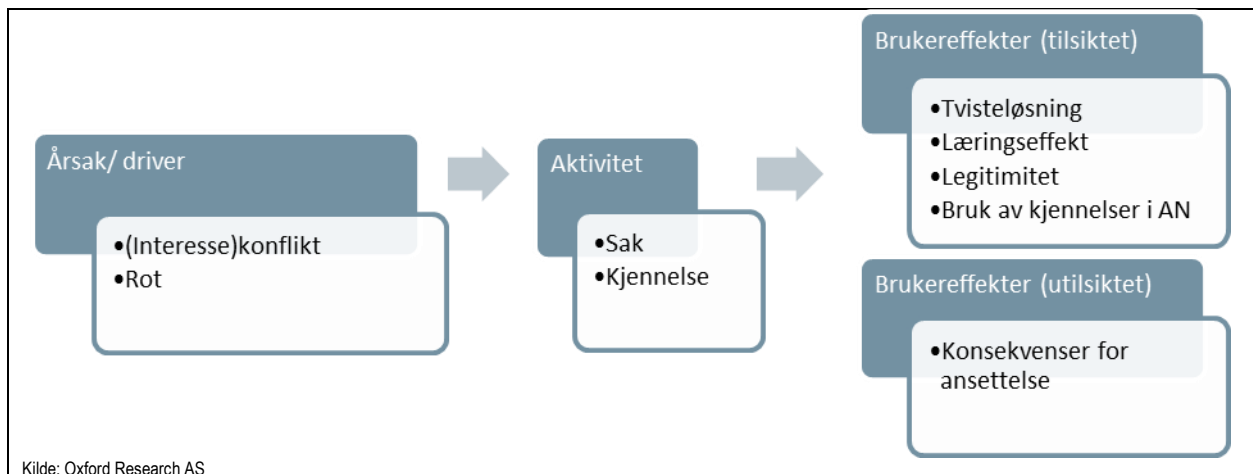
Figurene under viser en tenkt sammenheng mellom driverne for sakene, aktivitetene i forvaltningen, og brukereffekter, det vil si måter utfallene i sakene kan tenkes å påvirke brukerne. Det skilles her mellom tilsiktede brukereffekter og utilsiktede brukereffekter. Dersom tvisten ikke løses kan saken bringes inn for en domstol. Det vil i så fall være fravær av brukereffekten «tvisteløsning». De mest

sentrale brukereffektene (herunder tvisteløsning, læring, bruk av kjennelser i nemnda) behandles i de følgende avsnittene.

Figur 17: Konseptualisering av brukereffekter i § 8-4 saker



Figur 18: Konseptualisering av brukereffekter i § 22-13 saker



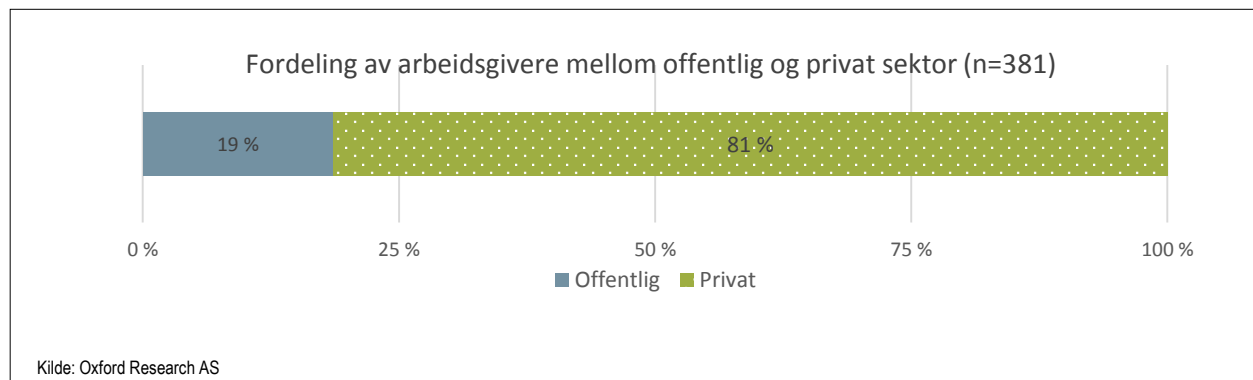
7.1.2 Hvem er brukerne?

Brukerne, det vil si arbeidsgiverne som klager saker inn for Ankenemnda, er en sammensatt gruppe som består av både offentlige og private arbeidsgivere, store og mindre bedrifter, og på tvers av næ-

ringer og fylker. Her presenteres arbeidsgiverne som det foreligger konkrete data om. NAV Klageinstans har registrert anke i rapporteringsskjemaene sine («kvalitetsskjema») fra 2014. Det foreligger ikke data fra før 2014.

Totalt var det 412 saker registrert i kvalitetsskjemaene for i 2014 og 2015, av disse er det hentet ut organisasjonsnummer på arbeidsgiver i 280 av sakene. Dette gir Oxford Research tilgang til mye deskriptiv informasjon om arbeidsgiverne som har saker i Ankenemnda. Av de sakene hvor det ikke foreligger organisasjonsnummer, er det en del bedrifter innen detaljhandel, servicenæringen og barnehager. Oxford Research har fordelt så mange av organisasjonene som mulig inn i offentlig og privat sektor for å se på fordelingen. Det er en overvekt av private bedrifter som har saker i ankenemnda. Krysset med til hjemmel for den aktuelle saken, ser man at 71 prosent av arbeidsgiverne i fristsakene (§ 22-13 saker) er private aktører, mens 29 prosent offentlige. I konfliktsaker vedrørende arbeidsuførhet (§ 8-4 saker) er hele 95 prosent av brukerne fra privat sektor, og bare fem prosent har en offentlig arbeidsgiver. De fleste sakene med offentlig arbeidsgiver er altså fristsaker.

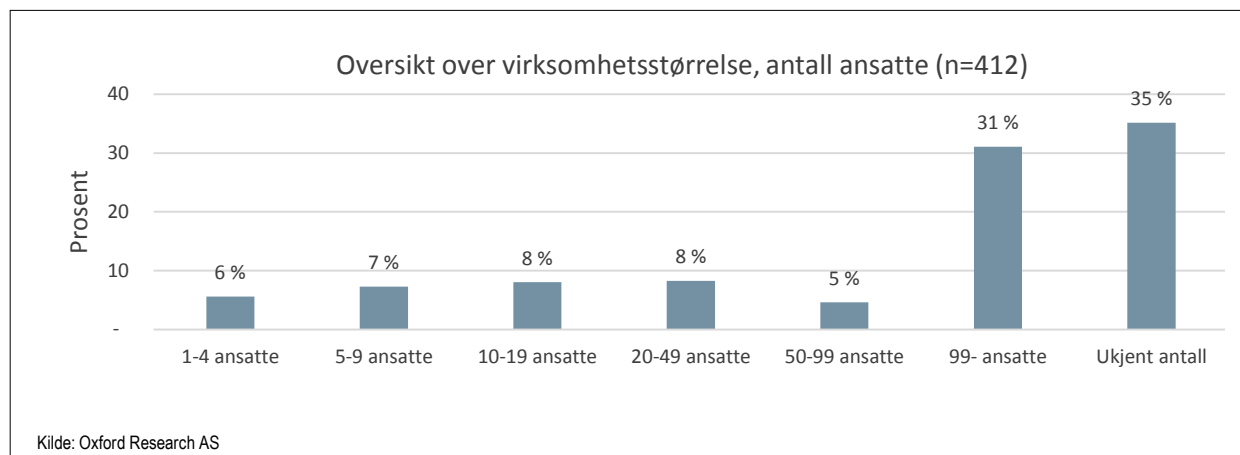
Figur 19: Fordeling av arbeidsgivere mellom offentlig og privat sektor



Arbeidsgiverne er delt inn etter størrelse. Her foreligger det bare informasjon om arbeidsgiverne hvor det er identifisert organisasjonsnummer. Overordnet kan man se at det er ganske mange store bedrifter som har saker i ankenemnda i forhold til den generelle distribusjonen av bedriftsstørrelse i Norge. I henhold til SSB er det under to prosent av alle virksomheter som har over 99 ansatte³², blant ankenemndas parter er det over 30 prosent som har flere enn 99 ansatte. Det er altså en overvekt av større bedrifter blant klagerne. En årsak til dette er at de fleste offentlige aktører som har saker her er store organisasjoner, og mange av de er kommuner. Det er også sannsynlig at de fleste foretakene det mangler informasjon om er mindre foretak, men allikevel reflekteres ikke de tradisjonelle distribusjonene av foretak. Figuren nedenfor viser fordelingen etter størrelse målt i antall ansatte, blant klagerne.

³² <https://www.ssb.no/virksomheter-foretak-og-regnskap/statistikker/bedrifter>

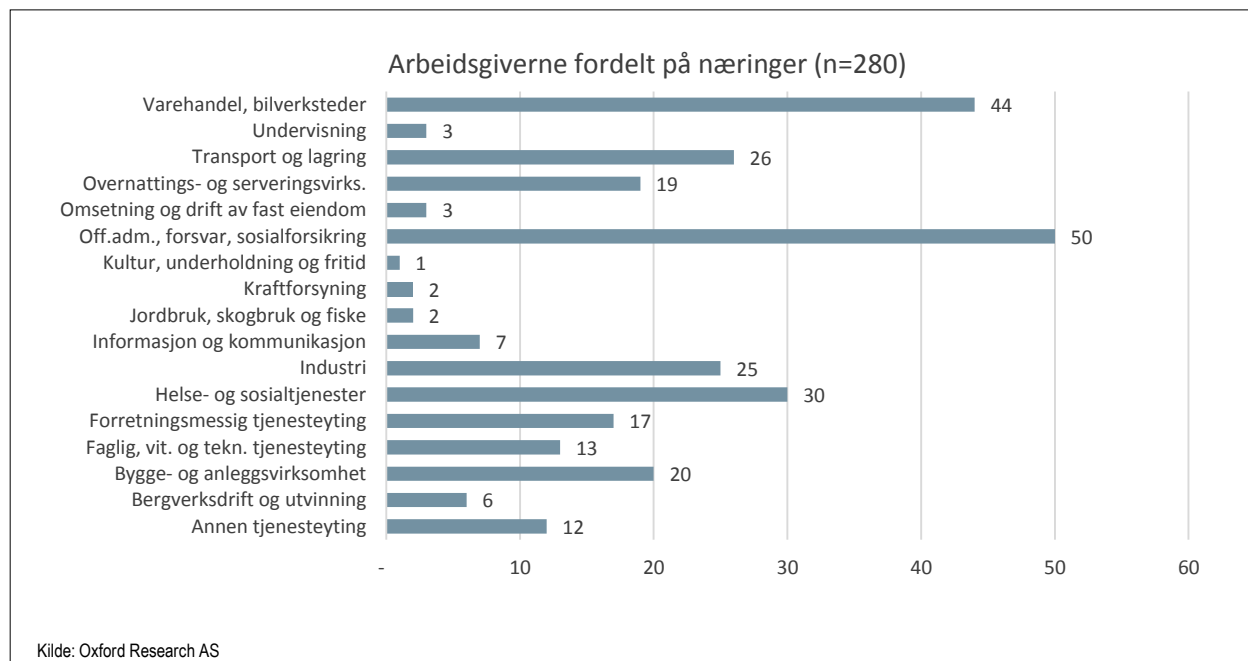
Figur 20: Oversikt over virksomhetsstørrelse blant arbeidsgiverne, ved antall ansatte



En annen detalj som er verdt å bemerke er at nesten alle som har gjentatte saker i ankenemnda, er virksomheter med over 100 ansatte. Dette er jevnt fordelt mellom offentlige og private foretak. En mulig forklaring på dette kan være at personalansvaret er fordelt på de ulike avdelingene, men at kunnskapen om regelverket er sentralisert i HR-avdelingen eller lønnskontoet. Dårlig informasjonsflyt mellom avdelingene kan være en forklaring på hvorfor enkelte organisasjoner har flere saker.

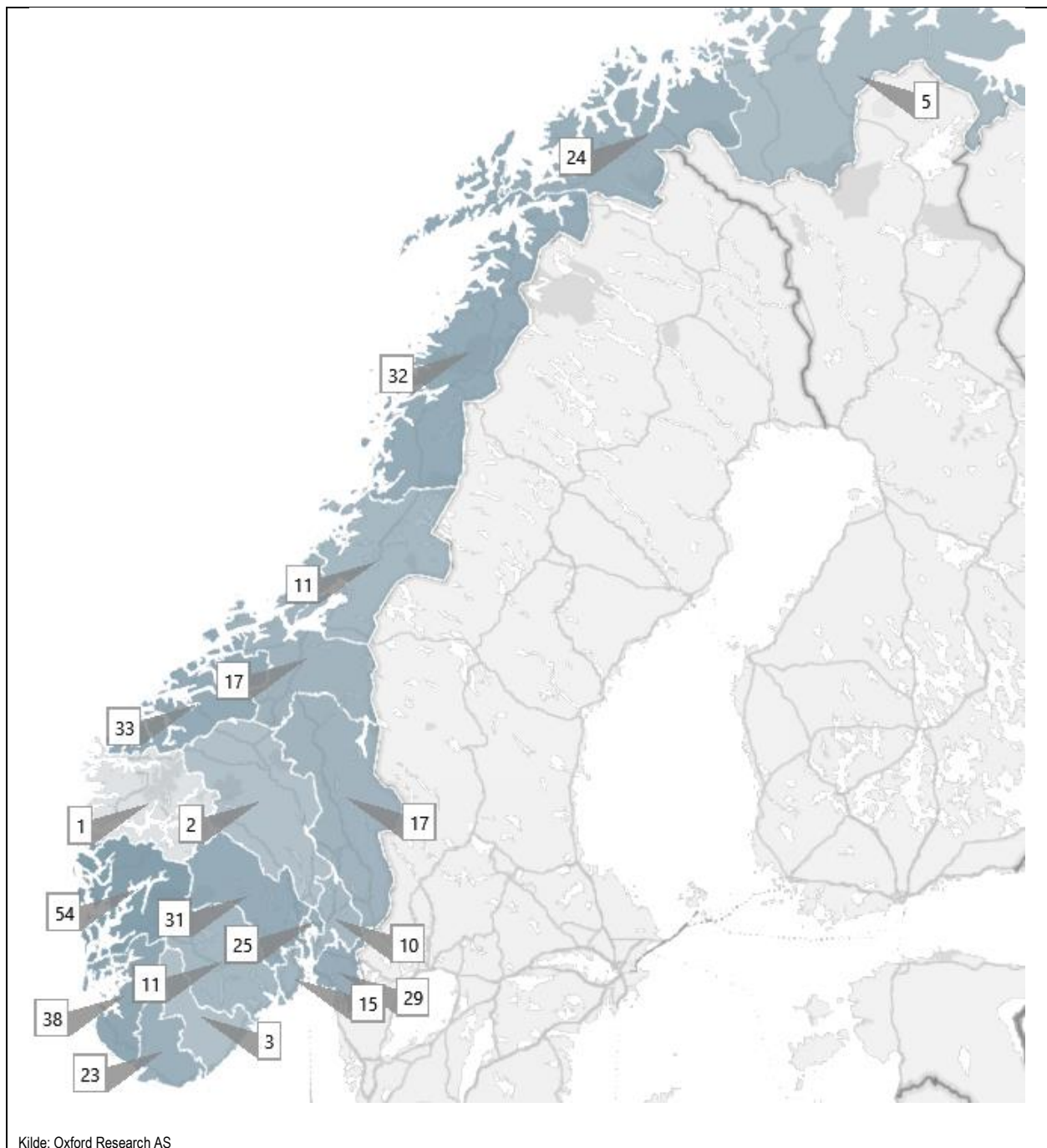
Figuren under viser hvordan arbeidsgiverne er fordelt etter hovednæring. Mange arbeidsgivere har sin virksomhet innenfor offentlig administrasjon, forsvar & sosialforsikring, varehandel & bilverksted, industri, helse- & sosialtjenester, bygg & anlegg og overnatting & serveringstjenester.

Figur 21: Arbeidsgivere fordelt på næringsområder



Den fylkesvise fordelingen viser at det er stor variasjon mellom regionene og mellom fylkene. Sør-Vestlandet er godt representert med relativt mange klager i 2014 og 2015. Det samme gjelder Oslo og Østfold, Møre og Romsdal og Sør-Trøndelag så vel som Troms og Nordland. Andre fylker, herunder Oppland, Sogn og Fjordane, Finnmark og Aust-Agder har hatt få klagesaker i 2014 og 2015.

Figur 22: Antall saker fordelt per fylke i 2014 og 2015

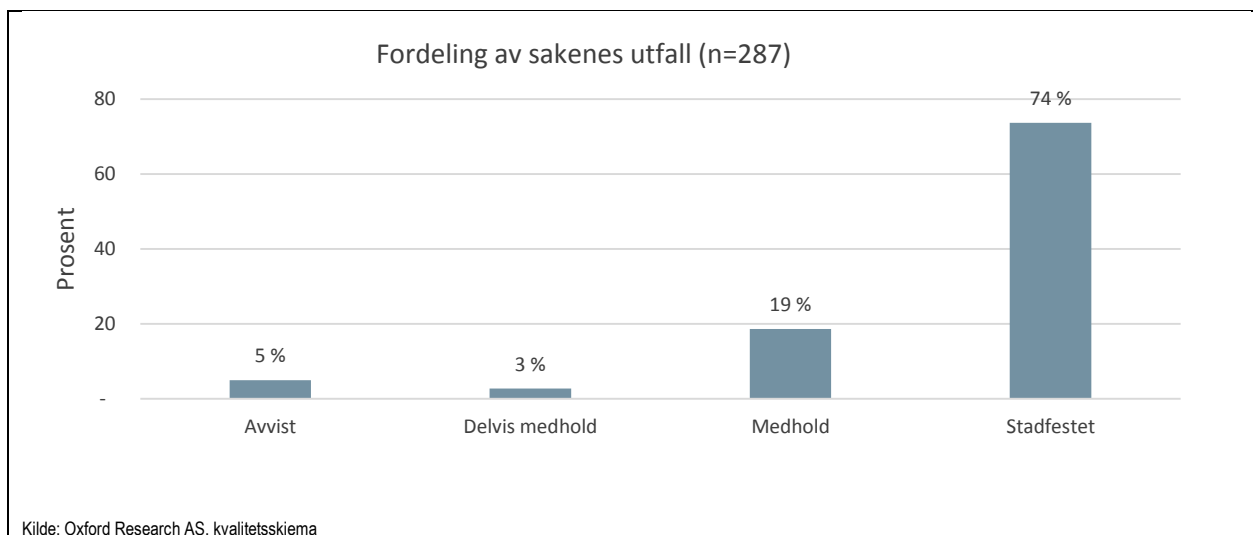


7.1.3 Sakenes utfall og løsning av tvisten

En av de mest sentrale brukereffektene av klagebehandlingen i Ankenemnda er at det avsies en kjennelse som forventes å løse den konkrete tvisten. Utfallet henger sterkt sammen med løsning av den rettslige tvisten mellom arbeidsgiver og NAV, da NAV Forvaltning skal følge nemndas kjennelse, og NAV og arbeidsgiver i de aller fleste sakene følger nemndas avgjørelse, fremfor å bringe saken inn for Tingretten.

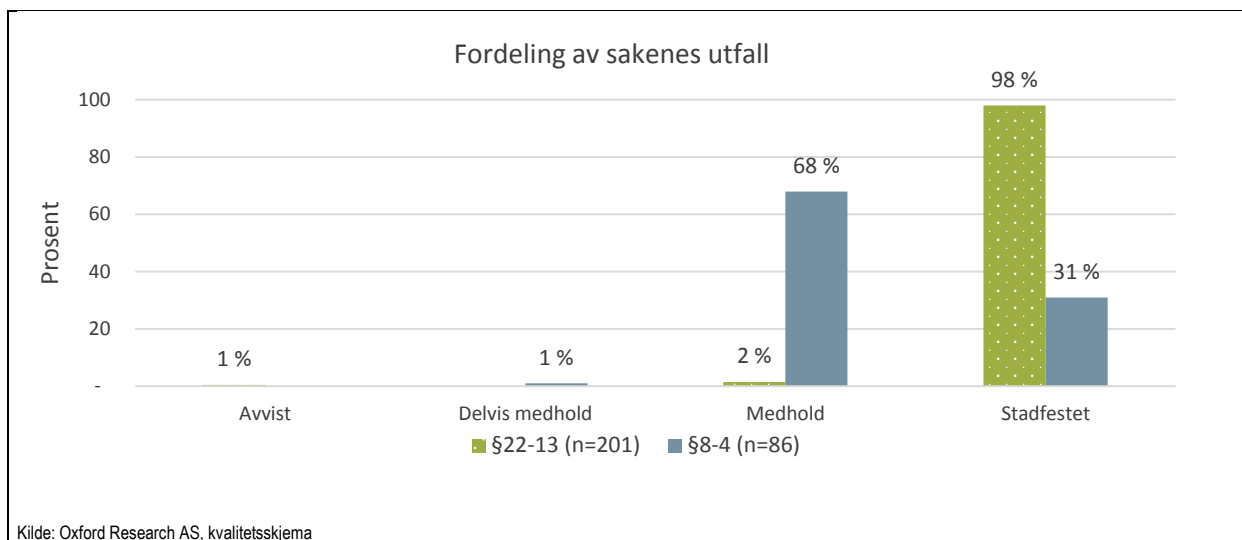
Totalt har Oxford Research oversikt over utfallet i 402 saker fra 2014 og 2015. Av disse har totalt 74 prosent blitt stadfestet, 19 prosent fått medhold, 3 prosent fått delvis medhold og fem prosent blir avvist eller returnert til underliggende instans.

Figur 23: Fordeling av sakenes utfall (2014-2015)



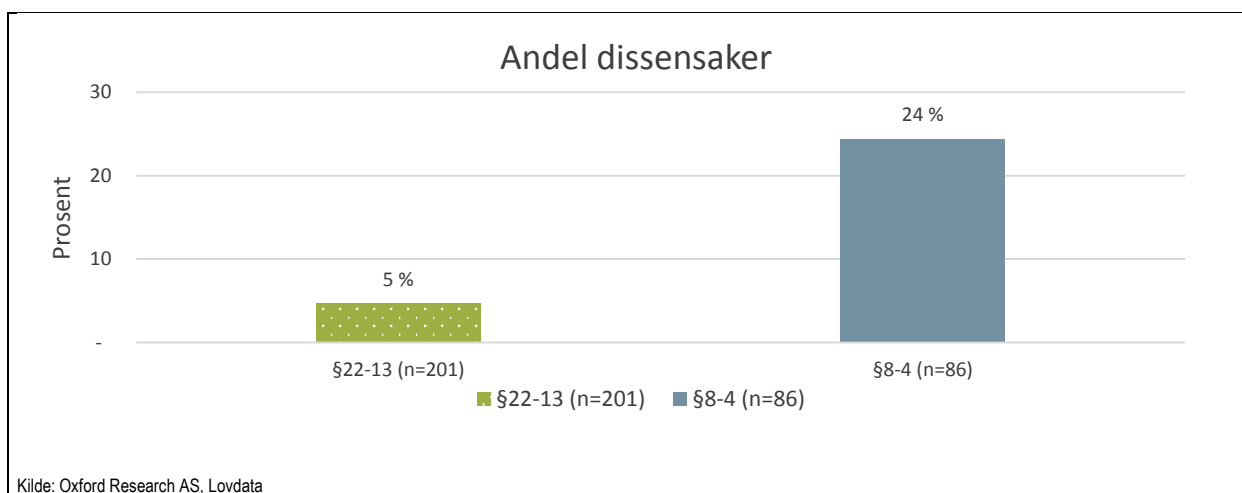
Når vi kontrollerer for sakstype, blir det tydelig at det er betydelige forskjeller mellom dem. I to av tre § 8-4 klager får arbeidsgiver medhold, mens et av tre vedtak fra NAV Forvaltning blir stadfestet. Her er det med andre ord en meget høy omgjøringsprosent. I § 22-13 sakene blir tilnærmet alle vedtakene stadfestet.

Figur 24: Fordeling av sakenes utfall etter hjemmel



Ved å søke etter begrepene «flertall» og «mindretall» blant sakene registrert i Lovdata, ble det funnet en del saker hvor et nemndsmedlem dissenterte. Totalt i 2014 og 2015 var det 40 saker med dissens, jevnt fordelt mellom de to årene. Dette tilsvarer 9 prosent av alle sakene i disse årene. Dersom sakene fordeles etter hjemmel, ser man at hele 24 prosent av sakene om arbeidsuførhet (§ 8-4 sakene) blir avgjort med dissens, mot 5 prosent av fristsakene (§ 22-13 sakene).

Figur 25: Andel av sakene med dissens fordelt etter hjemmel



Hva gjelder spørsmålet om tvistpartene faktisk etterlever avgjørelsene, har nemnda har lite fokus på denne problemstilling. Det foreligger heller ikke systematiske data om etterlevelse. Det antas imidlertid at «Fullbyrdelsen er nærme 100 % hvis NAV gjør som de skal», som et nemndsmedlem sier. Sekretariatet for Ankenemnda sender en «oppgave» tilbake til NAV Forvaltning gjennom saksbehandlingssystemet.

Ankenemnda forventer da at NAV Forvaltning enten utbetaler arbeidsgivers utlegg, sletter refusjonskrav mot arbeidsgiver, eller fakturerer arbeidsgiver for forskutterte sykepenger.

En annen indikator på at nemnda løser tvisten, er at relativt få arbeidsgivere har mer enn én § 22-13 sak. Her ser det ut til å inntreffe en læringsprosess som gjør at arbeidsgiveren i fremtiden håndterer søknadene og kravene til NAV i henhold til regelverket.

Intervjuene med bedrifter og NAV tyder også på at Ankenemnda i høy grad har en tvisteløsende effekt. Noen få saker havner imidlertid i retten. Da saksøker arbeidsgiveren saksøker. Dette gjelder imidlertid ytterst få saker.

I praksis betyr det at Ankenemnda løser de aller fleste tvistene. Det at Ankenemnda kun har et fåtall av saker som nemnda ikke kan løse (saken havner i retten eller avvises/ returneres) tyder på at sorteringen i underliggende instanser er god, og at nemnda er i stand til å løse de fleste sakene.

7.1.4 Nemndas bruk av tidligere avgjørelser

Det er undersøkt hvorvidt nemnda ser hen til tidligere avgjørelser. Vi viser også kort til hvorvidt nemnda ser hen til Trygderetten og til domstoler.

Ankenemndas kan gjennom presedens- og prinsippavgjørelser skape en praksis og derigjennom legge føringer for fremtidige saker. Både observasjon og intervjuer tyder på at Ankenemnda i sin behandling av saker regelmessig ser hen til egne kjennelser som er avsagt tidligere. Et medlem uttrykker det slik: *«Det er såpass ofte at det i ethvert møte jeg har vært i, at minst en sak påvirkes av en tidligere avgjørelse.»* Dette synes å være et sentralt hensyn for NHO og LO når partene dissenterer i en sak. Dette er knyttet til en forventning om at den aktuelle saken kan bli vist til ved en senere anledning. Da er det viktig for den dissenterende parten å signalisere at ikke et samlet panel stilte seg bak kjennelsen.

Henvisningen til tidligere kjennelser eller praksis i nemnda er del av saksforberedelsen, og trekkes frem i saksbehandlingen i nemnda. Det synes å være en utbredt bevissthet rundt saker som kan være av prinsipiell interesse i alle trinnene i prosessen, fra forberedelse til oppfølging av kjennelsen.

Sakene i Trygderetten, på sin side, blir i mindre grad referert til i nemndas beslutninger. En informant med relasjon til begge organene forteller at enkeltavgjørelser i Trygderetten har liten betydning i Ankenemndas saksbehandling, men at en henvisning til *praksis* i Trygderetten kan veie noe tyngre. En annen informant forteller at det ut i fra vedkommendes ståsted ikke synes å være noe utveksling mellom organene. Eksempelvis nevnes ikke Trygderetten i saksfremleggene.

I intervjuene vurderes domstolene som lite relevante for Ankenemndas saksbehandling. Den eneste henvisningen knytter seg til praksis for å avvise klager hvor klagefristen er oversittet. Her er det lik praksis i Ankenemnda, Trygderetten og i domstolene.

7.1.5 Nemndas legitimitet

Det er her undersøkt om nemnda oppleves som et legitimt organ, og om partsrepresentasjon eller representasjon fra NHO legitimerer at arbeidsgiver dekker sykepenges de første 16 dagene i sykeperioden.

Partenes representanter understreker nemndas legitimitet i kraft av trepartssamarbeidet. Fra deres ståsted anses deltakelsen i nemnda som en viktig del av organiseringen i det norske arbeidslivet. De mener nemnda har høy legitimitet, til tross for at NHO og LO ikke representerer alle arbeidsgiverne og arbeidstakerne. Argumentet er at NHO og LO er de største aktørene på feltet, og at de ikke gjør forskjeller på medlemmer og ikke-medlemmer som inngår i konflikten. Dermed er det ikke problematisk at ikke andre arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner er representert, er argumentet. Det trekkes også frem Ankenemndas status som uavhengig klageorgan. For arbeidsgiveren betyr det at saken blir vurdert i et annet organ enn NAV. Dette er særlig viktig da det i den konkrete tvisten står mellom arbeidsgiver og NAV. Nemndas organisering som et uavhengig organ kan dermed sies å gi nemnda økt legitimitet overfor arbeidsgiveren, resonnerer informanten.

Som tidligere diskutert, er det lite kjennskap blant arbeidsgiverne om Ankenemnda og dens sammensetning. Flere arbeidsgivere gir i intervjuene – etter at nemndas sammensetning er forklart for dem – uttrykk for at de opplever at NHOs representasjon gir nemnda økt legitimitet, også når de selv ikke er NHO-medlemmer. Dette gjelder også flere kommuner som er intervjuet. Det vises riktignok til det at KS er deres interesseorganisasjon, men det oppleves likevel som positivt at arbeidsgivers syn er representert.

Fra forvaltningens ståsted har imidlertid nemnda vesentlig lavere legitimitet. Det vises til hvordan nemndsmedlemmene til tider kan gå fra å være dommere til å være advokater, noe som svekker nemnda, mener flere informanter. Her må det anmerkes at rollen som *partsoppnevnt* dommer er en krevende og sammensatt rolle, da det ligger i rollens natur å måtte balansere mellom representasjon på den ene siden, og en ren dommerrolle på den annen side.

7.2 Samfunnseffekter

Samfunnseffekter handler i denne sammenhengen om to forhold; 1) endret praksis i forvaltningen som følge av Ankenemndas behandling av sakene, og 2) arbeidsgivernes aksept av ansvaret for sykepenges i arbeidsgiverperioden og eventuell endring i terskel for å ty til Ankenemnda som en måte å klage på.

7.2.1 Effekter i forvaltningen

Ankenemndas virksomhet og kjennelser gir effekter i forvaltningen; 1) i forbindelse med den konkrete saken, hvor Ankenemndas sekretariat både utreder saken og sender saken tilbake til enheten som har fattet vedtak, 2) gjennom Ankenemndas kjennelser og praksis, og 3) gjennom øvrig kontakt med arbeids- og velferdsetaten og -direktoratet.

I forbindelse med den konkrete saken sender sekretariatet/ NAV Klageinstans saken tilbake til enheten som har fattet vedtak dersom vedtaket blir opphevet, eller der det er gjort feil i begrunnelsen for vedtaket (se tekstboks). I tillegg har sekretariatets utredning en kontrollfunksjon av om flere prosessuelle steg er gjort riktig i underinstansens behandling. Dersom sekretariatet finner avvik, vil det gi tilbakemelding i forbindelse med tilbakesending av saken. Sekretariatet og nemnda har dermed en kontrollfunksjon overfor NAV Forvaltning og varsler enheten om avvik i saksbehandlingen. En effekt av dette forventes å være læring i underinstansen og bedre saksbehandling i fremtiden.

Figur 26: Når gir NAV Klageinstans tilbakemelding til NAV Forvaltning?

NAV Klageinstans skal gi tilbakemelding i avvikssaker og ikke i alle saker. Avvikssaker er definert som saker hvor vedtaket:

- Omgjøres helt eller delvis
- Oppheves/hjemvises til ny behandling
- Stadfestes med annen begrunnelse
- Stadfesting hvor begrunnelsen er mangelfull

Man skal også skrive tilbakemelding i saker der:

- Begrunnelsen er spesielt god
- Det er merknader til oppfølging på arbeidslinja
- Det er spesielt god kvalitet.

NAV Klageinstans bør se etter følgende i underinstans sine vedtak og saksbehandling:

I vedtaket:

- Riktig hjemmelsbruk
- Konkret og individuell begrunnelse
- Tilstrekkelig dokumentasjon

I klageomgangen:

- Vurdering av anførsler
- Riktig hjemmelsbruk
- Konkret og individuell begrunnelse
- Historikk
- Subsumsjon

I saksbehandlingen:

- Nasjonal standard er fulgt
- Fastlagte rutiner er fulgt

Kilde: NAV Klageinstans

Det er forskjeller i hvordan NAV Forvaltningsenhetene håndterer tilbakemeldingene fra nemndas sekretariat. Noen forvaltningsenheter synes å systematisk følge opp avgjørelsene og tilbakemeldingene internt, og formidler dette til NAV-kontorene. En informant forklarer det slik:

Vi får alltid en beskjed fra AN når saken er ferdig. I GoSYS får vi en beskjed når saken er ferdig, og får kjennelsen. Hvis vi har bommet på noe, vil de vise til det. Det er fortløpende tilbakemeldinger. Sakene ligger nok en god stund. Men når de er ferdige, får vi beskjed med en gang. Da gir vi et videre beskjed nedover.

Vi prøver å tilpasse praksis og gå i kontakt med NAV-kontorene hvis Ankenemnda var uenig. Men det er opp til NAV-kontoret. Det er jo nesten ikke en sak som er lik.

-en informant i en enhet i NAV Forvaltning

En annen fylkesenhet beretter at tilbakemeldinger fra nemnda spres internt i faggruppen i avdelingen, men det er ikke noe informasjonsflyt nedover til NAV-kontorene.

Andre enheter i NAV Forvaltning synes å ha en enda mer sporadisk oppfølging av tilbakemeldingene, og uten at kontorene informeres. Også flere NAV-kontorer trekker frem at de *ikke* har hørt noe mer om sakene etter at de har avgitt sin vurdering som legges til grunn for NAV Forvaltnings vedtak. Etter hva en fylkesenhet og et annet NAV-kontor i et annet fylke forteller, er praksisen for oppfølging og tilbakemeldinger nedover i kjeden vesentlig bedre utviklet i saker som gjelder arbeidsavklaringspenger. Generelt synes det å være mer kontakt mellom NAV-kontoret og NAV Forvaltning i den konkrete saken i forkant av vedtaket (som så ankes) enn i etterkant, når nemnda har avsagt en kjennelse.

Ankenemndas kjennelser og praksis er med på å påvirke NAV Forvaltnings og NAV-kontorenes praksis. Dette foregår hovedsakelig via indirekte kanaler. Flere informanter i underliggende instanser forteller at Ankenemndas avgjørelser er vanskelig tilgjengelige i Lovdatas betalingstjeneste, og at det derfor er utfordrende å se til nemndas kjennelser når en sak behandles.

Ankenemndas praksis og utfall i saker med prinsipiell betydning blir vist til i rundskriv som brukes i saksbehandlingen i NAV. Rundskriv er et viktig verktøy for både NAV-kontorene og NAV Forvaltning. Ankenemndsaker som refereres til i rundskrivene forventes å ha en effekt for den videre saksbehandlingen i underliggende instanser. Dette understrekes av at NHO og LO velger å benytte dissens for å «svekke» prinsipielt viktige sakers styrke i rundskrivene.

Rikstrykdeverkets rapport om Ankenemnda fra 2000 gir et eksempel på hvordan nemndas kjennelse har blitt et styrende prinsipp i 8-13 saker hvor det er uenighet om hvilken arbeidsgiver som skal betale sykepenger i tilfeller hvor arbeidstaker har flere arbeidsforhold.

§ 8-13: Flere arbeidsforhold - Hvilken arbeidsgiver skal betale sykepenger?

Spørsmålet var ikke avgjort i tidligere praksis. Problemstillingen var følgende: Hvis en arbeidstaker har flere arbeidsforhold med samme krav til funksjonsevne og blir delvis sykmeldt, kan det oppstå konflikt mellom arbeidsgiverne om arbeidstakeren skal være delvis sykmeldt i begge arbeidsforhold eller fullt ut i det ene, noe som vil kunne medføre at arbeidsgiverne belastes ulikt med hensyn til fravær og sykepengeutbetaling.

I AN-sak 18/94 var det spørsmål om arbeidstakeren selv kunne velge hvilket arbeidsforhold hun skulle være sykmeldt fra ved delvis sykmelding. AN kom til at arbeidstakeren ikke selv

kunne velge fritt hvilket arbeidsforhold og hvilken arbeidsgiver som skulle belastes med arbeidsgiverperiode når kravet til funksjonsevne i begge stillingene var likt, og det ikke var legenttalelser som begrunnet arbeidsuførhet bare i det ene arbeidsforholdet. I dette konkrete tilfellet forelå ikke en slik begrunnelse.

Med mindre arbeidsgiverne kom til enighet seg i mellom om en annen fordeling, ble hun ansett som 50% sykmeldt i forhold til hver av sine arbeidsgivere. AN bemerket at hvis arbeidstakeren fritt skulle kunne velge hvilket arbeidsforhold hun skulle være borte fra, ville dette kunne medføre en urimelig forskjellsbehandling der en av arbeidsgiverne ble belastet med en uforholdsmessig større andel av kostnadene enn det reelle forhold tilsa. Rikstrygdeverket har siden lagt dette prinsippet til grunn.

-Rikstrygdeverket

Måten kjennelsene brukes i rundskrivene på kan imidlertid forbedres, ifølge en informant. Informanten gjorde flere stikkprøver i rundskriv under intervjuet om var «lite imponert» over hvordan kjennelsene ble brukt. Kjennelsene blir riktignok referert til, men omtales ikke. Samtidig opplever flere NAV-kontorer at kjennelsene er lite tilgjengelige, noe som øker terskelen for å sette seg inn i hva saken handlet om.

Ankenemndas sekretariat har vært i dialog med arbeids- og velferdsdirektoratet i forbindelse med utformingen av informasjonsmateriell mot arbeidsgivere. Dette gjelder særlig § 22-13 sakene hvor informasjonen til arbeidsgiverne tidligere har vært utydelig, tvetydig eller direkte feil i forhold til gjeldende regelverk. Det gjelder både skriftlig informasjon og informasjon arbeidsgiver kan få muntlig fra NAV-kontoret. Det vises til endringer i informasjonsmaterialet, som er gjort for å forebygge misforståelser hos arbeidsgiver. Konkret gjelder det tidligere feilinformasjon om at det er nødvendig med signatur fra arbeidstaker på hvert refusjonskrav (noe som ikke er nødvendig) og manglende informasjon om at arbeidsgiver fortløpende skal sende inn refusjonskrav, og ikke skal avvente vedtak fra NAV-kontoret. Som Oxford Researchs stikkprøve viser (se kapittel 6.2.1), er dette nå tydeliggjort i informasjonsmaterialet. Flere intervjuer tyder på at slike endringer kan gjøre reelle forskjeller med tanke på klagesaker. En informant i en enhet i NAV Forvaltning mener at § 22-13 sakene kunne vært unngått helt, hvis bare informasjonsvirksomheten mot arbeidsgiverne var god nok³³.

7.2.2 Effekter i arbeidslivet

I tillegg til å kunne gi effekter i forvaltningen, antas Ankenemnda å gi effekter i arbeidslivet.

Det er usikkert hvorvidt Ankenemndas kjennelser gjør seg bemerket i arbeidslivet på generelt plan. Et nemndsmedlem svarer på spørsmålet om det er kjent hvilke virkninger nemndas avgjørelser har utover den konkrete tvisten:

³³ NHO har blant annet hatt kortfattet informasjon om sykepengesaker i arbeidsgiverperioden på sine nettsider. I forbindelse med refusjon av sykepenger for kronisk syk arbeidstaker, viser NHO til et rundskriv fra NAV fra 2013.

[Jeg] Tviler litt på det. Ankenemnda er litt bortgjemt. Men så kommer det jo inn en del klager. Man blir jo gjort oppmerksom på dette. Det er tross alt en viss grunn til at [partene i arbeidslivet] er opptatt av nemndas fortsatte eksistens. Da må den ha en viss betydning. Noe engasjement er det rundt det. [om det er det] hos den ordinære arbeidsgiveren, vet jeg ikke

-et nemndsmedlem

De fleste arbeidsgiverne synes ikke å ha særlig god kjennskap til nemnda og til klagemulighetene. Flere ga uttrykk for at de ikke var kjent med nemnda da de valgte å anke NAV Forvaltnings vedtak. På den annen side finner vi også en bedrift som strategisk har styrket sin interne kompetanse på sykmeldingsfeltet, og som er godt kjent med mulighetene for Klageinstans. Videre har både NHO, KS, Infotjenester og flere advokatfirmaer drevet informasjonsvirksomhet om Ankenemnda og mulighetene for å både bestride sykmeldinger og anke NAV Forvaltnings vedtak, særlig i § 8-4 saker. Dette forutsetter at aktørene er kjent med Ankenemnda og dens kjennelser, så vel som med forvaltningssystemet. Aktørene er imidlertid ikke nødvendigvis kjent med de *nyeste* avgjørelsene i nemnda, men viser gjerne til eldre saker av prinsipiell karakter.

I § 22-13 sakene kan det sies at behandlingen i Ankenemnda medfører en læringsprosess hos arbeidsgiveren. Flere arbeidsgivere forteller at de etter saken hadde fått bedre kjennskap til gjeldende regelverk. Noen har også trukket konsekvenser av sakene og har gjort organisasjonsmessige endringer (sentralisering av sykepengeoppfølging) eller drevet informasjonsvirksomhet ut i organisasjonen mot avdelingslederne. Dette understrekes også av at relativt få arbeidsgivere synes å ha hatt mer enn én § 22-13 sak. Her foreligger imidlertid kun data fra 2014, 2015 og 2016.

Flere informanter forteller at det de senere årene har blitt økt oppmerksomhet om klagemulighetene (og muligens også Ankenemnda), og at dette kan ha påvirket arbeidsgivernes terskel for å klage. Det understrekes at dette er spekulasjon fra informantenes side. Det foreligger ikke systematiske data om sammenhengen der. Det kan tenkes at økt fokus på klagemulighetene og på nemnda bidrar til økning i saker, eller omvendt, at kjennskap til nemndas praksis fører til færre klagesaker.

I de tilfellene hvor Ankenemnda gir arbeidsgiver medhold i § 8-4 saker, tar nemnda også stilling til fastlegens vurdering av om det foreligger arbeidsuførhet som klart skyldes en sykdom. I mange tilfeller er arbeidsuførheten ikke tilstrekkelig dokumentert, eller begrunnet, noe som gjøre at arbeidsgiver får medhold. Dette kan tenkes å medføre samfunnseffekter på sikt, hvor fastleger endrer sin praksis med «liberal» utskrivning av sykmeldinger. Noen informanter observerer imidlertid at fastlegenes praksis tilsynelatende ikke har endret. En mulig endring i fastlegenes praksis er ikke undersøkt systematisk i denne rapporten.

7.3 Oppsummering og anbefalinger

Gjennomgangen av 2014- og 2015-sakene viser at store bedrifter, og arbeidsgivere fra Sør-Vestlandet og fra Osloregionen er sterkt representert i Ankenemnda. Noe overraskende, er også en god del offentlige arbeidsgiverne blant klagerne. Dette gjelder særlig § 22-13 sakene.

Vi finner at det er forskjell på bruker- og samfunnseffekter. Ankenemnda løser etter all sannsynlighet alle relevante tvister, og det er tilnærmet 100 % fullbyrdelse av nemndas kjennelser. Mens § 22-13

sakene sjelden går arbeidsgivers vei, får arbeidsgiver medhold i to av tre § 8-4 saker. Det er også her det oftest er dissens.

I tillegg fører ankebehandlingen i nemnda til at arbeidsgiverne får bedre kunnskap om regelverket. Hva gjelder § 22-13 sakene, har de fleste arbeidsgiverne kun én sak. Klagebehandlingen har altså en læringseffekt for arbeidsgiverne. Dette bekreftes også i intervjuene. Brukereffektene omfatter videre nemnda selv; Ankenemnda påvirkes nokså ofte av sine tidligere avgjørelser.

Til sammenlikning, er samfunnseffektene mindre tydelige. Kunnskapen om nemnda og kjennelsene spres til forvaltningen, både gjennom den enkelte saken, og gjennom NAVs rundskriv. Spredningen fremstår imidlertid som sporadisk. Vi finner få tydelige samfunnseffekter i arbeidslivet. Det er lite kunnskap om Ankenemnda, noe som svekker nemndas legitimitet. Dette er med tanke på at nemnda ble opprettet for å legitimere at ansvar for sykepenger, de første 16 dagene, ble lagt over til arbeidsgiverne. Det har riktignok blitt økt bevissthet om klagemulighetene blant arbeidsgiverne, men dette ser ikke ut til å komme som en følge av Ankenemnda eller NHOs involvering i nemnda.

7.3.1 **Anbefalinger**

Mer systematisk arbeid med kjennelsene i NAV

Nemnda påvirker forvaltningen gjennom både den konkrete saken og generell kunnskap om nemndas virksomhet. Selv om NAV Forvaltning som har fullbyrdelsesansvaret får systematiske tilbakemeldinger om den enkelte kjennelsen, er informasjonsflyten tilbake til NAV-kontorene sporadisk og lite systematisert. Vi vet at NAV-kontorene etterlyser lettere tilgjengelig kunnskap om utfallene i sakene.

Evaluators kan se for seg at en systematisert form for tilbakemeldinger til kontorene også kan føre til at kontorene blir bedre til å utrede sakene, noe som både vil minske faren for at feil vedtak fattes i NAV Forvaltning, og at Ankenemndas ressursbruk reduseres.

Informasjonsvirkemidler

Oxford Research anbefaler at Ankenemnda og NAV har økt fokus på informasjonsarbeid utad. Som § 22-13 sakene viser, har informasjon og kunnskap mye å si for driverne for at sakene oppstår. Videre forventer vi at økt kunnskap om nemnda vil bidra til økt legitimitet.

8. anbefalinger og alternative modeller

Dette kapitlet oppsummerer Oxford Researchs anbefalinger fra denne evalueringen. Først presenteres evaluators generelle anbefalinger for Ankenemnda, deretter presenteres det tre alternative organisasjonsmodeller for Ankenemnda. Modellene er ment som tiltak for bedre funksjon og uavhengighet i Ankenemnda utover våre generelle anbefalinger. Alle anbefalingene tar utgangspunkt i hensyn til effektivitet og uavhengighet i saksforberedelse, -behandling og -oppfølging.

8.1 Generelle anbefalinger

Selv om et «nullalternativ» er blitt foreslått av enkelte informanter, altså ikke å gjøre noen endringer, mener Oxford Research at det på bakgrunn av funnene i evalueringen er nødvendig å gjøre flere justeringer. De styrende hensynene i denne sammenhengen er bedre og mer effektiv saksbehandling, samt forsvarlig saksbehandling med uavhengighet i saksforberedelsen.

Vi redegjør nedenfor for seks anbefalinger som vi mener bør vurderes, uavhengig av om nemnda skal legges ned (modell 1), videreføres med justeringer (modell 2) eller om sekretariatet flyttes (modell 3). Disse seks anbefalingene er:

- Regulere oppnevningstid og gjenoppnevningstid for leder og medlemmer av Ankenemnda
- Formalisere praksis for saksbehandlingen i Ankenemnda i en skriftlig instruks eller praksisbeskrivelse
- Kvalitetsskjemaer og administrativ styring som virkemiddel
- Informasjon som virkemiddel for økt kunnskap om regelverket
- Organisatoriske effektiviseringstiltak
- Tiltak for økt offentlighet og tilgjengelighet

Vi redegjør videre for to anbefalinger som i større grad er knyttet til de alternative modellene:

- Vurdere tiltak for økt organisatorisk uavhengighet fra NAV for sekretariatet
- Vurdere delegasjon av § 22-13 saker til sekretariatet

8.1.1 Regulere oppnevningstid og gjenoppnevningstid

Etter Oxford Researchs vurdering bør oppnevnings- og gjenoppnevningstid reguleres for medlemmene og leder av Ankenemnda. Difi antar at bestemmelser om oppnevnings- og gjenoppnevningstid kan ha betydning for en nemnds uavhengighet, legitimitet og effektivitet. Det vanlige i statlige nemnder er at medlemmenes funksjonstid er fire år om gangen. Det er interessant å merke seg at det i flere nemnder åpnes for at ikke alle medlemmene skiftes ut på en gang. Hensynet er å sikre kontinuiteten i nemndsarbeidet. Oxford Research vil anta at hensynet til kontinuitet er vesentlig for Ankenemndas

arbeid. Det tilsier at funksjonstiden for leder bør være fire år, men med mulighet for gjenoppnevning en eller to ganger. Det gir en maksimal funksjonstid for leder på 12 år.

Når det gjelder medlemmene fra LO og NHO er disse ansatte i sine respektive organisasjoner noe som kan forventes å føre til en del skifter grunnet ansettelsesforhold. Oxford Research mener det likevel kan være grunn til å angi en maksimal funksjonstid for personmedlemmene fra LO og NHO.

Sakene i Ankenemnda er ikke spesielt kompliserte. Det kan derfor være en fordel at medlemmene ikke sitter i Ankenemnda i flere tiår. Det kan tenkes at en blir preget av institusjonen og at motivasjonen går ned dersom en har sittet i samme nemnd svært lenge. Nye medlemmer kan tilføre nye perspektiver. Når det gjelder medlemmer fra LO og NHO vil vi foreslå at samme medlem ikke kan sitte som medlem i mer enn åtte år. Det bør ikke stilles noe krav til at de åtte årene skal være samlet i en periode. Poenget er å regulere en maksimal funksjonstid.

Det kan stilles spørsmål om funksjonstiden bør gjelde samlet for både oppnevnt funksjon som medlem og varamedlem. Med andre ord skal den foreslåtte maksimale funksjonstiden på åtte år inkludere både funksjon som medlem og varamedlem.

8.1.2 Formalisere praksis i en skriftlig instruks eller praksisbeskrivelse

Selve saksbehandlingen i nemndsmøtene og samhandlingen mellom Ankenemnda og sekretariatet er i liten grad formalisert i skriftlige dokumenter. Vi vil anbefale at praksis skriftliggjøres i en intern prosedyrebeskrivelse. Det kan være en kort beskrivelse. Etter Oxford Researchs vurdering synes den praktiske gjennomføringen av nemndsmøtene å være godt tilpasset sakstypene og nemndas institusjonelle særtrekk.

8.1.3 Kvalitetsskjemaer og styring

I evaluerings- og kvalitetssikringssammenheng spiller NAV Klageinstans' registeringsark, de såkalte kvalitetsskjemaene, en viktig rolle. For å ytterligere øke nytten av skjemaene vil Oxford Research anbefale at det også registreres noen opplysninger om arbeidsgiver så langt det lar seg gjøre med hensyn til anonymitet. Et interessant skille i denne sammenhengen er om arbeidsgiver er offentlig eller privat.

Ankenemnda er et uavhengig klageorgan, og bør i så måte fortsatt være i størst mulig grad fristilt. Samtidig har fristillingen medført at det er uklart hvor ansvaret for styring og oppfølging av Ankenemnda ligger. Dette eksemplifiseres av de langvarige ressursmessige utfordringene som fortsatt ikke er løst. Oxford Research anbefaler derfor at Arbeids- og sosialdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet avklarer seg imellom hvor ansvaret for oppfølging av nemnda, samt bevilgning av ressurser bør ligge.

8.1.4 Informasjon som virkemiddel

Som nevnt avslutningsvis i kapittel 7, mener evaluator at det er behov for fortsatt informasjonsvirksomhet ut mot forvaltningen og arbeidsgiverne om regelverket og nemndas praksis. Særlig § 22-13 sakene kan relativt enkelt unngås med bedre opplysning og kunnskapsspredning. Dette gjelder både

hva som konkret forventes av arbeidsgiverne med tanke på refusjonskrav (forut for klagen), men også informasjon om praksis i Ankenemnda (etter avslaget). I avslagsbrevene informeres arbeidsgiver om klagemuligheten, men det gjøres trolig ikke oppmerksom på at Ankenemndas praksis medfører at tilnærmet alle vedtakene blir stadfestet. Det er grunn til å forvente at disse tiltakene vil bidra til å redusere antall klager.

8.1.5 Organisatoriske effektiviseringstiltak

Oxford Research anbefaler at det i 2017 og 2018 ved behov avholdes flere møter enn i dag, for å bygge ned restansene. Det medfører også at sekretariatet må tilføres ekstra ressurser for å behandle restansene. Vi er kjent med at det i praksis er en utfordring å kunne få gjennomført mange møter. I en slik – ekstraordinær - situasjon kan det være hensiktsmessig å benytte seg av vararepresentantene i større grad enn hva man gjør i dag.

Behovet for ekstra møter vil reduseres dersom § 22-13 sakene delegeres til sekretariatet.

8.1.6 Offentlighet og tilgjengelighet

Ankenemnda er lite kjent, både for arbeidsgiverne og for andre miljøer. Det finnes lite informasjon om nemnda og dens virksomhet. Kjennelsene publiseres riktignok på Lovdata (plussversjonen), men tilgang forutsetter at vedkommende har et abonnement. Difi påpeker at det er blitt mer vanlig at nemnder offentliggjør nøkkelinformasjon, og delvis også årsrapporter³⁴.

For å få økt offentlighet og tilgjengelighet for potensielle brukere, men også for journalister, academia og andre interesserte, bør det vurderes å opprette en egen nettside som inneholder relevant informasjon om nemndas virksomhet, sammensetning og kjennelser. Ankenemnda har gjennom kvalitetsskjemaene grundig informasjon om sakene, og det kan vurderes å tilgjengeliggjøre relevant statistikk på aggregert nivå. Slike data vil også kunne benyttes i nemndas årsrapporter og bidra til å gi Arbeids- og sosialdepartementet og direktoratet bedre innsikt i nemndas virksomhet. Det lages allerede en kort rapport årlig om Ankenemndas virksomhet til bruk i forvaltningen. Informasjonen i denne kan gjenbrukes i en offentlig versjon der informasjon som ikke er ment for offentligheten blir tatt bort. Statistikk om kjennelsene, ressursforbruk og nøkkelinformasjon om aktiviteter bør kunne offentliggjøres. Oxford Research vil bemerke at en slik hjemmeside ikke trenger å oppdateres mer enn noen få ganger pr år.

Oxford Research antar at økt synlighet og tilgjengelighet vil bidra til å gi nemnda økt legitimitet blant brukerne. Vi vil understreke at kostnadene antas å være relativt lave. Hovedkostnaden er sannsynligvis å opprette en hjemmeside.

³⁴ Difi (2014): Viltvoksende nemnder? Om organisering og regulering av statlige klagenemnder

8.1.7 Vurdere tiltak for økt organisatorisk uavhengighet fra NAV for sekretariatet

Etter Oxford Researchs vurdering er sekretariatet for Ankenemnda i liten grad organisatorisk uavhengig av NAV. Disse forholdene må etter vår vurdering ses i sammenheng med at sekretariatet har en helt avgjørende rolle i saksforberedelsen og også skriver innstillinger til vedtak. På den bakgrunn bør tiltak for å øke sekretariatets uavhengighet vurderes.

Oxford Research vil særlig peke på at sekretariatet ikke har egne lokaler og at de er ansatt i NAV Klageinstans. Sekretariatets medlemmer har heller ikke egne stillinger for arbeidet med forberedelse av Ankenemndsakene. Dersom sekretariatet gis egne lokaler og ansettelsesforholdet som sekretærer ikke er direkte gjennom NAV, vil den organisatoriske uavhengigheten øke. Endelig er det kun en rådgivende lege, og den rådgivende legen er også ansatt i NAV Klageinstans. Dersom sekretariatet får adgang til å bruke to leger øker det rettssikkerheten. Ideelt sett burde ikke alle de rådgivende legene være ansatt i NAV. Dagens situasjon med kun en rådgivende lege som også er ansatt i NAV Klageinstans gir liten organisatorisk uavhengighet.

8.1.8 Delegasjon

Vi har sett at behandlingen § 22-13 sakene i praksis medfører betydelige utfordringer for dagens Ankenemnd. En mulighet er å delegere ansvaret for å fatte vedtak i § 22-13 sakene til sekretariatet. Disse sakene er i all hovedsak rettslig avklart og statistikken viser at NAV gis medhold i 98 prosent av sakene. Det er svært få av disse sakene der Ankenemndbehandlingen har noen realitet for vedtaket (kjennelsen). Samtidig utgjør disse sakene en stor andel av total antall saker. Difi (2014) påpeker at ulike former for delegasjon i praksis ikke er uvanlig når det gjelder at særlig hensynet til effektivitet gir behov for å delegere saksforberedelse og avgjørelse (fortrinnsvis av enklere saker) til et utvalg av nemndsmedlemmer, nemndsleder eller sekretariatet. Eventuell delegasjon av § 22-13 saker til sekretariatet bør reguleres i forskrift.

Dersom § 22-13 sakene delegeres til sekretariatet, bør sekretariatets organisatoriske avstand til NAV økes. Etter Oxford Researchs vurdering er sekretariatet for Ankenemnda i liten grad organisatorisk uavhengig av NAV.

Det er i størst grad behov for delegasjon av § 22-13 sakene innenfor dagens ordning for Ankenemnda. Men spørsmålet kan også oppstå i alternative modeller.

8.1.9 Partsrepresentasjonen i Ankenemnda

Den opprinnelige begrunnelsen for partsrepresentasjonen i nemnda var at denne kunne bidra med særlig arbeidsrettslig innsikt og også være en kanal til den praktiske virkeligheten. Evalueringen viser at de fleste tvistesaker for Ankenemnda ikke krever særlig arbeidsrettslig innsikt. § 22-13 sakene er rettslig avklarte og enkle, mens sakene som gjelder arbeidsuførhet i hovedsak dreier seg om faktum og det konkrete saksforholdet. Som vi tidligere har nevnt kan det i noen saker være dissens, og medlemmene fra LO og NHO kan innta en slags advokatrolle i saksbehandlingen. Nemndas leder avgjør

i praksis utfall i sakene ved dissens, da medlemmene fra LO og NHO er *systematisk* uenige med hverandre i dissenssaker. For disse tvistesakene fungerer Ankenemnda primært som interesserepresentasjon og ikke som et diskuterende kollegium basert på spesialisert kompetanse.

Oxford Research ser også fordeler med partsrepresentasjon. Arbeidsgivere vi har intervjuet opplever at det er positivt med partsrepresentasjon i Ankenemnda. Rent faktisk har partsrepresentasjonen trolig mindre å si, siden Ankenemnda i liten grad er kjent blant arbeidsgivere.

Partsrepresentasjonen i Ankenemnda kan også oppfattes som et politisk middel for å gi den omfattende reformen i 1977 legitimitet hos arbeidsgiverne. Dette hensynet har mindre vekt i dag, siden arbeidsgivers ansvar for sykepenger i arbeidsgiverperioden er innarbeidet. Det er med andre ord betydelig mindre behov for partsrepresentasjonen av rene legitimitetshensyn.

Samlet sett vurderer Oxford Research at det ikke er sterke faglige hensyn som begrunner partsrepresentasjon. Partsrepresentasjon synes ikke å ha særlig reell betydning utover den systematiske dissensen i visse tvistesaker. Intervjuene med bedrifter viser at NHOs og LOs representasjon oppleves som uproblematisk i nemnda, selv når arbeidsgiveren ikke er NHO-medlem. Det sentrale synes å være at arbeidsgiverinteressen er ivaretatt³⁵. Oxford Research konkluderer med at partsrepresentasjonen fungerer tilfredsstillende. Hvorvidt man vil opprettholde partsrepresentasjon dersom Ankenemnda legges ned og myndighetsområdet overføres til et annet organ, er mer et politisk, enn faglig spørsmål.

8.2 Alternative modeller

I det følgende diskuteres veien videre for Ankenemnda. Det skisseres tre alternativer, hvor ett forutsetter at nemnda blir lagt ned, mens de andre alternativene forutsetter at nemnda skal bestå, men med justeringer i myndighetsområde og organisering. Oxford Researchs vurdering er at dagens ordning uten justeringer, ikke er et alternativ som kan anbefales. Vi begrunner dette med flere faktorer: problematikken som gjelder § 22-13 saker, kort organisatorisk avstand til NAV og lang saksbehandlingstid og restanser.

8.2.1 Modell 1: Ankenemnda legges ned

Ett alternativ er at nemnda legges ned og at dens ansvarsområde legges til Trygderetten. I et slikt scenario vil klager på vedtak i NAV Forvaltning behandles i første omgang av NAV Klageinstans, på lik linje med de øvrige sykepengesakene. Andre klageinstans vil i denne sammenhengen – på lik linje med de øvrige sakene – være Trygderetten. Både Trygderetten og NAV Klageinstans antas å besitte den nødvendige kunnskapen og vil dermed være skikket til å behandle klagen som i dag behandles i Ankenemnda.

³⁵ Arbeidsgiverne vi har intervjuet synes det er positivt at NHO er representert, selv om de selv ikke er medlem av NHO.

Det foreligger ikke data om Trygderettens ressursbruk, men det antas at den samlede ressursbruken for sakene vil reduseres dersom de blir lagt til Trygderetten. Vi begrunner dette med at NAV Klageinstans har en lavere ressursinnsats knyttet til saksbehandling av klagesaker i sykepengesaker enn Ankenemnda. Oxford Research antar videre at det totalt sett vil komme færre saker til Trygderetten enn hva Ankenemnda får i dag. Dette henger sammen med at Ankenemnda i dag er første klageinstans. Denne rollen vil overtas av NAV Klageinstans. Kun i de tilfeller hvor arbeidsgiver velger å anke første klageinstansens vedtak, vil Trygderetten bli forelagt saken.

Oxford Research vurderer at denne modellen potensielt vil medføre kortere saksbehandlingstid. Sakene vil behandles og oversendes Trygderetten fortløpende, fremfor at sakene venter på behandling i månedlige møter i Ankenemnda. Dette forutsetter imidlertid at 1) Trygderettens ressurser økes i takt med økt omfang av klagesaker, og 2) utredningen i forkant er grundig nok. Trygderetten utreder ikke sakene selv. I saker hvor Trygderetten vurderer at utredningen har vært for dårlig vil Trygderetten oppheve NAV Forvaltnings vedtak og returnere saken til NAV Forvaltning. Dette kan medføre lengre saksbehandlingstid.

Funn i denne evalueringen tyder på at nemnda ikke har en legitimerende funksjon for at arbeidsgiver dekker sykepenger de første 16 dagene av sykeperioden. Dette skyldes mest sannsynlig for lite kjennskap om nemnda. For klagerens del er det avgjørende at det er mulighet til å klage på NAV Forvaltnings vedtak, ikke det at arbeidsgiverne kan benytte seg av Ankenemnda. Partsrepresentasjon gir en viss økt legitimitet, men synes ikke å være avgjørende for arbeidsgivernes valg om å klage.

Etter evaluators vurdering fremstår det som et reelt alternativ at Ankenemnda legges ned og at myndighetsområdet overføres til Trygderetten.

Vi vil samtidig bemerke at det er noen prinsipielle forskjeller mellom sakene som behandles i Ankenemnda og sakene som behandles i Trygderetten. Når disse sakene er lagt til en egen ankenemnd, kan dette blant annet begrunnes i den prinsipielle forskjellen mellom de sakene Trygderetten behandler og sakene i Ankenemnda. Trygderetten behandler saker som gjelder «individuelle rettigheter og plikter» etter diverse trygde- og pensjons-lover, altså rettigheter og plikter som tilligger en privatperson når det gjelder ytelser etter disse lovene. Partsforholdet er på den ene siden en privatperson som er medlem av en trygde/pensjonsordning og vil kunne ha rett til ytelser, og på den andre siden trygde/pensjonsordningen (NAV). Når det gjelder saker i Ankenemnda er partsforholdet i praksis arbeidsgiver mot NAV. Folketrygden/NAV vil altså være part også her, men saken blir likevel «motsatt» av det som er vanlig for Trygderetten, hvor det er en privatperson som mener å ha rett til å få noe utbetalt fra NAV. I ankenemndsakene er det nemlig NAV som mener å ha rett til å få refusjon fra arbeidsgiver for sykepenger NAV har utbetalt til arbeidstakeren. Dersom Ankenemnda legges ned, og sakene overføres til Trygderetten, innebærer det altså en prinsipiell utvidelse og endring av rammene for saker ved dette organet (Trygderetten). En slik utvidelse vil kreve noen lovendringer, blant annet i trygderettsloven³⁶ § 2 om Trygderettens saklige virkeområde.

³⁶ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1966-12-16-9>

8.2.2 Alternativ 2: Flere justeringer

Oxford Research har videre identifisert flere forslag til hvordan Ankenemnda kan justeres. Evaluators trekker her frem de momentene som vurderes som mest hensiktsmessig med tanke på myndighetsområdet, effektivitet og rettssikkerhet.

Eventuelle justeringer ved Ankenemnda og sekretariatet er knyttet til nemndas myndighetsområde på den ene siden, og nemndas (og sekretariatets) organisering og saksbehandling på den annen side.

Delegasjon av § 22-13 saker

En viktig endring er delegasjon av § 22-13 sakene til sekretariatet. Eventuell delegasjon av § 22-13 saker til sekretariatet bør reguleres i forskrift. Dersom § 22-13 sakene delegeres til sekretariatet, bør sekretariatets organisatoriske avstand til NAV økes. Etter Oxford Researchs vurdering er sekretariatet for Ankenemnda som tidligere nevnt i liten grad organisatorisk uavhengig av NAV.

Organisering og saksbehandlingsregler

Det er en rekke justeringer som evaluator finner hensiktsmessig i denne sammenhengen. Hensikten her må være økt effektivitet og rettssikkerhet.

Ankenemnda og sekretariatet jobber effektivt i dag. Samtidig kan det se ut som om sekretariatets grundige saksforberedelse gjør at nemndsmedlemmene kan bli for passive og i for stor grad lener seg på sekretariatet og dets vurderinger. Det kan derfor stilles strengere krav til forberedelse i nemnda. Fra andre nemnder vet vi at det elektronisk loggføres at medlemmene åpner sakene og scroller seg gjennom sakene og fremleggene. En annen mulighet vil være å gi det enkelte medlemmet ansvar for å legge frem saken for nemnda – en oppgave som i dag ivaretas av sekretariatet.

For å hankses med nemndas utfordringer knyttet til restanser og lang saksbehandlingstid foreslår evaluator særlig to tiltak. Sekretariatet utarbeider i dag saksfremleggene i kronologisk rekkefølge, det vil si i den rekkefølgen saker kommer inn. Her ser evaluator rom for å være mer strategisk i utvelgelsen av sakene. Sakene som kan løses forttere enn andre, kan vurderes å få forrang, særlig i de situasjoner hvor det først må innhentes dokumentasjon fra underliggende instans. Evaluator antar at dette allerede praktiseres delvis, men dette kan formaliseres eller praktiseres mer konsekvent.

Dersom § 22-13 sakene fjernes fra Ankenemnda, forventer evaluator at nemnda totalt vil få færre saker, men til gjengjeld vil sitte igjen med de kompliserte sakene. Det anses ikke som sannsynlig at nemnda vil klare å behandle § 8-4 saker, men bortfall av § 22-13 sakene kan til en viss grad kompenseres med flere kompliserte saker i nemnda.

Hva gjelder sekretariatet for nemnda, ser evaluator særlig to forhold som bør justeres. Per i dag fremstår ressursbruken knyttet til sekretariatet på den ene siden og Ankenemnda på den annen side som ubalansert. Nemndsmedlemmene mottar en godtgjørelse som trolig overstiger den faktiske tidsbruken som brukes til forberedelse og behandlingen av sakene. På den annen side bevilges NAV Klageinstans Oslo og Akershus for lite midler. Mellomlegget mellom bevilgede midler til sekretariatet og faktisk

ressursbruk i sekretariatet (og de merutgiftene det medfører i avdelingen) dekkes i dag av NAV Klageinstans Oslo og Akershus. For sekretariatet (og nemnda) medfører dette en økonomisk avhengighet overfor NAV, noe som vurderes som uheldig. Evaluatør mener derfor at det vil være hensiktsmessig å gjøre justeringer på dagens ressursramme, i tråd med den virkelige ressursbruken.

Sekretariatet er ikke bare økonomisk avhengig av NAV Klageinstans Oslo og Akershus, men også organisatorisk. Saksbehandlerne som utgjør sekretariatet er ansatt i NAV Klageinstans, og har kun en stillingsbrøk knyttet til nemndsarbeidet. Det er tidligere diskutert at sekretariatet både har relativt stor definisjonsmakt over utfallet, og har tette organisatoriske bindinger til avdelingen. Videre benyttes avdelingens rådgivende lege som eneste fagkyndig i saksbehandlingen. På et prinsipielt plan er dette uheldig, da NAV er part i tvistene som behandles, noe som gir organisasjonen et incentiv til å sørge for at flest mulig vedtak (i arbeidsgivers disfavør) stadfestes. Praksisen i dag synes ikke å understøtte dette; sekretariatet vurderer seg selv som uavhengig, og omtrent to av tre § 8-4 saker omgjøres i NAVs disfavør. Det er likevel ikke gitt at dagens tilsynelatende nøytrale praksis videreføres. Evaluatør vil derfor ta til orde for at skillet mellom sekretariatet og NAV Klageinstans tydeliggjøres. Dette kan gjøres ved å fysisk flytte møtene, og i ytterste konsekvens ansette et eget sekretariat.

8.2.3 Alternativ 3: Sekretariatet flyttes

Det er foreslått av flere informanter at § 22-13 sakene behandles av sekretariatet etter fullmakt fra nemnda. Med dagens organisering betyr det i praksis at NAV Klageinstans behandler § 22-13 sakene og fatter vedtak på vegne av Ankenemnda. Gitt sekretariatets bindinger til NAV Klageinstans, synes dette å svekke Ankenemndas rolle som *uavhengig* klageorgan. Et alternativ vil være at sekretariatet flyttes fra NAV Klageinstans Oslo og Akershus til et annet organ som ikke er ankemotpart. Gjennom en slik ordning vil Ankenemnda fortsatt bestå, men rettssikkerheten og uavhengigheten styrkes ved at NAV ikke formelt er involvert lenger.

Med dagens ressursramme og andelen § 22-13 synes det ikke å være hensiktsmessig at det opprettes et eget organ som skal fungere som sekretariat. Praksisen i mindre nemnder slik som denne er at sekretariatet er plassert i en annen institusjon. Et nærliggende grep vil i denne sammenhengen være å flytte sekretariatet til Trygderetten som allerede behandler beslektede saker. Noe liknende ble tidligere praktisert i Danmark, hvor Ankestyrelsen (tilsvarende Trygderetten) fungerte som sekretariat for Dagpengeudvalget (tilsvarende Ankenemnda).

Trygderetten utreder imidlertid ikke sakene selv. Dersom sekretariatet organisatorisk legges til Trygderetten, må det altså medføre at det bevilges midler til å opprette og drifte et eget sekretariat for Ankenemnda.

Litteraturliste

Baldwin, Robert, Martin Cave og Martin Lodge (2012): *Understanding Regulation, Theory, Strategy, and practice*. 2nd ed. Oxford. Oxford University press.

Bragdø-Ellenes, Sunniva. C. (2014). *Overprøving av forvaltningsvedtak i Norge, Sverige og Frankrike*. Oslo: Universitetsforlaget

Difi (2014): Viltvoksende nemnder? Om organisering og regulering av statlige klagenemnder

Finansdepartementet (2005) Veileder til gjennomføring av evalueringer

Graver, Hans Petter (2015): *Alminnelig forvaltningsrett*. Oslo: Universitetsforlaget AS

Justisdepartementet (2009): Veileder: Evaluering av lover. Med tilsvarende anvendelse på forskrifter og andre rettsregler.

NOU 1976: 23 Omlegging av sykepengeordningen

NUT 1958:3 Innstilling fra Komiteen til å utrede spørsmålet om mer betryggende former for offentlig forvaltning

Ot.prp. nr. 68 (1976-77) Om lov om endringer i lov av 17. juni 1966 nr. 12 om folketrygd

Smith, Eivind (1976), Delegasjon av forvaltningsmyndighet til private og til uavhengige organer, TfR 1976 s. 360–390

Smith Eivind og Eckhoff Torstein (2014): *Forvaltningsrett*. Oslo: Universitetsforlaget.

Vedlegg

Sjekkliste for regulering av uavhengige nemnder

Figur 27: Ankenemndas sentrale karakteristikker i henhold til Difis sjekkliste

Momenter på sjekklisten	Funn	Vurdering
Nemndas organisatoriske plassering i forvaltnings-organisasjonen - Er nemnda underlagt andre organer, i så fall hvilke og på hvilke områder (på administrative og organisatoriske og/ eller også faglige områder). Herunder: - I hvilken utstrekning kan klagenemnda instrueres? - Kan andre forvaltningsorganer omgjøre nemndas vedtak, eventuelt klagebehandle dem (for eksempel omkostningsavgjørelser)?	AN ligger under ASD. Departementet har ingen instruksjonsmyndighet. AN er ikke en del av forvaltningshierarkiet. ANs kjennelser kan tas videre i domstol (lovregulert), men dette gjelder ytterst få saker Det har vært lite styring av AN. Nemnda er lite synlig utenfor forvaltningen. AN holder sine møter hos NAV Klageinstans Oslo og Akershus, og får sekretariat og administrative tjenester fra avdelingen	AN har høy grad av formell uavhengighet. Dette vurderes som hensiktsmessig. Det offentlige (som er motpart i sakene) har formelt sett lite innflytelse over nemnda. ANs uavhengige stilling øker dermed AGs rettssikkerhet. AN benytter NAV Klageinstansens ressurser (sekretariat og sakkyndig), noe som reelt sett svekker nemndas uavhengighet. Forvaltningen – som er part i konflikten – får sterkere kontroll over utfallet.
Hvem oppnevner/ ansetter medlemmer til klagenemnda? - Er medlemmene faste eller ansatt/ oppnevnt for avgrenset periode, i så fall hvor lenge og er det mulighet for gjenoppnevning (hvor mange ganger)? - Antall medlemmer. Kompetansekrav til leder, nestleder og øvrige medlemmer. - Skal medlemmene velges blant visse grupper, for eksempel interesseorganisasjoner? - Er det visse grupper som ikke kan være medlemmer i nemnda?	ASD utpeker/ ansetter medlemmer etter innstilling fra NHO/ LO. Andre aktører enn NHO/ LO kan ikke innstille kandidater. Leder for AN utpekes av ASD. Leder skal ha tung trygderettslig kompetanse ASD stiller ikke krav til medlemmene, utover kompetansekravet til leder for AN. Medlemmene oppnevnes for fire år av gangen, ikke noe øvre tak	Muligheten for å sitte i flere perioder kan gi incentiv til å stemme taktisk. Det kan vurderes å innføre en begrensning på antall perioder et medlem kan sitte. Nemnder har spesialistkompetanse, mens domstoler har generalistkompetanse. Dette vanskeliggjør rekrutteringen av evt. ny leder som oppfyller kompetansekravet. Mulige kandidater kan likevel være pensjonerte dommere (praktiseres i Frankrike). Kandidaten bør ha ledererfaring, da leder har en sentral rolle i AN (se nedenfor).
[saksbehandling]	Saksbehandlingen er lite organisert/ fastsatt i lovverket.	Leder har stor innflytelse over saksbehandlingen og må evne å

- Er reglene for saksbehandling organisert eller definert av lovverket?	ANs leder bestemmer ønsket form for saksbehandling I praksis er det ANs leder som bestemmer	håndtere et tidvis konfliktfylt panel.
Hvem ansetter administrativt personale? - Skal nemnda ha eget sekretariat, eventuelt en sekretær som arbeider deltid for nemnda eller skal nemnda benytte administrasjonen til et annet forvaltningsorgan? - Skal sekretariatet samlokaliseres med andre forvaltningsorganer eller ha egne lokaler?	Nemndas sekretariat bestemmes av AV-direktoratet. Sekretariatet er satt sammen av ansatte i NAV Klageinstans Oslo og Akershus, som jobber deltid med AN-saker. AN og sekretariatet er samlokalisert med NAV Klageinstans Oslo og Akershus	Dagens ordning vurderes å svekke ANs uavhengighet. Sekretariatets ressurser er ansatt i NAV og forventes å direkte eller indirekte være påvirket av NAV i sakene hvor NAV er motpart. Sekretariatet benytter avdelingens rådgivende lege som antas å ha incentiv til å være streng og vurdere sakene i forvaltningens favør, grunnet ansettelsesforholdet.
Saksområde - Hvilke saker hører under organet, ev. innenfor hvilket geografisk område?	Ankenemnda som administrativt organ reguleres av folketrygdloven § 21-13. I medhold av folketrygdloven § 21-17 er det gitt en forskrift av 25. mars 1997 med utfyllende bestemmelser om saksbehandlingen i ankenemnda. Ankenemnda er en nemnd der altså det saklige myndighetsområdet er regulert i lov og nærmere presisert i forskrift. Forskrift om behandling av tvister i arbeidsgiverperioden regulerer også når saker kan bringes inn for AN. Det er ingen geografiske eller næringsmessige begrensninger for sakene som behandles i AN	Sakene under § 8 inneholder ofte uenigheter om hva som er faktum i saken. Her er det hensiktsmessig at AN har ansvar for sakene. Sakene under § 22-13 kan delegeres til sekretariatet, da det er etablert fast rettspraksis. Sekretariatet har de nødvendige kvalifikasjonene til å behandle sakene i tråd med ANs praksis.
Beslutningsdyktighet - Hvor mange medlemmer må delta i avgjørelsen av saker og er det tilstrekkelig med simpelt flertall eller kreves kvalifisert flertall eller konsensus? - Forskjellige sammensetninger med hensyn til antall medlemmer (plenum, avde-	AN består av tre medlemmer og et sekretariat. I tillegg er det oppnevnt varamedlem for hvert medlem. Panelet består av tre medlemmer. Det foreligger ikke krav om tilstedeværelse, men møtene berammes slik at alltid tre (vara)medlemmer er til stede	Sammensetningen med NHO og LO som «motpolen» gir ANs leder makten til å avgjøre utfallet i hver sak hvor NHO og LO ikke stemmer likt.

ling osv.) og/ eller medlemmenes faglige kvalifikasjoner i forskjellige saker avhengig av sakstype eller konkrete hensyn som gjør seg gjeldende? - Regler om hvordan rådslagning og avstemning skal foregå.	Sammensetningen styres av den enkeltes tilgjengelighet og ikke av faglige hensyn. Det er avstemninger hvor enkelt flertall avgjør utfall i saken. Det er mulig å tilkjenne og registrere dissens eller særmerknader.	
Delegasjon - Delegation (særlig intern) til et mindre utvalg av medlemmer, til leder eller til sekretariatet.	Saksforberedelsen, inklusive utkast til kjennelse utføres av sekretariatet, men det er ingen formell delegasjon av myndighet til sekretariatet. Det er fremmet forslag om å delegere ansvaret for behandlingen av § 22-13 saker til sekretariatet	Oxford Research vurderer det hensiktsmessig å delegere behandlingen av § 22-13 sakene til sekretariatet. Det er etablert praksis og sekretariatet er godt kvalifisert. En generell innvending mot dagens organisering av sekretariatet knytter seg imidlertid til sekretariatets formelle plassering i NAV Klageinstans Oslo og Akershus, noe som kan svekke sekretariatets uavhengighet.
Arbeidsfordeling mellom sekretariat/ underinstans og klagenemnda - Hvem forbereder sakene og hva går forberedelsene ut på? - Krav til hvordan saksforberedelsene skal utføres? - Krav til klagenemndas oppfølging av saksforberedelsene?	Sekretariatet forbereder saker og innhenter opplysninger utover underinstansens dokumentasjon når det mangler opplysninger. Sekretariatet skriver utkast til kjennelse. Sekretariatets arbeidsmåte bestemmes av ANs leder. Sekretariatet følger opp ANs kjennelser og sender disse tilbake til underliggende instans	Sekretariatet synes å ha en helt sentral rolle for AN. I motsetning til andre nemnder, skriver sekretariatet utkast til kjennelse og forbereder sakene, samt følger opp sakene. Dette setter sekretariatet i en posisjon hvor det har stor makt over utfallet og dets implementering. Sekretariatets makt, kombinert med en tett plassering i forvaltningen, kan tenkes å svekke ankepartens rettssikkerhet.
Kollegialitet - Må det holdes nemndsmøte eller kan medlemmene avgjøre sakene (i fellesskap) etter å ha vurdert saksdokumentene hver for seg? - I nemndsmøtet: Hvem deltar utover nemndas medlemmer og hva kan/ skal de bidra med i møtet: Kan partene delta?	Kjennelsene fattes i nemndsmøtet hvor sekretariatet og ANs medlemmer deltar. Møtene er ikke åpne, da det er person- og helsesensitive opplysninger som diskuteres. Det er skriftlig saksbehandling. Sekretariatet forbereder sakene og sender ut saksmappe til nemndsmedlemmene som setter	Dagens modus for saksbehandling fremstår som ressurs- og tidseffektiv. Det er ingenting som tyder på at muntlig saksbehandling ville ivarettatt rettssikkerheten i AN på en bedre måte. I andre land, herunder Frankrike og Danmark, er det mye bruk av skriftlig fremfor muntlig behandling, mens det i Norge er

- De som har forberedt saken? Underinstansen? - Andre (er møtene åpne)? - Kan partene ta ordet? - Gjelder prinsippet om full muntlighet eller supplerer partenes muntlige bidrag den skriftlige behandlingen? - Hvilke krav stilles til eventuell bevisførsel?	seg inn i sakene i forkant av møtet. Det er kommet frem synspunkter om at nemndsmedlemmene ikke stiller like godt forberedt i alle sakene.	tradisjon for det motsatte. Dagens måte å behandle sakene på fremstår likevel som egnet og effektiv.
Kostnader - Fritt rettsråd/ fri sakførsel? - Gjelder fvl. § 36? Muligheter for å få dekket saksutgifter bør være regulert, særlig i nemnder hvor (noen av) partene er representert ved advokat.	Det er ingen ekstra kostnader for ankeparten knyttet til behandling i AN. Det er ikke nødvendig med advokatbistand under behandlingen i AN	AN som klageinstans er del av rettssikkerheten til ankeparten, og bør følgelig heller ikke medføre kostnader for ankeparten.
Vedtaket - Krav til innholdet i begrunnelse og eventuelt utforming av avgjørelsene (for eksempel hvorvidt ev. dissens skal fremgå) og eventuell forkynning.	Av hensyn til eventuelle sensitive opplysninger i sakene benyttes anonymiserte maler til kjennelser med en generell ordlyd. Medlemmene har mulighet til å registrere dissens og særmerknader. Sekretariatet følger opp ANs vedtak og gjør underliggende instans oppmerksom på utfall i saken, samt å publisere kjennelsen i Lovdata	Dagens løsning vurderes som hensiktsmessig og effektiv.
Overprøving av klagenemndas vedtak - Omfang (full prøving eller legalitetsprøving) og betingelser (tidsfrist?)	ANs kjennelser overprøves ikke av en overordnet forvaltningsenhet ANs kjennelser kan påankes til tingretten. Dette skjer i praksis i svært liten grad.	AN fremstår som <u>formelt</u> uavhengig, noe som vurderes som positivt (se over)

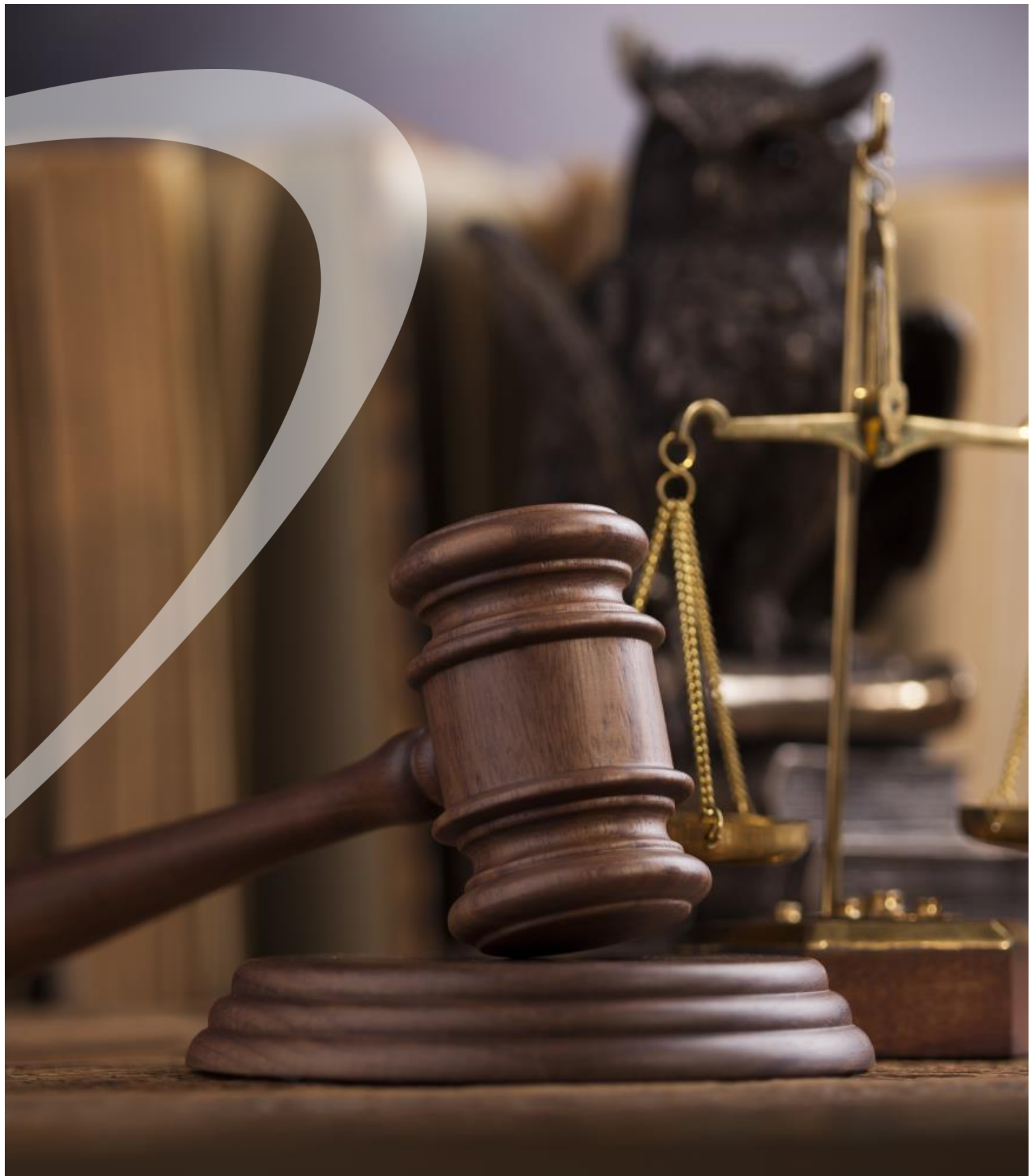
Kilde: Difi (2014): Viltvoksende nemnder? Om organisering og regulering av statlige klagenemnder

Informantliste

Tabellen nedenfor viser hvem det er gjennomført intervjuer med i denne evalueringen. Noen personer er intervjuet flere ganger, mens flere intervjuer ble gjennomført med to eller tre personer til stede.

Figur 28: Oversikt over gjennomførte intervjuer

Stilling/ posisjon	Institusjon	Type intervju
Leder for AN	Ankenemda, Trygderetten	Personintervju Telefonintervju
Vara for leder for AN	Ankenemda, Trygderetten	Personintervju
NHOs representant i AN	NHO	Personintervju
LOs representant i AN	LO	Personintervju
Leder for sekretariatet for AN	NAV Klageinstans Oslo og Akershus	Personintervju
Medlem i sekretariatet for AN og saksbehandler i NAV	NAV Klageinstans Oslo og Akershus	Personintervju
Avdelingsdirektør	NAV Klageinstans Oslo og Akershus	Telefonintervju
Direktør	NAV Klageinstans	Telefonintervju
Rådgivende lege	NAV Klageinstans Oslo og Akershus	Telefonintervju
Avdelingsdirektør Saksbehandler	NAV Forvaltning	Telefonintervju
Avdelingsdirektør Saksbehandler	NAV Forvaltning	Telefonintervju
Avdelingsdirektør Saksbehandler	NAV Forvaltning	Personintervju
Avdelingsleder	NAV kontor	Telefonintervju
Veileder	NAV kontor	Personintervju
Lønnsavdelingen	NAV kontor	
Avdelingsleder Veileder	NAV kontor	Telefonintervju
Lønnsenheten	Offentlig enhet	Telefonintervju
Daglig leder	Privat virksomhet	Telefonintervju
Daglig leder	Privat virksomhet	Telefonintervju
3 personer i HR-avdeling	Privat virksomhet	Telefonintervju
Lønnsavdelingen	Offentlig enhet	Telefonintervju
Lønnsavdelingen	Offentlig enhet	Telefonintervju
Lønnskontoet	Offentlig enhet	Telefonintervju
Daglig leder	Privat virksomhet	Telefonintervju
Daglig leder	Offentlig enhet	Telefonintervju
Lønnsavdelingen	Privat virksomhet	Telefonintervju
Forsker	Forskningsinstitutt	Telefonintervju
Fagleder	Interesseorganisasjon	Telefonintervju

**DANMARK**

Oxford Research A/S
Falkoner Allé 20
2000 Frederiksberg
Danmark
Tel: (+45) 3369 1369
office@oxfordresearch.dk

NORGE

Oxford Research AS
Østre Strandgate 1
4610 Kristiansand
Norge
Tel: (+47) 4000 5793
post@oxford.no

SVERIGE

Oxford Research AB
Norrandsgatan 11
103 93 Stockholm
Sverige
Tel: (+46) 08 240 700
office@oxfordresearch.se

FINLAND

Oxford Research Oy
Fredrikinkatu 61a
00100 Helsinki
Finland
www.oxfordresearch.fi
office@oxfordresearch.fi

BRUXELLES

Oxford Research
C/o ENSR
5. Rue Archimède
Box 4, 1000 Brussels
www.oxfordresearch.eu
office@oxfordresearch.eu

LATVIJA

Oxford Research SIA
Vīlandes iela 6-1
LV-1010, Rīga, Latvija
Tel.: (+371) 67142503
<http://oxfordresearch.lv>
info@oxfordresearch.lv