

DFØ-rapport 2023-1

Nemnd eller ikke nemnd?

En kartlegging av organiseringen av klagebehandling i staten

Forord

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) har på oppdrag fra Kommunal- og distriktsdepartementet kartlagt organiseringen av klagebehandling i staten.

Vi takker alle informanter og bidragsytere til datainnsamlingen. En sentral del av arbeidet har vært å kartlegge antallet klagesaker. Her har vi vært avhengig av bistand fra mange. En særlig takk rettes til våre kontaktpersoner i departementene og hos statsforvalteren, der vi var avhengig av hjelp til å sammenstille tall fra ulike kilder.

I DFØ har arbeidet vært utført av Siri Bjørtuft Ellingsen (prosjektleder fram til juli 2023), Dag Solumsmoen, Eivor Bremer Nebben (prosjektleder) og Sofie Stenkjær Hansen (student). Avdelingsdirektør Liv Mari Hatlen har vært prosjektansvarlig.

Oslo, 12. desember 2023

Hilde Nakken
Divisjonsdirektør

Innhold

Forord	1
Sammendrag.....	4
Våre hovedfunn	4
Utviklingstrekk med betydning for organiseringen av klagebehandlingen.....	5
1 Innledning	7
1.1 Bakgrunn for kartleggingen	7
1.1.1 Oppdraget.....	7
1.1.2 Tidligere undersøkelser.....	7
1.1.3 Ulike ordninger for klagesaksbehandling i staten.....	8
1.1.4 Organisering av klagebehandling i kommunal sektor	9
1.1.5 Forvaltningslovutvalget om klagebehandling.....	9
1.2 Problemstillinger og datagrunnlag.....	10
1.2.1 Kartlegging av antall klagesaker	10
1.2.2 Kartlegging av organisering	12
1.2.3 Identifisering av utviklingstrekk.....	12
1.2.4 Avgrensninger	12
2 Oversikt over klagesaker	14
2.1 Totalantall og fordeling	14
2.1.1 Antall klagesaker er stabilt.....	14
2.1.2 Flertallet av klagesakene behandles etter hovedmodellen.....	14
2.1.3 Noen få virksomheter har stor påvirkning på fordelingen	15
2.2 Antall klagesaker behandlet av statsforvalterne.....	15
3 Organisering etter hovedmodell	16
3.1 Hensyn som taler for å organisere klagebehandling etter hovedmodellen.....	16
3.2 Fordeling av klagesaker innenfor hovedmodellen.....	17
3.2.1 Klagesakene er svært ujevnt fordelt	17
4 Organisering i nemnd.....	20
4.1 Hensyn som taler for å organisere klagebehandling i særskilt nemnd	20
4.2 Antall nemnder og saksmengde	21
4.2.1 Antall klagenemnder har holdt seg relativt stabilt.....	21
4.2.2 Betydelige forskjeller i saksmengde	22
4.3 Nemndenes sammensetning og arbeidsform	23

4.3.1 Mange ulike krav til sammensetning	23
4.3.2 Kompetansekrav reflekterer nemndenes fagområder	24
4.3.3 Vanlig med interesserepresentasjon	24
4.3.4 Noen få nemnder er vesentlig større enn de andre	25
4.3.5 Store nemnder behandler færre saker i nemndsmøte.....	26
4.4 Flere enn før har formalisert uavhengighet?	27
4.5 Organisering av sekretariatene	27
4.5.1 Flere nemnder enn før betjenes av et felles sekretariat.....	27
4.6 Nemndsbestanden er delt mellom de mange små og noen få store.....	29
5 Utviklingstrekk med betydning for organiseringen av klagebehandling	30
5.1 Forvaltningsoppgaver ut av departementene.....	30
5.2 EU-krav om uavhengig myndighetsutøvelse.....	31
5.3 Samordning og styring blir tillagt større vekt.....	32
5.4 Funksjonsorganisering kompliserer hovedmodellen	33
5.4.1 Prinsippet om totrinns klagebehandling under press	33
5.4.2 Alternative løsninger	33
5.5 Andre utviklingstrekk	35
5.5.1 Større vekt på effektiv ressursbruk.....	35
5.5.2 Digitalisering svekker grunnlaget for bruk av klagenemnd?	35
5.5.3 Økt vekt på habilitet kan gjøre rekruttering til nemnd mer krevende	36
6 Avsluttende betraktninger	37
6.1 Utviklingstrekk ved organisering av klagebehandlingen.....	37
6.1.1 Økt bevissthet om og bedre kunnskapsgrunnlag for organisering	37
6.1.2 Ikke lenger viltvoksende klagenemnder, men fortsatt fragmentert	37
6.1.3 Argumentasjon for nemnd taper terreng?	38
6.1.4 Nemnder på vei mot hovedmodellen - behov for en tredje kategori?	38
6.2 Mulige temaer for videre arbeid	39
6.2.1 Kartlegge hvordan departementene kompenserer for tap av styringsinformasjon.....	39
6.2.2 Nye modeller for organisering av klagesaksbehandlingen i funksjonsorganiserte etater?	39
6.2.3 Stimulere til at flere nemnder knytter seg til fellessekretariater	40
6.2.4 Utvikle sjekkliste for etablering av nemnd	40
7 Litteraturliste	42
8 Vedlegg	43

Sammendrag

DFØ har på oppdrag fra Kommunal- og distriktsdepartementet kartlagt organiseringen av statlig klagebehandling. Kartleggingen besvarer tre problemstillinger:

- Hvor mange klager på statlige enkeltvedtak ble behandlet i overordnet organ og hvor mange i uavhengig klagenemnd i 2022?
- Hva kjennetegner organiseringen av klagebehandlingen i de to modellene?
- Hvilke trekk i forvaltningsutviklingen har betydning for organiseringen av klagesaksbehandling, og hvordan kan feltet følges opp videre?

Våre hovedfunn

Flertallet av klagesakene behandles av overordnet organ

Kartleggingen viser at det totale antall klagesaker ser ut til å ha stabilisert seg siden begynnelsen av 2000-tallet. Videre har den tidligere sterke veksten i antallet som ble behandlet i nemnd stanset. Flertallet av klagesakene (ca. 65%) blir i dag behandlet av et overordnet organ, dvs. etter det vi har kalt hovedmodellen.

Noen få virksomheter har stor betydning for fordelingen mellom hovedmodell og nemnd

Innenfor hovedmodellen er klagesakene svært ujevnt fordelt. For det første behandler departementene en svært liten andel av dem, og klart færre enn ved begynnelsen av 2000-tallet. For det andre er det noen få direktorater som står for en svært stor andel av disse klagesakene. Det gjelder i første rekke NAV. Fordelingsmønsteret mellom hovedmodell og nemnd vil derfor bli betydelig endret dersom klagesakene i bare ett av disse direktoratene flyttes over til særskilt nemnd.

Nemndene – mange små og noen få store

Antallet nemnder har holdt seg stabilt siden begynnelsen av 2000-tallet. Samtidig er det fremdeles store variasjoner nemndene imellom når det gjelder saksmengde, størrelse, sammensetning og arbeidsform. På noen punkter er nemndene så ulike at det kan gi et skjevt bilde å framstille dem i en enkelt kategori. Utlendingsnemnda, Trygderetten, Skatteklagenemnda, Pasientskadenemnda og Kontrollkommisjonen for psykisk helsevern skiller seg ut ved at de er vesentlig større enn andre, noe som igjen har betydning for saksmengde og arbeidsform.

Flere nemnder enn før betjenes av fellessekretariater

Siden vår forrige undersøkelse i 2014 er det opprettet to fellessekretariater, Klagenemndssekretariatet og Helseklage. Samlet betjener disse to sekretariatene 12 av de 49 klagenemndene. Hensikten har vært å få større fagmiljøer og mer kostnadsøkonomisk drift.

Utviklingstrekk med betydning for organiseringen av klagebehandlingen

Forvaltningsoppgaver er skilt ut fra departementene

Et hovedtrekk gjennom flere tiår er at departementene har skilt ut et stort volum av forvaltningsoppgaver, herunder klagesaksbehandling. Disse er overført til direktorater og til uavhengige klagenemnder. Dette medfører imidlertid at departementene sitter igjen med mye mindre styringsinformasjon, bl.a. om hvordan regelverket fungerer i praksis. Dette kan i noen grad kompenseres gjennom etatsstyringen, men uavhengige nemnder kan ikke i samme grad underlegges formelle rapporteringskrav.

Når departementene er blitt avlastet for oppgaver for å konsentrere seg om å være sekretariat for statsråden, vil dette kunne oppfattes som en politisering og dermed svekke departementenes omdømme som upartiske. Slike vurderinger kan ha styrket argumentasjonen for uavhengige klagenemnder.

EU stiller krav om uavhengig myndighetsutøvelse på stadig nye områder

De siste årene er nye klagenemnder opprettet for å sikre en større avstand til politisk styring, og for flere henger det sammen med implementering av EU-regelverk som forutsetter uavhengighet av departementet.

Større vekt på styring og samordning

De to siste tiårene er det lagt økt vekt på å organisere med sikte på samordning, helhetstenkning og overordnet styring. Det kan tilsi at man vil være mer tilbakeholden med å organisere klagebehandling i særskilte klagenemnder, i hvert fall hvis de skal spesialiseres på smale fagområder.

Generelt i forvaltningen er det lagt vekt på å bygge sterkere og større fagmiljøer for å sikre rettssikkerhet, kvalitet og mer effektiv ressursbruk. Dette kommer bl.a. til uttrykk ved at nemnder er slått sammen og at det er etablert fellessekretariater.

Funksjonsorganisering kompliserer hovedmodellen

I løpet av det siste tiåret har det skjedd en overgang til en funksjonsbasert organisering i en rekke etater. Av 21 etater med et ytre apparat er det nå bare 4 etater som fortsatt har en rent geografisk basert organisering. Overgang til funksjonsbasert organisering har fått konsekvenser for klagebehandlingen, og for flere av disse etatene er det nå reist spørsmål om det etter ny organisering er en reell totrinns behandling.

Rapporten avslutter med noen betraktninger om hvordan organiseringen av klagebehandling har utviklet seg:

- Det synes å ha blitt økt bevissthet om betydningen av hvordan klagesaksbehandling er organisert, og beslutningstakerne har også tilgang på et bedre kunnskapsgrunnlag
- Det er ikke lenger like treffende å snakke om viltvoksende klagenemnder, men populasjonen av klagenemnder er fortsatt fragmentert og uensartet

- Argumentasjon for bruk av nemnd synes å tape terreng, trolig fordi andre hensyn, så som samordning og effektiv ressursbruk, tillegges økt vekt. Dessuten kan potensialet for å skille ut klagesaker fra departementsnivå til særskilte klagenemnder være nær uttømt.
- Med så store forskjeller innenfor gruppen klagenemnder som er dokumentert i denne rapporten, kan det reises spørsmål om det er hensiktsmessig å behandle nemndsorganisering under ett. Bør det for eksempel opereres med en egen underkategori for nemnder der sekretariatet har betydelig delegert myndighet?

Avslutningsvis skisseres noen mulige temaer for videre arbeid på området.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn for kartleggingen

1.1.1 Oppdraget

DFØ har i tildelingsbrevet for 2023 fått i oppdrag fra Kommunal- og distriktsdepartementet å kartlegge hvordan klagebehandlingen i staten er organisert. Oppdraget skal bygge på tidligere gjennomførte kartlegginger på området.

«DFØ skal gjennomføre en systematisk kartlegging av hvordan klagebehandling i staten er organisert. Kartleggingen skal gi en oversikt over omfanget av ulike ordninger for klagebehandling i hele statsforvaltningen, herunder omfanget av klagebehandling som følger forvaltningslovens hovedmodell om behandling av overordnet organ og omfanget av klagebehandling basert på nemndsordninger. Det er naturlig at kartleggingen bygger på og oppdaterer tidligere gjennomførte kartlegginger på området, jf. Statskonsult-rapport 2003:19 Klager over alt. Organisering av statlig klagebehandling og Difi-rapport 2014:2 Viltvoksende nemnder? Om organisering og regulering av statlige klagenemnder. DFØ bes også om å beskrive generelle problemstillinger og trekk i forvaltningsutviklingen som kan ha betydning for organiseringen av klagebehandlingen i staten. På grunnlag av kartleggingen bes DFØ gi råd om hvordan KDD kan følge opp feltet videre.»

1.1.2 Tidligere undersøkelser

Det finnes ikke noe oppdatert og samlet empirisk materiale om antall klager og hvordan klagebehandlingen fordeler seg mellom behandling etter hovedmodell og behandling i klagenemnder i dag. Tidligere har Difi (2014) og Statskonsult (2003) tatt for seg organiseringen av statlig klagesaksbehandling. Rapporten fra 2003 redegjorde for hvordan antallet klagesaker var fordelt mellom behandling etter hovedmodell og behandling i nemnder. Her kom det fram at klagebehandling i nemndsorganer, som opprinnelig var ment som en unntaksordning, framsto nærmest som et hovedtrekk ved klagesystemet.

I tillegg var et av rapportens viktigste funn at det i de fleste tilfeller syntes å være så liten organisatorisk avstand mellom førsteinstans og klageinstans at det var grunn til å reise tvil om klageinstansens mulighet til å foreta en selvstendig vurdering av førsteinstansens vedtak. Dette gjaldt både ved behandling etter hovedmodell og ved nemndsbehandling.

Rapporten i 2014 så nærmere på klagenemndene og registrerte 52 nemnder fordelt på 14 (daværende) departementsområder. Rapporten konkluderte med at det var vokst fram et fragmentert system med store variasjoner i kompetanse og kapasitet blant nemndene. Nemndene varierte så mye seg imellom at man ikke kunne snakke om én klagenemnd-modell. Det var store variasjoner i:

- Hvordan nemndene var regulert og organisert
- Graden og formen for uavhengighet
- Saksmengde

- Nemndenes sammensetning, medlemmenes kompetanse, hvordan de oppnevnes/ansettes, saksbehandlingsregler og beslutningsregler, åpenhet og kontroll med nemndenes arbeid og beslutninger.

I likhet med i 2003 kom det i undersøkelsen i 2014 fram at det i en del tilfeller er så liten organisatorisk avstand mellom klagenemnd og førsteinstans, at det kan reises tvil om avgjørelsene i nemnda er basert på en nøytral og selvstendig vurdering av klagesakene.

Etter anmodning fra Forvaltningslovutvalget oppdaterte Difi i 2017 oversikten over klagenemnder og konkluderte med at det fortsatt er en fragmentert nemndstruktur med store variasjoner i størrelse, faglig bredde, saksmengde, organisering, saksbehandlingsregler og regulering av uavhengighet. Selv om rapporten pekte på at det på enkelte områder var foretatt sammenslåinger av nemnder og sekretariater siden kartleggingen i 2014, var det få tegn til at det ble prioritert å skape større fagmiljøer (Difi 2017, kap. 5.3 og 5.4).

1.1.3 Ulike ordninger for klagesaksbehandling i staten

Forvaltningen tolker og iverksetter rettsregler på alle samfunnsområder. Gode ordninger for overprøving av forvaltningsvedtak har stor betydning både for vår rettssikkerhet og for tilliten til det politiske systemet og forvaltningen. Forvaltningsloven gir borgerne en allmenn rett til å klage over et forvaltningsvedtak og dermed få saken behandlet i to trinn.

Det norske systemet for overprøving av forvaltningsvedtak omfatter flere supplerende ordninger; forvaltningsklage, klage til Sivilombudet og domstolsbehandling. Det er lagt til rette for at borgeren kan prøve flere klagemuligheter samtidig eller etter hverandre i tid. Det vanlige er at forvaltningsklage, og i noen tilfeller også klage til Sivilombudet, blir gjennomført før man bringer saken inn for domstolene. Det er imidlertid en liten andel forvaltningssaker som ender opp i domstolsapparatet. Muligheten for å få prøvd en sak for domstolene er i praksis begrenset, bl.a. fordi man risikerer høye saksomkostninger (jf. Smith 2022).

Forvaltningens pålegg om plikter og tildeling av rettigheter til borgerne skjer gjennom enkeltvedtak¹. Spesielle regler om enkeltvedtak er nedfelt i forvaltningslovens kapittel IV –VI. Det dreier seg her både om spesielle regler for å sikre betryggende saksbehandling og om klageretten.

Enkeltvedtak kan overprøves etter klage fra en part eller en annen med rettslig klageinteresse i en sak. Formålet er å sikre at forvaltningens vedtak er besluttet på riktig måte, av rett myndighet og at det er i samsvar med lov og forskrift når det gjelder fremgangsmåte og innhold. Klagen sendes til det organet som har fattet vedtaket i førsteinstans, og førsteinstansen kan da omgjøre sitt eget vedtak. Når det ikke skjer, sendes klagen til klageinstansen som kan prøve alle sider ved saken og treffe nytt vedtak.

Forvaltningslovens hovedregel for klage over enkeltvedtak truffet i statlige organer er at vedtaket bringes inn for nærmeste overordnede forvaltningsorgan (Forvaltningslovens §28

¹ Enkeltvedtak er definert i forvaltningslovens § 2b: *avgjørelser som treffes under utøving av offentlig myndighet, og som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer.*

første ledd). Det følger da av forvaltningshierarkiet hvilket organ som er klageinstans. I forvaltningshierarkiet er regjeringen/Kongen i statsråd øverste instans, etterfulgt av departementene, som igjen har styrings- og tilsynsansvar over den ytre etat bestående av direktorater og regionale og lokale statlige organer.

Hvilket forvaltningsorgan som er klageinstans etter hovedregelen i forvaltningsloven, avhenger av hvor langt myndigheten er delegert, og om den enheten som har fått delegert myndighet, kan regnes som et eget forvaltningsorgan atskilt fra det organet som delegerte myndigheten.

Alternativet til klagebehandling etter reglene i forvaltningsloven er etablering av *særskilte klagenemnder* som utelukkende eller i hovedsak har til oppgave å avgjøre klagesaker. Disse er basert på bestemmelser i særlovgivningen som utfyller eller erstatter hovedreglene i forvaltningsloven.

1.1.4 Organisering av klagebehandling i kommunal sektor

I kommunal sektor er utgangspunktet at klager behandles av kommunenes øverste organ (kommunestyret eller fylkestinget). Disse organene kan delegere oppgaven til formannskapet, fylkesutvalget eller til særskilte klagenemnder (NOU 2019:5 s. 369).

I praksis går mange klager til en statlig klageinstans. Mange lover legger myndighet til kommunene og fastsetter samtidig at et statlig forvaltningsorgan er klageinstans. I de fleste tilfeller er dette statsforvalteren. En stor mengde av kommunale forvaltningsvedtak, særlig innenfor velferdssektoren, areal-, landbruks- og miljøforvaltning blir dermed klagebehandlet av statsforvalteren og ikke av kommunestyret eller av kommunale klagenemnder.

1.1.5 Forvaltningslovutvalget om klagebehandling

Forvaltningslovutvalget la i sin innstilling (NOU 2019:5) fram en rekke vurderinger og forslag som gjelder klagebehandling i staten.

Utvalget uttalte følgende om formålet med klageordningen:

«Klageordningens hovedformål er å sikre riktige avgjørelser. Det innebærer for det første å sikre rettsriktige avgjørelser. En klageordning gir forvaltningen mulighet til å rette opp eventuelle feil i det rettslige eller faktiske grunnlaget for avgjørelsen når en klageberettiget krever det. For det annet gir en klageordning mulighet for å korrigere en avgjørelse der noen relevante hensyn er oversett i forvaltningsskjønnet, der vedtaket ikke ivaretar lovens formål så godt som det lar seg gjøre, eller der vedtaket viser seg å være uforholdsmessig tyngende for en privat part. I disse tilfellene kan den mulighet for overprøving som en klageordning gir, styrke tilliten til offentlig forvaltning. På den annen side kan klageordningen gi et effektivitetstap i de tilfellene hvor vedtaket blir stadfestet, både gjennom kostnadene ved klagebehandlingen og ved den forsinkelsen som den innebærer.» (s.366).

For å oppfylle formålet la utvalget stor vekt på å sikre totrinnsbehandling av klagen, altså at klageinstansen har en organisatorisk plassering som gir den tilstrekkelig distanse til

førsteinstansen. I statsforvaltningen gjelder dette både når klageinstansen er «nærmeste overordnede organ», og når den er særskilt klagenemnd.

Forvaltningslovutvalget foreslo at normalordningen (hovedmodellen) i statsforvaltningen fortsatt bør være at en klage skal gå til nærmest overordnede organ. Denne ordningen er innarbeidet og har fungert rimelig godt i mange år. Den gjør at klageordningen også kan tjene til effektiv intern styring, som i sin tur har en side mot det konstitusjonelle ansvaret. En normalordning med klagenemnder vil trolig være dyrere enn klagebehandling i overordnet organ (NOU: 2019:5).

Samtidig anså Forvaltningslovutvalget at det kan foreligge grunner til å legge klagesaker til særskilt klagenemnd. Både ønsket om avstand til førsteinstansen og behov for å avlaste et overordnet organ kan forklare det. Utvalget ville ikke anbefale faste kriterier for bruk av klagenemnder, men mente at løsningen bør vurderes i lys av det aktuelle saksområdet. Særlig vil det ha betydning om tungtveiende rettssikkerhetshensyn gjør seg gjeldende, eller om avgjørelsen forutsetter en spesialisert faginnsett som det ordinære forvaltningsapparatet ikke har. Men hvis det er aktuelt å etablere klagenemnd for å avlaste overordnet organ, vurderte utvalget at det i stedet bør overveies å styrke kapasiteten hos dette organet (se pkt. 3.1 og 4.1 om hensyn som taler for henholdsvis hovedmodell og nemndsorganisering).

1.2 Problemstillinger og datagrunnlag

Formålet med dette prosjektet har vært å framskaffe en oppdatert oversikt over hvordan klagebehandlingen i staten er organisert, slik at det kan dannes et kunnskapsgrunnlag for videre utvikling på området.

Kartleggingen skal besvare tre problemstillinger:

1. Hvordan er fordelingen av klagesaksbehandling i hovedmodell og nemnd?
2. Hva kjennetegner organiseringen av klagebehandling i hovedmodell og i nemnd?
3. Hvilke trekk ved forvaltningsutviklingen kan ha betydning for organiseringen av klagesaksbehandling i staten?

1.2.1 Kartlegging av antall klagesaker

Spørreundersøkelse

Det er ingen enkel måte å få oversikt over antall klagesaker. En del virksomheter opplyser om klagesaker i årsrapporten, mens for andre er det ikke mulig å finne slike tall i åpne kilder. Vi kom derfor til at vi måtte sende spørsmål om antall klagesaker til hver enkelt klageinstans.

Det betydde at vi startet med å skaffe oss oversikt over de aktuelle klageinstansene.

For *nemndsordningen* utarbeidet vi, med utgangspunkt i tilgjengelig informasjon, en oversikt over nemnder per departement som vi sendte til departementene for kvalitetssikring. Dette resulterte i en liste på 52 nemnder.

For klagebehandling etter *hovedmodellen* er det mer krevende å identifisere klageinstansen. Vi kom fram til at vi måtte ta utgangspunkt i forvaltningsorgan som fatter enkeltvedtak. Etter å ha gått igjennom de ulike forvaltningsorganene, samt rådført oss med juridisk ekspertise, kom vi til at vi kunne avgrense utvalget til de 69 sentraladministrative

forvaltningsorganene i staten² – det vi gjerne kaller direktorater - pluss de 15 departementene. I tillegg inkluderte vi de tre forvaltningsbedriftene i utvalget. Det gir et utvalg på 87 virksomheter. Med en slik framgangsmåte får vi med det vesentlige av klagebehandling etter hovedmodellen. Unntaket er klagebehandling på personalsaker som alle statlige virksomheter kan ha noen av.

Med utgangspunkt i dette utvalget sendte vi likelydende spørsmål til departementer, direktorater og nemnder for å kartlegge antall klagesaker³. Vi spurte først om virksomheten er klageinstans for enkeltvedtak (jf. forvaltningslovens § 28 første ledd) for å få avklart antall enheter i utvalget. De som svarte ja på dette spørsmålet, ble deretter bedt om å angi hvor mange vedtak de fattet som klageinstans i 2022 (inkludert innsynssaker). I tillegg stilte vi spørsmål om hvilke lover vedtakene er truffet på grunnlag av.

Gjennomgang av årsrapporter og nettsider

I denne undersøkelsen var det viktig for oss å få svar fra alle i utvalget. De som etter purring ikke hadde svart på undersøkelsen, tok vi direkte kontakt med eller fant informasjon om antall klagevedtak i årsrapporter eller på nettsider. Resultatet er at vi har informasjon om antall klagesaker fra alle med unntak av 3 mindre nemnder som vi ikke fant informasjon om.

I de tilfellene der direktorater ikke har svart på spørreundersøkelsen, har vi selv funnet tall på klagesaker. I disse tilfellene har det imidlertid ikke alltid vært mulig å skille behandlede klager på statsforvalters vedtak fra klager på kommunale vedtak. Klager på kommunale vedtak kan derfor ha blitt telt med noen steder. Men dette gjelder i så fall et svært lite antall klager og påvirker ikke det samlede inntrykket av fordeling av klagesaker.

Kartlegging av antall klagesaker hos statsforvalteren

I oppdraget lå det også at vi skulle innhente tall for antall klagesaker behandlet hos statsforvalteren⁴. Det finnes ingen samlet oversikt over statsforvalterens klagesaker. Våre tall baserer seg derfor på data som er hentet ut fra tre ulike kilder:

- *Nestor*: et sentralt system for saksbehandling innenfor helse og omsorg. Helsetilsynet bisto oss i å hente ut samlede tall klagesaker i statsforvalterembetene fra dette systemet
- *SYSAM*: et sentralt system for saksbehandling for plan- og byggesaker. Statsforvalteren i Vestfold og Telemark bisto oss i å hente ut samlede tall for klagesaker i statsforvalterembetene fra dette systemet
- *Statsforvalternes årsrapporter*: Statsforvalteren i Oslo og Viken bisto oss i å hente ut data for øvrige saker som er rapportert i embetenes årsrapporter.

Etter å ha rådført oss med våre kontaktpersoner ved statsforvalterembetene konkluderte vi med at dette til sammen vil gi et godt bilde av antall klagesaker behandlet av statsforvalterne. Vi fikk opplyst at det ville være en uforholdsmessig stor jobb å telle de

² Hentet fra Forvaltningsdatabasen 2022

³ Spørreskjemaet ble kvalitetssikret av vår kontaktperson i Lovavdelingen og av noen i målgruppen. I den runden ble det blant annet avklart at vi skulle bruke betegnelsen «antall fattede vedtak» for å få uttrykk for antall klagesaker.

⁴ Her har vi hentet inn tall for «antall behandlede klagesaker», og ikke «antall fattede vedtak»

sakene som ikke allerede ligger i Nestor, SYSAM eller er rapportert i årsrapportene, og at dette utgjør så få saker at det ikke ville forandre hovedbildet.

1.2.2 Kartlegging av organisering

Organisering av nemnder og deres sekretariatsfunksjon

Difis undersøkelse fra 2014 konkluderte med at nemndene varierte så mye at det ikke var naturlig å snakke om én nemndsmodell. Vi ønsket å få et bilde av hvordan utviklingen i bruken av nemndsordningen har vært siden da, og spørreundersøkelsen til nemndene ble derfor mer omfattende enn spørreundersøkelsen til departementene og direktoratene. I tillegg til spørsmål om antall vedtak hadde vi også med spørsmål om nemndenes organisering, størrelse, arbeidsform, sammensetning og sekretariatsfunksjon.

I tillegg har vi via lovgrunnlag og nemndenes nettsider hentet inn informasjon om kvalifikasjonskrav og funksjonsperiode. En del av denne informasjonen er sammenstilt i tabeller som ligger som vedlegg til rapporten.

Organisering av klagebehandling i etater som har gått over til funksjonsorganisering

Når det gjelder hovedmodellen, var vi spesielt oppmerksom på utviklingen i etater med et ytre apparat som har gått over til en funksjonsorganisering. Det har vært reist spørsmål om hvilken betydning dette har for klagebehandlingen og hvorvidt den nye organiseringen tilfredsstiller kravet til en reell totrinnsbehandling (se DFØ 2022). Vi har ingen mulighet til å gjøre en vurdering av dette i vår undersøkelse, men vi har sett på hvordan dette har blitt løst i ulike etater. Parallelt med vår kartlegging har Sivilombudet kommet med uttalelser om organiseringen av innsynssaker i disse etatene, noe som også har gitt nyttig input til vår undersøkelse.

1.2.3 Identifisering av utviklingstrekk

Vi er også bedt om å beskrive generelle problemstillinger eller trekk ved forvaltningsutviklingen som har betydning for organiseringen av klagebehandling. Her har vi i stor grad basert oss på den kunnskapen vi har om forvaltningspolitiske utviklingstrekk, og koblet den til våre observasjoner om organiseringen av klagesaksbehandlingen. Vi har også hatt stor nytte av intervjuer i departementer, direktorater og nemnder som nylig har vurdert organiseringen av sin klagebehandling. Dette har gitt oss innsikt i hvilke vurderinger som har vært gjort for å velge den ene eller den andre ordningen.

1.2.4 Avgrensninger

Kartleggingen omfatter enkeltvedtak slik det er definert i forvaltningsloven, fattet i statsforvaltningen. Det betyr at klage på vedtak fattet i kommuner/fylkeskommuner, statlige selskaper eller frivillige organisasjoner ikke er inkludert i tellingen av klagesaker etter hovedmodellen.

Undersøkelsen omfatter bare nasjonale klagenemnder. På universitets- og høyskoleområdet er det opprettet en lang rekke institusjonsvise nemnder for studentsaker (§ 5.1 Lov om

universiteter og høyskoler). Disse behandler et stort antall klager i året og er ikke med i denne undersøkelsen.

Videre er det viktig å understreke at denne kartleggingen gir en oversikt over antallet klager som er videresendt til klageinstansen. Med en slik framgangsmåte får vi ikke med antallet klager som blir omgjort av førsteinstansen, og oversikten gir derfor ikke ett tall for det totale antallet vedtak som blir påklaget. Men det gir en oversikt over hvordan statens klagebehandling fordeler seg mellom hovedmodell og nemnd.

2 Oversikt over klagesaker

I dette kapittelet gir vi en oversikt over totalt antall statlige klagesaker og hvordan de fordeler seg mellom hovedmodell og nemnd, samt en oversikt over antall klager til statsforvalterne.

2.1 Totalantall og fordeling

2.1.1 Antall klagesaker er stabilt

Totalt viser kartleggingen at det ble fattet 61 676 vedtak i statlige klagesaker i 2022. Til sammenlikning var totalantallet for 20 år siden 59 638 (Statskonsult 2003). Nivået er altså nærmest påfallende stabilt. Her må vi ta det forbehold at vi ikke kjenner hvordan man i 2003-rapporten avgrenset klageorganene, nærmere bestemt om man opererte med nøyaktig samme tilfang av direktorater og nemnder som denne kartleggingen gjør.

Vi legger imidlertid til grunn at forskjellen neppe er særlig stor, og at nivået på antall statlige klagesaker dermed synes å være stabilt sett i et 20-års perspektiv.

2.1.2 Flertallet av klagesakene behandles etter hovedmodellen

Av de 61 676 klagesakene i 2022 ble om lag 3 prosent behandlet i departementene og 63 prosent i direktoratene, altså til sammen 66 prosent etter hovedmodellen. Behandling i klagenemnder utgjorde resten, dvs. 34 prosent.

Tabell 1: Klagesaker fordelt på departement, direktorater og klagenemnder

Departementer		Direktorater		Klagenemnder	
Antall	Prosent	Antall	Prosent	Antall	Prosent
1 756	2,8	39 138	63,5	20 782	33,7

Derimot var det en ganske annen fordeling av klagesakene i 2003, da det fordelte seg med 8 prosent i departementene og 49 prosent i direktoratene, altså 57 prosent etter hovedmodellen. Behandling i klagenemndene utgjorde da 43 prosent.

Det ser altså ut til at det har skjedd en endring i fordelingsmønsteret til fordel for hovedmodellen. Det er et brudd med trenden fra 1980- og 90-tallet da bruk av nemnd ble mer omfattende. Men også her må vi vurdere tallene med forsiktighet fordi 2003-rapporten ikke angir hvordan direktorater og nemnder er avgrenset i datainnhenting. Reduksjonen i departementenes andel av klagesakene kan derimot legges til grunn som sikker, da det ikke er tvil om avgrensningen her. En slik reduksjon er også i tråd med den utviklingen som har skjedd med å flytte forvaltningsoppgaver ut av departementene.

2.1.3 Noen få virksomheter har stor påvirkning på fordelingen

Både innenfor hovedmodell og nemndsordning er det et lite antall virksomheter som står for en stor andel av klagesakene. Det innebærer at dersom bare en av disse endrer sin organisering av klagebehandlingen, vil det påvirke fordelingen mellom hovedmodell og nemnd i betydelig grad.

Det tydeligste eksemplet på dette er NAV. Av totalt 39 138 klager innenfor hovedmodellen i direktoratene behandler NAV 32 335 klager. Det betyr at dersom NAV skulle omorganisere og legge klagesakene til ekstern nemnd, ville det bli svært få klager totalt som behandles etter hovedmodellen i direktoratene. Bildet av fordelingen mellom hovedmodell og nemnd ville da bli helt annerledes.

Det er også slik at det for noen av virksomhetene er store variasjoner fra år til år i antall klagesaker – spesielt gjelder dette for UNE. I våre tall fra 2022 hadde UNE 5 500 klagevedtak. I en tilsvarende opptelling fra 2012 var tallet 18 754. Dette gir et stort utslag i fordelingen mellom hovedmodell og nemnd i de ulike årene.

2.2 Antall klagesaker behandlet av statsforvalterne

En av oppgavene til Statsforvalteren er å sørge for at innbyggerne får oppfylt de rettighetene de har krav på fra det offentlige. En del av dette innebærer å behandle klager på kommunale enkeltvedtak.

Til sammen behandlet statsforvalterne 13 806 klagesaker i 2022. Klagene fordeler seg grovt sett som tabellen nedenfor viser.

Tabell 2: Antall klagesaker behandlet ved Statsforvalterembetene.

Fagområder	Antall behandlede klager
Plan- og byggesaker	4 211
Helse- og sosialsaker	4 374
Øvrige saker fra embetenes årsrapporter	5 221
Totalt antall klager	13 806

Det er stor forskjell på hvor arbeidskrevende sakene er. Plan- og byggesaker skiller seg ut som særlig ressurskrevende. Det gjelder spesielt for embeter som har større byer i sin region. Sakene krever ofte innhenting av ytterligere informasjon og kan til dels være kompliserte.

I den andre enden av skalaen ligger klager knyttet til videregående opplæring, som i tabellen ovenfor faller i kategorien «øvrige saker fra embetenes årsrapporter». Dette er i all hovedsak klager på karakterer. Disse blir ikke realitetsbehandlet av statsforvalteren, men sendt videre til en ny oppnevnt sensor. Klagene er mange, men lite ressurskrevende. En mer utfyllende oversikt over fordeling av klager, finnes i vedlegg 1.

3 Organisering etter hovedmodell

I dette kapittelet går vi kort igjennom hvilke hensyn som taler for å legge klagebehandling til overordnet organ, og vi viser hvordan klagesakene fordeler seg innenfor hovedmodellen.

3.1 Hensyn som taler for å organisere klagebehandling etter hovedmodellen

Forvaltningslovutvalget foreslo å videreføre hovedregelen om at klagebehandling foretas av nærmeste overordnede organ. Det innebærer altså å organisere i henhold til det vi har kalt hovedmodellen, framfor å opprette særskilte klagenemnder. Flere hensyn kan sies å tale for dette (se NOU 2019:5, s 371):

Ivaretar styringshensyn

Avgjørelser i klagesaker vil ofte ha presedensvirkninger og slik sett virke styrende overfor underordnet organ. Klagebehandling i overordnet organ innebærer også en kontroll av underordnet organs myndighetsutøving, og det gir et grunnlag for å vurdere om det er behov for endringer i regelverk eller andre styringstiltak. Dessuten er det i tråd med regjeringens konstitusjonelle ansvar at klagebehandling følger den hierarkiske ansvarskjeden i statsforvaltningen.

Bidrar til faglig kvalitetsutvikling

Å ha klagesaksbehandling innenfor etaten vil kunne bidra positivt til faglig styring og kvalitetsarbeid. Som det heter i NAVs innspill til utvalget som skulle vurdere klageordningen i NAV: Det er «*viktig for den kontinuerlige kvalitetsutviklingen i saksbehandling og vedtak før klagefasen, at klagesaksbehandlingen er integrert i etaten.*» (NOU 2023:11, s.191).

Bredere perspektiv

Et overordnet organ vil normalt ha større bredde i sin oppgaveportefølje enn førsteinstansen. Særlig et departement som klageinstans vil kunne ha et bredere perspektiv som kan være nyttig for å kunne behandle klagesaker på en innsiktsfull måte. Dette er ikke like relevant når et direktorat er klageinstans fordi da vil både over- og underordnet organ være fagspesialisert.

Mer uformell kontakt

Et overordnet organ har løpende kontakt med underinstansen uavhengig av klagebehandlingen. Det åpner for uformell og smidig kommunikasjon der det kan gis råd og utveksles nyttige erfaringer mellom over- og underordnet organ. På den annen side kan slik løpende kontakt skape «*tvil om klageinstansen har bestemt seg allerede før klagen tas til behandling. Det kan gjøre toinstansbehandlingen ved klage mindre reell.*» (NOU 2019:5, s.371).

Økt kostnadseffektivitet

Det er normalt mer kostnadseffektivt å utnytte eksisterende forvaltningsapparat istedenfor å bygge opp nye organer med de ekstra økonomiske og administrative kostnader det medfører.

3.2 Fordeling av klagesaker innenfor hovedmodellen

3.2.1 Klagesakene er svært ujevnt fordelt

Vår kartlegging omfatter totalt 87 virksomheter. Det omfatter samtlige departementer (15) og direktorater (69) pluss tre forvaltningsbedrifter. Av disse har vi funnet at 14 departementer og 24 direktorater er klageinstans.

Fordeling av klagesaker blant departementene

Tabell 3: Antall klagesaker i departementene som er klageinstans

Virksomhet	Antall klager
Helse- og omsorgsdepartementet	600
Justis- og beredskapsdepartementet	162
Nærings- og fiskeridepartementet	145
Barne- og familiedepartementet	143
Klima- og miljødepartementet	132
Kultur- og likestillingsdepartementet	114
Kunnskapsdepartementet	85
Olje- og energidepartementet	71
Arbeids- og inkluderingsdepartementet	69
Landbruks- og matdepartementet	60
Samferdselsdepartementet	56
Finansdepartementet	51
Kommunal- og distriktsdepartementet	35
Forsvarsdepartementet	33

På departementsnivå varierer altså antall klagesaker fra 600 til 33 blant de 14 departementene som er klageinstans. Bare ett departement er ikke klageinstans (Utenriksdepartementet).

Helse- og omsorgsdepartementet har langt de fleste klagesakene. De 600 sakene departementet behandler, utgjør 38 prosent av totalt antall klagesaker i departementene.

Fordeling av klagesaker blant direktoratene

Tabell 4: Antall klagesaker i direktorater som er klageinstans

Virksomhet	Antall klager
NAV	32 335
Skattedirektoratet	3 000
Politidirektoratet	985
Utlendingsdirektoratet	930
Statens sivilrettsforvaltning	319
Statens vegvesen	306
Mattilsynet	302
Miljødirektoratet	291
Landbruksdirektoratet	156
Arbeidstilsynet	147
Tolletaten	75
Kriminalomsorgen	57
Statens helsetilsyn	54
Utdanningsdirektoratet	50
Riksantikvaren	46
Fiskeridirektoratet	28
Barne- ungdoms- og familiedirektoratet (BUFDIR)	20
Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap	15
Helsedirektoratet	11
Jernbanedirektoratet	7
Sjøfartsdirektoratet	3
Luftfartstilsynet	1
Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)	0
Norsk kulturråd	0

På direktoratsnivå er variasjonsbredden i antall klagesaker enda større enn blant departementene. Blant de 24 direktoratene som oppgir at de er klageinstans, varierer antallet klagesaker fra mer enn 32 000 i NAV til 0 i NVE. Videre er det altså et stort flertall av direktoratene (45 av 69) som ikke er klageinstans i det hele tatt.

Av dem som oppgir at de er klageinstans, svarer fire direktorater at de behandlet mer enn 500 klagesaker i 2022. I tillegg til NAV (32 335 saker) gjelder det Skatteetaten (3000 saker), Politidirektoratet (985 saker) og Utlendingsdirektoratet (930 saker). Disse fire direktoratene står for 37 250 saker, noe som gir en andel på 96 prosent av totalt antall klagesaker i direktoratene.

4 Organisering i nemnd

I dette kapittelet ser vi nærmere på organisering av klagebehandling i særskilte nemnder. Vi kommer nærmere inn på hensyn som taler for bruk av nemnd, antallet nemnder og saksmengde, samt variasjoner innenfor nemndsordningen. En fullstendig oversikt over klagenemndene ligger i vedlegg 2.

4.1 Hensyn som taler for å organisere klagebehandling i særskilt nemnd

Det kan anføres en rekke hensyn som taler for å organisere klagebehandling i særskilt nemnd istedenfor å følge hovedmodellen (se blant annet Difi 2014:2 og NOU 2019:5):

Nemndene treffer avgjørelser kollegialt

Et særtrekk ved nemndsbehandling er at de er kollegiale organer. Det betyr at alle medlemmene har samme innflytelse, med unntak av lederen som kan ha særstilling, for eksempel ved dobbeltstemme i sluttbehandlingen. En slik organisering vil ofte være hensiktsmessig på saksområder der det er mange og kryssende hensyn, og hvor det er viktig å skape tillit til at disse blir avveid på forsvarlig måte.

Mer tillit til uavhengig klagebehandling

Ved å organisere klagebehandling i særskilt nemnd istedenfor overordnet organ blir det større avstand mellom førstegangsvedtak og klagebehandling. Dette gir grunnlag for større tillit til at klagen får en uavhengig behandling. Dette gjelder særlig sammenliknet med en organisering der klagebehandlingen foretas internt i en etat.

En organisatorisk atskillelse har i en rekke tilfeller også vært nødvendig som følge av EU-krav. For eksempel oppfattes det nye ekom-direktivet slik at departementet ikke lenger kan være klageinstans og at klagebehandling må føres ut til et uavhengig organ.

For å sikre tillit til uavhengig behandling er det etter hvert blitt mer utbredt å lov- eller forskriftsfeste at statsrådets instruksjonsmyndighet er avskåret slik at det foreligger eksplisitt hjemmel for å avvike fra hovedmodellen. Dette kan imidlertid også gjøres uten at klagebehandlingen skjer i et kollegialt organisert organ.

Det forhold at nemnda er et kollegialt organisert organ (og ikke styrt av en enkelt leder) gjør det i praksis også enklere å opptre uavhengig av departementet.

Avlastning for departementene

Overføring av klagebehandling til uavhengige nemnder har også bidratt til en avlastning for departementene slik at de kan konsentrere seg mer om rollen som sekretariat for politisk ledelse. På områder der det ikke har vært et direktorat å overføre klagesaker til, har nemnd blitt en løsning i noen tilfeller.

Rom for interesserepresentasjon

Organisering i nemnd åpner for interesserepresentasjon i klagebehandlingen. En slik åpning for ekstern deltakelse i myndighetsutøvingen kan sees som et demokratiserende element.

Slik deltakelse kan bidra til å styrke tilliten til nemnda i de organisasjonene og interessegruppene som er representert. På den annen side kan interesserepresentasjon svekke inntrykket av at nemnda praktiserer regelverket upartisk.

Faglig spesialisering

Nemndsorganisering kan bringe inn fagkunnskap som det ordinære forvaltningsapparatet ikke har, og som det heller ikke er hensiktsmessig å utvikle fordi det er et smalt fagområde og/eller det er svært få klagesaker.

Nemndsorganisering kan også være mer egnet enn hovedmodellen når klagebehandlingen forutsetter kompetanse på smale fagområder med stor saksmengde. Sammenliknet med et departement kan nemnda lettere fokusere på ensidig spesialisering og “masseproduksjon” av vedtak

4.2 Antall nemnder og saksmengde

Data fra tidligere Statskonsult- og Difi-rapporter gir et sammenligningsgrunnlag for svarene fra 2022. Selv om det varierer noe hvilke nemnder som har svart i de to kartleggingsrundene, kan en sammenstilling av svarene vise tendenser i nemndsorganiseringen generelt.

4.2.1 Antall klagenemnder har holdt seg relativt stabilt

Tidligere undersøkelser har vist at det var en markert økning i antall statlige klagenemnder på 1980- og 1990-tallet. Statskonsults undersøkelse viste at det ved inngangen til 2000-tallet fantes 48 klagenemnder. Halvparten av disse var blitt etablert i løpet av de siste 20 årene, og økningen hadde vært klart størst på 1990-tallet (Statskonsult 2003, s 13).

Etter dette har antallet klagenemnder holdt seg relativt stabilt på rundt 50 klagenemnder.

Tabell 5: Utvikling i antall klagenemnder fra 2001-2022.

2001 ⁵	2012 ⁶	2022
48	52	49

Selv om antallet nemnder er stabilt, skjer det en viss utskifting. Eksempelvis er det i den siste tiårsperioden etablert et titalls nye nemnder, samtidig som et tilsvarende antall er lagt ned eller slått sammen med andre (vedlegg 3).

De aller fleste nemndene er permanente, men det er også eksempler på midlertidige nemnder. I vårt utvalg er Klagenemnd for EØS-saker (klager på NAV-vedtak) og Klagenemnd for tilskudd til kulturarrangementer (Korona-pandemien) eksempler på slike midlertidige nemnder. Videre er de aller fleste nemndene nasjonale ordninger med hele landet som virkefelt. Unntaket er Kontrollkommisjonen som består av 54 regionbaserte kommisjoner

⁵ Resultater fra Statskonsults kartlegging i 2001, publisert i Rapport 2003:19

⁶ Resultater fra Difis kartlegging i 2012, publisert i Difi-rapport 2014:2

som behandler klager på vedtak ved institusjoner for psykisk helsevern. Denne teller vi som én nemndsordning selv om den består av mange regionale enheter.

Klagenemnder som er registrert i Enhetsregisteret, må regnes som selvstendige forvaltningsorganer, f.eks. Pasientklagenemnda og Klagenemnda for industrielle rettigheter. Mange nemnder er imidlertid tilknyttet andre forvaltningsorganer, f.eks. slik som Husbankens klagenemnd og Lånekassens klagenemnd.

Stor variasjon mellom departementsområdene

Kunnskapsdepartementet og Kultur- og likestillingsdepartementet har flest nemnder med hhv. 8 og 7 nemnder innenfor sine ansvarsområder. Tre departementer har ingen nemnder innenfor sine områder (Utenriksdepartementet, Samferdselsdepartementet og Klima- og miljødepartementet).

Tabell 6: Antall klagenemnder fordelt per departement

Departement	Antall klagenemnder
Arbeids- og inkluderingsdepartementet	3
Barne- og familiedepartementet	1
Finansdepartementet	4
Forsvarsdepartementet	5
Helse- og omsorgsdepartementet	6
Justis- og beredskapsdepartementet	3
Kommunal og distriktsdepartementet	5
Kultur- og likestillingsdepartementet	7
Kunnskapsdepartementet	8
Landbruks- og matdepartementet	2
Nærings- og fiskeridepartementet	3
Olje- og energidepartementet	2

Bruken av klagenemnd kan dels forklares med kultur og tradisjon og dels med særegenheter ved sektoren. Kunnskapsdepartementet har mange nemnder på universitets- og høyskoleområdet. På spørsmål om hva de selv tror dette skyldes, trekker de fram fravær av et direktorat på området (inntil 2021) som det var mulig å delegere klagesaker til, og at universitets- og høyskolesektoren har lange tradisjoner med ulike former for kollegiale organer.

4.2.2 Betydelige forskjeller i saksmengde

Totalt er det 49 nemnder som oppgir at de behandler klager på enkeltvedtak. Av disse oppgir 6 nemnder at de beslutter mer enn 500 klagevedtak i året. Det er:

- Utlendingsnemnda (5504 vedtak)
- Kontrollkommisjonen for psykisk helsevern (5125 vedtak)
- Trygderetten (3934 vedtak)
- Pasientskadenemnda (2723 vedtak)
- Skatteklagenemnda (966 vedtak)
- Erstatningsnemnd for voldsofre (710 vedtak)

Av totalt 20 782 saker som avgjøres i nemnd, behandles 18 962 i disse seks nemndene. Det utgjør 91 prosent av sakene.

I den andre enden av skalaen finner vi Partilovnemnda, Klagenemnd for disiplinærsaker i Forsvaret og Erstatningsnemnda for fiskere, alle med 0 vedtak på klagesaker i 2022.

Tabellen nedenfor viser at det er betydelige forskjeller i saksmengden mellom nemndene.

Tabell 7: Antall vedtak per nemnd

Antall vedtak	Antall nemnder ⁷
Flere enn 500	6
100-500	5
51-100	5
11-50	16
0-10	15

Kartleggingen viser altså at noen få nemnder behandler et svært stort antall saker. De fleste nemndene behandler derimot relativt få saker: 15 nemnder behandlet færre enn 10 saker i 2002, og 31 av 47 klagenemnder behandlet under 50 saker.

Saksmengden i klagenemndene varierer altså betydelig. Det er flere trekk ved nemndene som viser at dette ikke er en ensartet masse, noe som omtales nærmere i avsnittene nedenfor.

4.3 Nemndenes sammensetning og arbeidsform

Det er stor variasjon i hvordan nemndene er satt sammen og hvordan de arbeider. Det varierer etter saksmengde og hvilke saksområder nemndene skal dekke.

4.3.1 Mange ulike krav til sammensetning

Oppnevning av nemndas medlemmer er en viktig styringsmulighet for departementet, og bestemmelser om oppnevning er som regel regulert i lov eller forskrift. Det vanligste er at departementet oppnevner medlemmene eller at det gjøres av Kongen i statsråd. For

⁷ Vi mangler opplysninger Klagenemnd for hjemsendingssaker og Skatteklagenemnda for Svalbard

nemnder som oppnevnes i statsråd vil det normalt være mange krav til sammensetningen. I tillegg til krav til formelle kvalifikasjoner kan det være krav til kjønnsbalanse, geografisk spredning, aldersfordeling, etnisk bakgrunn m.m. Hensikten er å få en størst mulig bredde og mangfold i nemndene uten å svekke faglig kvalitet (Difi 2014).

Siden det for mange av nemndene er svært spesifikke krav til sammensetningen, er det vanligste at medlemmene forespørres eller utpekes, gjerne etter en prosess der utpekte interessenter kommer med forslag om kandidater. Men det er også eksempler på at vervene som nemndsmedlem utlyses. Dette ser vi i nemnder under NFD og OED, og praksisen begrunnes blant annet med at det bidrar til transparens og åpenhet om prosessen.

I de fleste nemndene oppnevnes leder og medlemmer for en periode på 4 år (vedlegg 4). Noen nemnder skiller seg likevel ut. I Trygderetten er leder og medlemmene ansatt i faste stillinger, mens Utlendingsnemnda har leder som er ansatt på åremål og fast ansatte nemndsledere.

4.3.2 Kompetansekrav reflekterer nemndenes fagområder

Lederen i de aller fleste nemndene har juridisk kompetanse og som regel dommerkompetanse (vedlegg 5). For et flertall av nemndene ligger dette også som et formelt krav. For over halvparten av nemndene stilles det formelle kvalifikasjonskrav også til de øvrige medlemmene. Ved siden av krav om juridisk kompetanse kan dette dreie seg om krav om faglig kompetanse på nemndas fagområder.

For flere av nemndene på Helsedepartementets område ser vi at det er krav om at nemndsmedlemmene skal ha medisinsk eller annen helsefaglig kompetanse. På andre områder er det krav om økonomi eller revisorkompetanse. I forskriften som regulerer Klagenemnd for revisor-, regnskapsfører- og inkassosaker heter det eksempelvis at «*Nemnden skal sammensettes slik at den sikres høy juridisk, regnskapsfaglig, revisjonsfaglig, regnskapsførerfaglig og inkassofaglig kompetanse*» (§2). Men ellers er det svært ulike kvalifikasjonskrav som stilles til medlemmene, noe som reflekterer at nemnda har behov for en sammensetning som svarer til nemndas fagområde.

4.3.3 Vanlig med interesserepresentasjon

Et knapt flertall av nemndene (26 av 49) har bruker- eller interesserepresentasjon i en eller annen form (vedlegg 6). Dette kan være representanter for ulike grupper som er parter i de sakene nemnda behandler. Eksempler er studenter i klagenemndene til universitetene og høyskolene, advokater i disiplinærnemnda for advokater, eller soldater i Klagenemnd for vernepliktsaker.

En lang rekke nemnder har bestemmelser om at ulike brukergrupper skal være representert blant medlemmene. For flere nemnder er det også gitt bestemmelser om at noen av medlemmene skal oppnevnes *etter forslag* fra berørte interesser, som for eksempel fra arbeidstaker-/arbeidsgiverorganisasjoner, bransjeorganisasjoner eller fra pasientrettighetsorganisasjoner.

Slik erfaringsbakgrunn kan bidra til å styrke tilliten til nemnda i de organisasjonene og interessegruppene som er representert. På den annen side kan representasjon av noen interessegrupper og ikke alle føre til diskusjoner om hvem som bør få delta i nemnda og ikke. Slik sett kan det svekke interessentenes opplevelse av objektivitet.

Sammensetningen i Pasientskadenemnda

Pasientskadenemnda består av 26 medlemmer inkludert nemndas leder. Kravene til nemndas medlemmer finner man i pasientskadeloven § 16 og forskrift om norsk pasientskadeerstatning og pasientskadenemnda § 10. Leder skal ha juridisk embetseksamen eller mastergrad i rettsvitenskap, medisinsk sakkyndig skal være lege eller ha annen helsefaglig kompetanse, brukerrepresentant oppnevnes etter forslag fra Norsk pasientforening, Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon og Forbrukerrådet. Pasientskadenemnda har tre tildelte "roller" som må dekkes: Jurist, lege og brukerrepresentant. Nemnda har per i dag 9 jurister, 11 leger og 6 brukerrepresentanter. Alle de tre rollene er representert i et nemndsmøte.

4.3.4 Noen få nemnder er vesentlig større enn de andre

I punkt 4.2.2 viser vi at nemndenes saksmengde varierer betydelig. At det er stor variasjon mellom nemndene, kommer også fram når vi ser på størrelsen på nemndene (vedlegg 7).

Tabell 8: Antall medlemmer per nemnd

Størrelse på nemndene	Antall nemnder
3-4 medlemmer	16
5-7 medlemmer	25
12-300 medlemmer	7

Typisk har nemndene fra 3 til 7 faste medlemmer. 6 nemnder⁸ skiller seg ut med et stort antall medlemmer. Det er:

- Utlendingsnemnda: 300 medlemmer
- Kontrollkommisjonen for psykisk helsevern: 216 medlemmer
- Trygderetten: 61 medlemmer
- Skatteklagenemnda: 53 medlemmer
- Pasientskadenemnda: 26 medlemmer
- Klagenemnda for industrielle rettigheter: 26 medlemmer

Typisk for slike store nemnder er at sakene fordeles mellom medlemmene, og at nemnda settes med bestemt antall medlemmer avhengig av hvilken type sak det er.

Skatteklagenemnda vil eksempelvis normalt arbeide inndelt i avdelinger på tre personer,

⁸ I tillegg har Den nasjonale forskningsetiske komite for medisin og helsefag 12 medlemmer.

men kan også ha utvidet behandling der fem personer deltar. Et annet eksempel er Pasientskadenemnda som kan settes med tre eller fem medlemmer per møte. En annen type løsning er valgt for Kontrollkommisjonen i psykisk helsevern, som er inndelt i 54 regionalt baserte kontrollkommisjoner med fire medlemmer i hver.

For øvrig skiller de store nemndene seg ut også på andre måter, se kapittel 4.6.

4.3.5 Store nemnder behandler færre saker i nemndsmøte

Systemet med klagenemnder er normalt basert på kollegial saksbehandling der vedtak fattes i nemndsmøte. At vedtak fattes i møte, skal bidra til at det skjer en reell meningsutveksling mellom nemndsmedlemmene og skal sikre et fellesskap om vedtaket blant medlemmene. Sett under ett viser våre data at det mest vanlige er at sakene behandles på denne måten. De fleste nemndene treffer vedtakene i nemndsmøte, enten fysisk eller digitalt, men gjerne med skriftlig sirkulasjon i etterkant for å sikre at man er enig i det skriftlige vedtaket før det signeres fra medlemmene (vedlegg 8).

For nemnder med stor saksmengde (se kapittel 4.2.2) ser bildet annerledes ut. Dette er store nemnder med relativt vide delegasjonsfullmakter for nemndas leder og/eller sekretariat. Det betyr at bare en mindre andel av sakene faktisk behandles i nemndsmøte. Denne andelen vil imidlertid typisk omfatte saker som kan danne presedens for avgjørelser som delegeres til leder og sekretariat.

UNE er det fremste eksemplet på vide fullmakter - kun ca. 5 prosent av sakene blir avgjort i nemndsmøte.

Eksempel UNE:

UNE (5054 saker) har mer enn én måte å gjøre vedtak på. Vedtak blir gjort:

- i nemndsmøte med personlig frammøte
- i nemndsmøte uten personlig frammøte
- av en nemndsleder etter at saken er forberedt av sekretariatet.
- i sekretariatet

I 2022 ble 4,7 prosent av sakene avgjort i nemndsmøte (258 saker, hvorav tre ble avgjort i stornemnd). 73,7 prosent ble avgjort av nemndsleder uten nedsettelse av nemnd. 21,6 prosent ble avgjort i sekretariatet

Også Pasientskadenemnda har vide delegasjonsfullmakter. Pasientskadeloven § 16, 7. avsnitt åpner for at sekretariatet kan fatte vedtak på vegne av nemnda basert på delegert myndighet. Nemnda opplyser at i underkant av halvparten av sakene ble behandlet etter delegert myndighet i 2022.

Med så forskjellig saksmengde, størrelse, rammevilkår og saksbehandling i nemndene kan det gi et skjevt bilde å snakke om én nemndsmodell. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 6.

4.4 Flere enn før har formalisert uavhengighet?

I tidligere rapporter har Difi dokumentert at uavhengige forvaltningsorganer, herunder mange klagenemnder, har vært mangelfullt regulert. Rapportene har vist at den opplevde uavhengigheten har vært større enn den formelle uavhengigheten, se bl.a. Difi 2017.

Også i vår kartlegging for 2022 har vi spurt klagenemndene om hvorvidt de er uavhengige. Av 49 klagenemnder oppgir 38 at de er gitt formell uavhengighet. Tre nemnder oppgir at de ikke er gitt formell uavhengighet (Nasjonal klagenemnd for høyere yrkesfaglig utdanning, Felles klagenemnd for behandling av klagesaker etter lov om universiteter og høyskole og Nasjonal klagenemnd for opptak til høyere utdanning), mens åtte nemnder ikke har svart på spørsmålet.

Klagenemndene ble også bedt om å angi hvor uavhengigheten eventuelt er formalisert. Svarene på dette spørsmålet er ulike i detaljeringsgrad og presisjon. Noen nemnder viser til lovgrunnlag og forskrift, andre gir en kvalitativ forklaring. I andre svar igjen synes respondenten å være usikker på om nemnda faktisk er gitt formell uavhengighet eller ikke.

Kartleggingen i 2017 viste at flere av klageinstansene kunne instrueres og at det var uklarerheter om formaliseringen av uavhengighet. Det vil si at uavhengigheten ikke var uttrykkelig regulert i lov. Det er imidlertid vanskelig å sammenligne tallene i vår undersøkelse med tallene fra 2017. For 2022 har vi ikke vurdert lovgrunnlaget på samme måte som den gangen. I tillegg tok undersøkelsen i 2017 for seg alle uavhengige forvaltningsorganer, ikke bare klagenemnder, og spørsmålsstillingen var annerledes. En enkel sammenligning tyder imidlertid på at det er en større grad av formalisering av uavhengighet i 2022 enn i 2017, basert på egenvurderingen av dette slik nemndene svarer i vår spørreundersøkelse (vedlegg 9).

Et aktuelt eksempel på vurdering av behovet for formalisering er utredningen fra Finanstilsynslovutvalget (NOU 2023:6). Der foreslås det bl.a. å lovfeste avskåret instruksjonsmyndighet for departementet overfor den nye Finanstilsynsklagenemnda. Dette kommer som resultat av en vurdering av hvordan behovet for uavhengighet bør ivaretas.

4.5 Organisering av sekretariatene

Fra tidligere undersøkelser vet vi at det er stor variasjon i hvilken sekretariatsfunksjon nemndene har, det vil si hvordan sekretariatene er organisert, lokalisert og hvor store de er. Organisatorisk plassering av sekretariatet har betydning for klageinstansens uavhengighet av førsteinstansen.

4.5.1 Flere nemnder enn før betjenes av et felles sekretariat

Sammenlignet med tall fra våre tidligere undersøkelser har størrelsen på sekretariatene vært temmelig stabil. Det er fremdeles svært mange små sekretariater og bare noen få store. 18 av nemndene oppgir at de har mindre enn ett årsverk til rådighet i sitt sekretariat, mens 6 nemnder oppgir at de har mer enn 5 årsverk.

Tabell 9: Antall årsverk i nemndenes sekretariater⁹

Sekretariatets størrelse	Antall nemnder
Mindre enn et årsverk	18
1-4 årsverk	18
5-10 årsverk	3
Mer enn 10 årsverk	3

Av 49 klagenemnder er det 25 som oppgir å ha eget sekretariat. Av disse igjen er det 12 som oppgir å ha felles sekretariat med andre nemnder. 8 klagenemnder opplyser at de får sekretariatsoppgavene sine løst av et annet forvaltningsorgan, mens 8 nemnder oppgir at førstinstansen fungerer som sekretariat (vedlegg 10).

Sammenlignet med tilsvarende tall fra 2014 er det flere nemnder som i dag opplyser at de har et eget sekretariat. Denne økningen kommer nesten utelukkende ved at flere nemnder har knyttet seg til et fellessekretariat.

Siden 2014 er det etablert to fellessekretariater: Klagenemndssekretariatet og Helseklage. *Klagenemndssekretariatet* ble opprettet i 2017 og ligger i Bergen. Organisatorisk ligger det under Nærings- og fiskeridepartementet og har 30 ansatte. Klagenemndssekretariatet betjener ni nemnder som sorterer under ulike departementsområder:

- Klagenemnd for offentlige anskaffelser
- Konkurransklagenemnda
- Medieklagenemnda
- Stiftelsesklagenemnda
- Lotteriklagenemnda
- Frivillighetsregisternemnda
- Energiklagenemnda
- Markedsrådet
- Klagenemnd for tilskudd til kulturarrangementer

Helseklage ble opprettet i 2016 og er også lokalisert i Bergen. Det sorterer under Helse- og omsorgsdepartementet og har 170 ansatte. Helseklage er sekretariat for fire nemnder som alle sorterer under Helse- og omsorgsdepartementet:

- Apotekklagenemnda
- Klagenemnda for behandling i utlandet
- Pasientskadenemnda
- Statens helsepersonellnemnd

Formålet med opprettelsen av disse fellessekretariatene var å få større fagmiljøer som skulle gi synergier både faglig og økonomisk. En parallell utvikling har skjedd i Danmark, der det i

⁹ Mangler her informasjon fra blant annet Trygderetten, Klagenemnd for industrielle rettigheter og Erstatningsnemnda for voldsofre som er nemnder med mange klagesaker, og der i hvert fall Trygderetten vil falle i kategorien «Mer enn 10 årsverk»

2017 ble det opprettet et fellessekretariat kalt *Nævnenes hus*. I dag betjener de 20 råd og nemnder. Også her var formålet å skape et sterkere fagmiljø og en mer effektiv saksbehandling (naevneneshus.dk).

4.6 Nemndsbestanden er delt mellom de mange små og noen få store

Et hovedfunn i denne kartleggingen er at nemndene på noen punkter er så ulike at det kan gi et skjevt bilde å framstille alt som en enkelt kategori.

Av de 49 klagenemndene vi har kartlagt, er det noen få nemnder som skiller seg ut langs flere dimensjoner. Det er i første rekke Trygderetten, Utlendingsnemnda, Skatteklagenemnda, Pasientskadenemnda og Kontrollkommisjonen for psykisk helse.

For det første står disse nemndene for behandlingen av nærmere 90 prosent av alle sakene som blir behandlet i nemnd.

For det andre skiller de seg ut på grunn av størrelse. Mens de andre nemndene gjerne har 3-7 medlemmer, har disse nemndene fra 26 til 216 medlemmer. For to av disse, UNE og Trygderetten, er dessuten nemndsmedlemmene/rettsmedlemmene fast ansatte, noe som normalt vil bety større behandlingskapasitet.¹⁰

For det tredje har saksmengde og størrelse betydning for arbeidsform. I de store nemndene behandles den enkelte sak av en mindre gruppe nemndsmedlemmer. Men vel så viktig er at flere av disse nemndene gir vide fullmakter til leder for nemnda og/eller til sekretariatet, slik at det blir bare en mindre andel av sakene som får reelt kollegial behandling ved at de behandles i nemndsmøte.

Sist, men ikke minst er det stort sprik i størrelsen på sekretariatene: Nesten halvparten av nemndene har mindre enn ett årsverk til rådighet, mens f.eks. UNE har ca. 350 ansatte. Likevel kan vi her se antydning til et mer nyansert bilde ved framveksten av de to fellessekretariatene. De betjener i hovedsak små nemnder, men utgjør fagmiljøer i samme størrelsesorden som noen av de store nemndenes sekretariater.

¹⁰ Trygderetten og UNE skiller seg også ut ved at de kjennetegnes som domstolsliknende organer.

5 Utviklingstrekk med betydning for organiseringen av klagebehandling

I dette kapitlet trekker vi fram en del utviklingstrekk i forvaltningen som kan ha betydning for organiseringen av klagebehandling i staten.

5.1 Forvaltningsoppgaver ut av departementene

Helt siden 1950-tallet har det vært en forvaltningspolitisk ambisjon å utvikle departementene i retning av å bli sekretariater for politisk ledelse, jf. bl.a. Difi 2011 og 2019. De fleste typer forvaltningsoppgaver er etter hvert ført ut for å avlaste departementene og sikre mer kapasitet til å bistå statsråden. Klagesaksbehandling ble da plassert dels i direktorater, dels i særskilte klagenemnder. Å opprette nye klagenemnder var særlig aktuelt på områder der det ikke var et direktorat som kunne overta.

Størstedelen av denne endringen fant sted på 1980- og 1990-tallet. Som tidligere nevnt viste en undersøkelse at allerede på begynnelsen av 2000-tallet var departementet klageinstans for bare 8 prosent av klagesakene (Statskonsult 2003). I 2022 er denne andelen sunket videre ned til under 3 prosent. Avlastningseffekten for departementene er altså nå langt på vei tatt ut. Vi finner likevel ennå enkelte tilfeller der noe av begrunnelsen for å opprette klagenemnd er å avlaste departementet, se f.eks. NOU 2023:6 om ny lov om Finanstilsynet.

Mindre styringsinformasjon til departementene

Denne utviklingen medfører imidlertid nye behov. Når klagebehandling legges til uavhengige nemnder, vil dette føre til at departementene sitter igjen med mindre styringsinformasjon, bl.a. om hvordan vedtatt regelverk fungerer i praksis. I hovedmodellen kan dette til en viss grad ivaretas gjennom de ordinære rapporteringslinjene, både i form av skriftlig rapportering og gjennom styringsdialogen for øvrig. Slike formelle rapporteringslinjer er ikke nødvendigvis på plass for uavhengige nemnder. Det kan svekke departementenes evne til å videreutvikle politikk og regelverk på området hvis et slikt informasjonstap ikke kompenseres.

Dette blir påpekt av KDD i omtalen av ny ekomlov: «*en administrativ konsekvens av forslaget om å opprette en egen klagenemnd vil være at departementet mister kunnskap om enkeltsaksbehandling på ekom-området. For å kompensere for dette tapet vil departementet måtte bruke ressurser til å tilegne seg markedskunnskap og innsikt på annen måte*» (s.149).¹¹

Et annet eksempel kan hentes fra utvalget som vurderte klagesystemet i arbeids- og velferdsetaten (NOU 2023:11): Utvalget peker på at klagebehandlingen er en viktig informasjonskilde for overordnede styringsorganer i forvaltningen og at plassering i nemnd vil svekke direktoratets muligheter til effektiv styring av etaten. Se for øvrig kapittel 5.4.2 for ytterligere omtale av klagebehandling i NAV.

¹¹ Høring - forslag til ny ekomlov, ny ekomforskrift og endringer i nummerforskriften som gjennomfører av EUs ekomdirektiv, BEREC-forordning mv.

På andre områder oppleves ikke dette som noe problem. Et av departementene i vår intervjurunde forklarte det med at de følger veldig godt med på saksområdet, primært ved å sette seg inn i alle vedtak i nemnda, men også ved at de orienteres om mer prinsipielle vedtak. Det ble vist til at det aktuelle saksområdet er av stor politisk interesse og dermed også viktig for departementet å følge med på for eventuelt å foreslå endringer i regelverket.

Departementene oppfattes som mindre upartiske?

Det er også et annet aspekt ved at forvaltningsoppgaver er ført ut for at departementene skal kunne konsentrere seg om å være sekretariat for statsråden. Denne utviklingen kan oppfattes som en politisering av departementene (se Statskonsult 2007) selv om det gjerne understrekes at departementet skal være et *faglig* – og ikke politisk – sekretariat.

Dette kan i sin tur påvirke hvorvidt departementene oppfattes å være tilstrekkelig upartiske til å foreta en uavhengig klagesaksbehandling uten sideblikk til statsrådets politiske linje. Eksempelvis ble slike argumenter brukt av regjeringen i debatten om tilsynsorganisering på 2000-tallet: «*Politisk overprøving i enkeltsaker vil(...) kunne gjøre saksbehandlingen vilkårlig og skape utilsiktede presedensvirkninger. På sikt vil dette kunne undergrave tilsynets legitimitet ...*» (St.prp.17 for 2002-03, s.9). Slike betraktninger kan også ha styrket argumentasjonen for å føre klagesaker over til uavhengig nemnd.

5.2 EU-krav om uavhengig myndighetsutøvelse

På 1990-tallet skjedde det store endringer i organisasjons- og styringsformene i forvaltningen inspirert av ideene for *New Public Management*. Rendyrking av funksjoner og roller var viktig i denne tenkningen. Tjenesteyting og myndighetsforvaltning skulle ikke drives av samme organ. Store etater ble splittet opp, og oppgaver ble skilt ut og organisert i statlige selskaper og foretak. Samtidig var det en framvekst av uavhengige organer innenfor forvaltningen, bl.a. knyttet til tilsyn og klagebehandling. Som tidligere nevnt var antall klagenemnder økt til 48 ved begynnelsen av 2000-tallet.

Siden den gang har det samlede antallet klagenemnder stabilisert seg, men det er flere eksempler på at det er opprettet nemnder på nye områder også det siste tiåret. De sentrale argumentene har vært større behov for uavhengighet og avstand til departementet, og i flere tilfeller henger det sammen med implementering av EU-regelverk.

- *Energiklagenemnda* ble etablert i 2019 som et ledd i at EUs tredje energimarkedspakke ble vedtatt gjennomført i norsk forvaltning. Med implementeringen av dette EU-regelverket fulgte krav om uavhengig reguleringsmyndighet og uavhengig klagebehandling.
- I forslag til ny ekomlov, jf. kapittel 5.1, foreslår regjeringen å opprette en uavhengig klagenemnd som skal behandle de fleste klagenes på enkeltvedtak fattet av Nasjonal kommunikasjonsmyndighet i saker som følger ekom-direktivet. Dette direktivet setter krav til at det skal finnes effektive ordninger på nasjonalt nivå som gjør det mulig å klage vedtaket til en klageinstans som er «*uavhengig av de berørte parter, og av innblanding eller politisk press som kan forhindre en uavhengig vurdering av saker den skal behandle*» (artikkel 31).
- Finansdepartementet har for tiden et utkast til ny finanstillstilslov til behandling. I en utredning (NOU 2023:6) foreslås det at Finanstillstynet bør få større formell

uavhengighet, og at dette har konsekvenser for hvordan klagesaker bør behandles, bl.a. bør det opprettes klagenemnd. Også dette området er underlagt en omfattende EU-regulering. Regelverket er mer komplekst enn før, og det stiller nye krav til kompetanse, men utvalget tok ikke stilling til om EU-regelverket stiller krav til mer formell uavhengighet.

- *Konkurransklagenemnda* ble opprettet 1. april 2017. Bakgrunnen for opprettelsen var et ønske om å etablere en politisk uavhengig klagesaksbehandling samt å styrke Konkurransetilsynets selvstendighet.

5.3 Samordning og styring blir tillagt større vekt

I forvaltningsutviklingen er det ulike hensyn som må balanseres, og over tid skjer det en dreining i hvilke begrunnelser som blir tillagt vekt. Mens forvaltningspolitikken på 1980- og 1990-tallet var opptatt av rolleklarhet, har man utover på 2000-tallet blitt mer opptatt av behov for koordinering for å samle ressurser og for å se ting i sammenheng.

Forvaltningsforskere har sett dette som en reaksjon på den fragmenteringen som fulgte av reformene på 1980- og 1990-tallet. De to siste tiårene er det etter hvert blitt lagt økende vekt på hensynet til samordning, helhetstenkning og overordnede styringsbehov. Når det mer spesifikt gjelder organisering av klagebehandling, kan slike hensyn tilsi at man ikke bør organisere den i særskilte klagenemnder, iallfall ikke hvis de skal spesialiseres på relativt smale fagområder.

Behov for større fagmiljøer

I de siste 10-15 årene ser vi at det generelt i forvaltningen legges økende vekt på å bygge større fagmiljøer. Det kommer blant annet til uttrykk ved at de fleste store etatene har gått over til en mer funksjonsbasert organisering, se kapittel 5.4. Bakgrunnen er bl.a. at behovet for spesialisert kompetanse er økende, at funksjonsorganisering gir bedre grunnlag for likebehandling, og at det gir mer effektiv ressursbruk. Denne tendensen kan nå også spores i nemndsordningen.

I 2014 pekte Difi på problemene med svært fragmentert nemndsstruktur som førte til små og svake fagmiljøer for klagebehandlingen: «*Det kan være grunn til å reise spørsmål om behovet for å slå sammen nemnder på tilgrensende områder for å skape større fagmiljøer og dermed en mer robust struktur*» (Difi 2014).

Etter 2014 ser vi eksempler på at det foreslås og gjennomføres sammenslåinger både av nemnder og av sekretariater:

- Skatteklagenemnda, som ble etablert i 2016, erstattet de regionale skatteklagenemndene, samt Klagenemnda for utenlandssaker, Klagenemnda for storbedrifter og Klagenemnda for merverdiavgift.
- Finansdepartementet har til behandling et forslag fra et utvalg (NOU 2023:6) om å etablere en uavhengig klagenemnd på Finanstilsynets område, jf. kapittel 5.2. Utvalget foreslår også å flytte klagebehandlingen fra departementet og fra eksisterende klagenemnder til den nye nemnda. Utvalget mener vide det kan være hensiktsmessig å legge sekretariatet for en slik felles klagenemnd til et felles sekretariat for flere andre nemnder.

- Det er som tidligere nevnt etablert to fellessekretariater, Helseklage og Klagenemndssekretariatet.

5.4 Funksjonsorganisering kompliserer hovedmodellen

DFØ har tidligere pekt på at det i løpet av en 15-20 års periode har skjedd en overgang fra en geografisk basert organisering til en funksjonsbasert organisering i en rekke etater (DFØ 2022). Av 21 etater med et ytre apparat er det nå bare 4 etater som fortsatt har en rent geografisk basert organisering, mens de øvrige har gått over til funksjonsbasert organisering – helt eller delvis. Et sentralt motiv for slike omorganiseringer er å skape enklere styringslinjer for mer effektiv styring og ansvarsutkreving. Andre viktige hensyn er å legge til rette for mer likebehandling og å bygge større og mer spesialiserte fagmiljøer.

5.4.1 Prinsippet om totrinns klagebehandling under press

For de etatene som har organisert klagebehandlingen etter hovedmodellen får imidlertid dette konsekvenser. Klagebehandling er forutsatt å skje i to trinn, der det siste trinnet er uavhengig av det første. Dette er for å sikre tillit til at klagen behandles uavhengig av førstinstansens vurdering. Med en geografisk basert organisering hadde etatene en egnet struktur for dette. Totrinns klagebehandling kunne sies å være innebygd i etatsstrukturen ved at region/lokalkontor og direktorat utgjorde hvert sitt nivå, der det øvre nivået kunne gjøre sine vurderinger uavhengig av det underordnede nivået.

Overgang til funksjonsbasert organisering fører derimot til at regionalt baserte ansvarsområder (og tilhørende regionsjefer) forsvinner. I stedet har etatene vertikalt integrerte divisjoner med fagbaserte ansvarsområder. Det gjør det vanskelig å avgrense et sentralt etatsnivå (direktoratsnivå) som kan oppfattes som uavhengig av førstinstansbehandlingen i etaten.

5.4.2 Alternative løsninger

For å sikre fortsatt totrinns klagebehandling er det valgt ulike løsninger i funksjonsorganiserte etater. I enkelte tilfeller er det valgt å flytte klagebehandlingen fra etat til departementsnivå. Dette står i motstrid til departementenes behov for avlastning, men kan være aktuelt når klagesaksmengden er svært begrenset. Denne løsningen ble valgt da Kystverket gikk over til funksjonsorganisering.

Et annet alternativ for slike etater vil være at det opprettes særskilt klagenemnd for klagebehandlingen. En slik løsning ble imidlertid frarådet av utredningsutvalget som vurderte organiseringen av klagebehandlingen i NAV, jf. kapittel 5.1. Begrunnelsen var at opprettelse av klagenemnd ville medføre store økonomiske og administrative konsekvenser. Utvalget foreslo i stedet å flytte NAVs interne klageinstans fra etatsnivå og opp til direktoratsnivå slik at den ble utvetydig overordnet førstinstansen. Slik ville ordningen bringes mer i tråd med hovedmodellens vekt på et entydig hierarki.

Det som imidlertid flere etater har valgt, er å innrette en særskilt juridisk enhet med myndighet til å overprøve førsteinstansvedtak som er gjort i divisjonene. Denne enheten må i så fall framstå som organisatorisk klart atskilt fra divisjonene. I enkelte etater er da direktoratsbetegnelsen beholdt for å markere ytterligere et slikt skille mellom de deler av etaten som gjør førsteinstansvedtak og de som foretar klagebehandling. Skatteetaten og Statens vegvesen er eksempler på dette. Tolletaten har i hovedsak samme løsning, men der er direktoratsbetegnelsen fjernet på grunnlag av en særskilt utredning.

Sivilombudet har kritiske kommentarer

Sivilombudet har på eget initiativ sett nærmere på hvilken betydning organiseringen av enkelte etater (Arbeidstilsynet, Fiskeridirektoratet, Mattilsynet, Tolletaten, Skatteetaten og Statens vegvesen) har for behandlingen av innsynssaker, bl.a. hva som er rett klageorgan etter offentleglova §32. Selv om uttalelsene uttrykkelig gjelder innsynssaker, antar vi at uttalelsene har gyldighet også for klager etter forvaltningsloven §28 ettersom begge bestemmelser bruker betegnelsen «*nærmest overordnet forvaltningsorgan*».

For flere av de utvalgte etatene, som i hovedsak er funksjonsorganisert, har Sivilombudet reist tvil om det er hjemmel for å behandle klager internt i etaten. Dette kommer klart til uttrykk i uttalelsen om Fiskeridirektoratet. Der heter det bl.a. «*Ombudet mener at Klagesaksenheten i direktoratet ikke er et eget og overordnet forvaltningsorgan og dermed heller ikke klageinstans etter offentleglova §32. Inntil det eventuelt er på plass en lovhjemlet klageordning, vil NFD være klageorgan for alle avgjørelser Fiskeridirektoratet har truffet i første instans i innsynssaker.*» (Sivilombudets uttalelse 11.09.2023, sak 2022/5132).

For Tolletaten har Sivilombudet kommet til «*at selv om Juridisk stab er et selvstendig organ, så er det neppe grunnlag for å anse enheten som et overordnet forvaltningsorgan, og dermed klageinstans etter offentleglova §32, i innsynssaker som øvrige staber og divisjoner i etaten har behandlet.*» (uttalelse 11.09.2023, sak 2022/5127).

For de øvrige virksomhetene har Sivilombudet kommet til at direktoratene og hovedkontorene utgjør selvstendige forvaltningsorganer overordnet regionene eller divisjonene. Dette framgår av instruks (Mattilsynet) eller der det ved lov eller forskrift er bestemt hvem som er klageinstans (Statens vegvesen). Ombudet anbefaler at disse virksomhetene likevel vurderer tiltak som synliggjør nødvendig avstand mellom nivåene¹².

Hva er ett forvaltningsorgan?

Det kan her nevnes at også Forvaltningslovutvalget behandlet spørsmålet om hva som er ett forvaltningsorgan, men da på generelt grunnlag. De mente det er uheldig at spørsmålet løses forskjellig i ulike sammenhenger uten at det klart går frem av regelverket. «*Spesielt uheldig er det om myndighet kan bli delegert etter reglene for intern delegering i et forvaltningsorgan samtidig som den delegerende enhet anses som klageinstans i egenskap av «nærmeste overordnet organ».* Utvalget mener at en slik ordning bør være utelukket (NOU 2019:5, s. 200). Utvalget sa også uttrykkelig at «*det ikke er mulig å se på enhetene som særskilte organer der det sitter direktør for klageenheten og direktør for enheter som treffer vedtak i første instans i samme ledergruppe*» (s. 373).

¹² Vi kjenner ikke Fiskeridirektoratets og Tolletatens vurderinger av Sivilombudets uttalelser.

5.5 Andre utviklingstrekk

5.5.1 Større vekt på effektiv ressursbruk

Sammenliknet med tidligere perioder er det ventet at forvaltningen nå står overfor en periode med strammere budsjetter. Generelt vil hensynet til effektiv ressursbruk måtte tillegges økende vekt. Hva kan dette medføre når det mer spesifikt gjelder organiseringen av klagebehandling?

Vårt inntrykk er at behovet for mer effektiv ressursbruk dukker opp oftere nå enn tidligere ved spørsmål om bruk av klagenemnd. Mer iøynefallende er likevel at effektivisering brukes til å argumentere både for og imot bruk av nemnd på ulike klagesaksområder.

- Utvalget som utredet klageordning for NAV la vekt på at nemndsordning er kostbart. Det vises til at det forutsetter å bygge opp eget sekretariat i stedet for å trekke på eksisterende fagmiljøer i linjeorganisasjonen (NOU 2023:11). Gitt det store antallet klagesaker på NAVs område mente utvalget at det er betydelig risiko for at det vil oppstå store restanser og lang saksbehandlingstid ved bruk av nemnd.
- Utvalget som bl.a. utredet klageordning for Finanstilsynet, jf. kapittel 5.2, argumenterte motsatt da de foreslo etablering av ny klagenemnd. Den skulle bidra til en mer effektiv saksbehandling.
- Ved nedleggelsen av Erstatningsnemnda for voldsofre viste Justisdepartementet bl.a. til at en overgang til hovedmodell ville være mer effektivt. Som sekretariat for nemnda avgjorde Statens sivilrettsforvaltning allerede 76 prosent av klagesakene ved delegert myndighet, og erfaringen var at saksbehandlingstiden i nemnda var betydelig lengre enn for saker behandlet av sivilrettsforvaltningen (høringsnotat s.124, jf. også Prop. 238 L (2020-2021)). Nemnda ble lagt ned 1.1.2023.
- Da Klagenemnd for revisor- og regnskapsførersaker ble opprettet i 2012, var hovedbegrunnelsen behovet for flersidig kompetanse ved behandlingen av slike saker. Samtidig ble det i høringen av utkast til forskrift vist til at saksbehandlingstiden i departementet for klagesaker etter revisor- og regnskapsførerlovgivningen i noen tilfeller hadde vist seg å bli unødig lang. Departementet la til grunn at overføring av klagebehandling til en nemnd med relevant sammensatt kompetanse ville medføre redusert saksbehandlingstid.

5.5.2 Digitalisering svekker grunnlaget for bruk av klagenemnd?

Et viktig element i automatisering av saksbehandling er å gjøre den mindre skjønnsbasert. Dette vil gi grunnlag for mer automatisert «masseforvaltning» der det ikke er rom for kollegial deliberasjon over hva som er rimelig i det enkelte tilfellet. I den grad man lykkes med å skape et mer digitaliseringsvennlig regelverk, kan man altså samtidig redusere behovet for en nemndsordning og i stedet fremme overgang til hovedmodellen.

Overføringen av klagebehandling fra Erstatningsnemnda for voldsofre til Statens sivilrettsforvaltning, jf. kapittel 5.5.1, ble bl.a. begrunnet med at det ikke lenger var tungtveiende argumenter for å beholde nemndsbehandling. En ny lov ville gi et enklere og mindre skjønnsbasert regelverk. En viktig begrunnelse for kollegial nemndsbehandling var dermed falt bort.

5.5.3 Økt vekt på habilitet kan gjøre rekruttering til nemnd mer krevende

For at det skal være tillit til klagebehandlingen må den oppfattes som en upartisk og uavhengig vurdering av førsteinstansvedtak. Til dette formålet kan nemndsorganisering framstå som mer gunstig enn hovedmodellen. Dette fordi den sikrer en form for armlengdes avstand mellom departement og klagebehandling.

Nylig har imidlertid habilitetsspørsmål kommet høyt på den politiske dagsorden, og det kan påregnes at det nå vil bli lagt økt vekt på å sikre habilitet for offentlige myndighetspersoner.

Dette vil også gjøre seg gjeldende ved oppnevning til klagenemnd som omfatter forvaltningseksterne deltakere. I noen tilfeller skjer oppnevning til klagenemnd nettopp med sikte på at bestemte interesser skal være representert, men i andre tilfeller er intensjonen å bringe inn fagpersoner som er uavhengige av partsinteresser på området. Er slike nemndsmedlemmene faktisk tilstrekkelig uavhengige? Dreier det seg f.eks. om et smalt fagområde der også kommersielle interesser er involvert, kan det bli vanskelig å finne nemndsmedlemmer som ikke er inhabile i mange av klagesakene. Ved opprettelse av en ekom-nemnd, jf. kapittel 5.1, har man eksempelvis vurdert å utvide antall nemndsmedlemmer for å ha flere å velge blant til den enkelte klagesak.

Et annet spørsmål er hvordan prosessen med å rekruttere medlemmer bør organiseres. Skal vervene utlyses, eller skal potensielle medlemmer forespørres individuelt? Tradisjonelt har vervene blitt besatt ved at enkeltpersoner har blitt forespurt, enten direkte fra departementet eller etter forslag fra interesseorganisasjoner. Når det er få å velge mellom, taler dette for å forespørre individuelt. På den annen side kan slik utvelgelse føre til kritikk om at medlemmene ikke er oppnevnt på uavhengig grunnlag.

6 Avsluttende betraktninger

I dette kapitlet oppsummerer vi hva datamaterialet viser av utviklingstrekk når det gjelder hvordan organiseringen av statlig klagebehandling har utviklet seg. Primært dreier det seg om hvordan nemndsordningen utvikler seg. Dernest peker vi på mulige temaer for videre arbeid på dette området.

6.1 Utviklingstrekk ved organisering av klagebehandlingen

6.1.1 Økt bevissthet om og bedre kunnskapsgrunnlag for organisering

Med henvisning til tidligere rapporter fra Difi peker Forvaltningslovutvalget på at der forvaltningslovens hovedmodell er fraveket, har det skjedd uten at det har vært gjort noen prinsipielle overveielser (NOU 2019, pkt. 24.5). Med tanke på de mange sektorvise utredningene om organisering av klagesaksbehandlingen i de siste årene, jf. tidligere kapitler, er det vårt inntrykk at dette er i endring. Vår intervjurunde viser også at informantene er mer bevisste på betydningen av hvordan klagesaksbehandlingen er organisert.

Difis tidligere rapporter (2012, 2014) kan ha bidratt til å øke denne bevisstheten, og Forvaltningslovutvalget har gitt en grundig gjennomgang av de ulike hensynene som bør vurderes ved valg av modell. Dette har i sin tur gitt et kunnskapsgrunnlag for sektorvise utredninger.

6.1.2 Ikke lenger viltvoksende klagenemnder, men fortsatt fragmentert

Denne undersøkelsen viser at det ikke lenger er treffende å snakke om «viltvoksende nemnder» (Difi 2014), iallfall ikke når det gjelder klagenemnder. Antallet klagenemnder har nå lenge vært relativt stabilt omkring 50 nemnder. Riktignok er det også i det siste tiåret en tilvekst på et titalls nye klagenemnder, men dette blir utliknet ved at andre nemnder er slått sammen eller avviklet.

Samtidig er populasjonen av klagenemnder fortsatt fragmentert og uensartet. På den ene siden ser vi noen få store nemnder med stor saksmengde, på den andre siden ser vi mange små nemnder der de fleste har liten saksmengde. De førstnevnte har til dels store og fagspesialiserte sekretariater som kan sammenliknes med ordinære direktorater, mens de fleste små nemndene ofte har bare ett årsverk eller mindre til rådighet. Bildet nyanseres av at flere av de mindre nemndene nå betjenes av fellessekretariater slik at de har tilgang til større faglige og administrative ressurser.

Et annet skille går mellom eldre og nyere nemnder: Det er som nevnt en tendens til at de nyere nemndene er opprettet på grunnlag av en mer systematisk og bevisst avveining av

hensyn enn tidligere, eventuelt at de opprettes som følge av EU-krav. For de eldre nemndene er det vanskeligere å se slike systematiske avveininger.

6.1.3 Argumentasjon for nemnd taper terreng?

Når antallet klagenemnder har stabilisert seg utover på 2000-tallet, kan det henge sammen med at det er blitt mindre potensial for å føre klagesaker ut av departementene.

Direktoratene på sin side har neppe samme motivasjon for avlastning ved å legge klagesaker til særskilt nemnd. De vil snarere være tilbøyelig til å beholde dem internt.

Dessuten er det rimelig å anta at de klagesaksområdene der behovet for uavhengighet er vurdert å være stort, allerede er organisert med særskilt klagenemnd. Det tilsier at potensialet for nye nemnder nå er langt mindre.

Mer generelt kan argumentasjon for nemnd være i ferd med å tape terreng fordi andre hensyn tillegges økt vekt, bl.a. hensyn til styring, samordning og effektiv ressursbruk. Det framkommer f.eks. i utredningen om klageordning i NAV og ved overgang til hovedmodellen når det gjelder klage på voldsoffererstatning, jf. pkt. 5.5.

6.1.4 Nemnder på vei mot hovedmodellen - behov for en tredje kategori?

Som det framgår av kap. 4, er det tendenser til at nemnder slås sammen og at det opprettes felles sekretariater for flere nemnder. Dette innebærer at det utvikles fagmiljøer som er bedre i stand til å utøve delegert avgjørelsesmyndighet og til å håndtere varierende saksmengder. Fra før har vi sett at sekretariater for nemnder med store saksmengder har fått delegert myndighet til å avgjøre en stor andel av sakene. UNE er det fremste eksemplet, idet bare 5 prosent av sakene der blir avgjort i nemndsmøte. Et annet eksempel var Erstatningsnemnda for voldsofre, der sekretariatet var delegert myndighet til å behandle om lag 75 prosent av sakene.

Når delegering til sekretariatet blir så vidtrekkende som i de nevnte tilfellene, blir selve nemnda mer å betrakte som et kollegialt fagstyre som bare behandler de aller vanskeligste og mest prinsipielle sakene. Det store volumet av klager behandles i stedet i en hierarkisk saksgang slik som i hovedmodellen.

Vårt poeng her er at store sekretariater med delegert myndighet ligner mer på hierarkisk styrte forvaltningsorganer, både med hensyn til hvordan de blir styrt og hvordan de er organisert internt. Poenget forsterkes når vi ser på de to fellessekretariatene, som formelt er organisert som egne forvaltningsorganer, altså separat fra de nemndene de betjener. Administrativt kan de da følges opp direkte av departementet omtrent som ved organisering etter hovedmodellen.

Ut fra dette kan det reises spørsmål om nemndene med de største og mest selvstendige sekretariatene bør oppfattes som en hybrid organisering mellom nemnd og hovedmodell. I så fall er det kanskje ikke lenger rimelig å behandle nemnder som en enkelt kategori? Bør det kanskje opereres med en egen underkategori for nemnder der sekretariatet har

betydelig delegert myndighet (f.eks. *Klageorgan med fagstyre*) for at kartet kan stemme mer overens med terrenget?

6.2 Mulige temaer for videre arbeid

Nedenfor lister vi noen mulige temaer for videre arbeid på dette området. Temaene er bare kort skissert. Dette med tanke på at nærmere innretting og eventuell prioritering vil måtte avklares i KDD og eventuelt andre berørte departementer.

6.2.1 Kartlegge hvordan departementene kompenserer for tap av styringsinformasjon

I forrige kapittel påpekte vi at oppgaveoverføringen til lavere nivåer har medført at departementene står fjernere fra praksisfeltet og derved mister informasjon som kan være relevant for styring av feltet. Dette gjelder i utgangspunktet for oppgaveoverføring, herunder klagesaksbehandling, både til direktorater og nemnder. For direktoratene kan imidlertid departementene kompensere gjennom etatsstyring bl.a. med oppfølging i form av krav om statusrapportering og resultatanalyser, f.eks. hva klagesaksbehandlingen kan fortelle om hvordan regelverket fungerer i praksis og hvilke endringsbehov som kan spores.

For uavhengige organer slik som klagenemnder stiller dette seg annerledes, idet vedkommende departement da er henvist til å styre ved lov og forskrift når det gjelder faglige spørsmål. Det administrative styringsansvaret ligger derimot fast, men hva omfatter det i en slik sammenheng? Kan departementet f.eks. pålegge en uavhengig nemnd å avgi nærmere spesifiserte resultatanalyser i årsrapporten? Og hva med nemnder som bare er institusjonstilknyttet og som ikke avgir årsrapport?

Svaret kan kanskje falle annerledes ut for nemnder som er knyttet til et av de to fellessekretariatene. Disse er egne forvaltningsorganer med administrativ styringslinje direkte til departement og kan derfor lettere følges opp direkte fra departementets side, jf. pkt. 6.1.4.

Vår undersøkelse har ikke omfattet en systematisk kartlegging av departementenes praksis for oppfølging av klagenemndene. Vårt inntrykk er imidlertid at departementene er tilbakeholdne med å definere krav eller forventninger til nemndene om f.eks. å foreta analyser av egen praksis og mulige endringsbehov. Et mulig tema for videre arbeid kan derfor være å kartlegge dette nærmere for å få et grunnlag for eventuelt å fremme tiltak. En slik kartlegging kan også inngå i en bredere kartlegging av hvordan departementene har innrettet seg mer generelt for å kompensere for tap av styringsinformasjon.

6.2.2 Nye modeller for organisering av klagesaksbehandlingen i funksjonsorganiserte etater?

Vi har i forrige kapittel vist at overgang til funksjonsorganisering i de store etatene kan skape tvil om det fortsatt er en reell totrinnsbehandling av klagen når disse etatene har organisert egne klagesaksenheter internt.

Vi går ikke inn på hvordan den enkelte etat kan eller bør løse dette. I et generelt forvaltningspolitisk perspektiv kan det imidlertid være grunn til å vurdere nærmere hvordan dette kan løses organisatorisk. Vi ser her et grunnlag for å utforske nærmere hvordan klagebehandling kan/bør organiseres i funksjonsorganiserte etater for å sikre en reell totrinnsbehandling.

6.2.3 Stimulere til at flere nemnder knytter seg til fellessekretariater

Forvaltningslovutvalget har anbefalt å legge opp til felles sekretariat for flere klagenemnder: «Av økonomiske og administrative grunner kan det være hensiktsmessig å etablere felles sekretariatstjenester for nemnder med lignende funksjoner» og viser bl.a. til Klagenemndssekretariatet som eksempel, der hele ni nemnder betjenes av ett felles sekretariat (NOU 2019, kap. 30.5.5).

De danske erfaringene med Nævnenes Hus synes også å være klart positive.

Vi ser en rekke fordeler ved å samle sekretariatsfunksjonen for flere nemnder på denne måten:

- Sekretariatsfunksjonen vil bli mindre sårbar for fravær ved at juridiske fagressurser i noen grad kan brukes på tvers av nemndsgrensene, iallfall hvis de berørte nemndene er knyttet til beslektede lovområder. Uansett utgjør forvaltningsloven et felles kompetanseområde for alle nemnder fordi den regulerer myndighetsutøvelse på tvers av alle lovområder.
- Et fellessekretariat blir et mer attraktivt arbeidssted for juristene fordi det skapes flere faglige utviklingsmuligheter. De kan over tid skifte hovedarbeidsområde mellom nemndene, og det blir avansementsmuligheter ved at det blir grunnlag for flere ledernivåer ettersom sekretariatet vokser for å betjene flere nemnder.
- Det er åpenbart administrative stordriftsfordeler å hente ved å samorganisere nemndenes administrative fellestjenester, slik som lokaler, resepsjon, IT-systemer, arkivtjenester, regnskap mv.

Som mulige ulemper ved et fellessekretariat kan nevnes at budsjettbehandlingen nødvendigvis må bli noe mer komplisert, spesielt når sekretariatet betjener nemnder i flere departementsområder.

Et tema for videre arbeid kan være å lage en mulighetsstudie om hvilke flere nemnder som kan være aktuelle for å knyttes til Klagenemndssekretariatet. Samtidig kan det vurderes om det er grunnlag for å opprette et nytt fellessekretariat som eventuelt kan betjene nemnder som det ikke er hensiktsmessig å knytte til Klagenemndssekretariatet.

6.2.4 Utvikle sjekkliste for etablering av nemnd

Selv om det er større bevissthet om organisering av klagebehandlingen, er det fortsatt innslag av situasjonsbestemt argumentasjon, bl.a. om hva som er mest effektiv organisering. Flere av våre informanter har påpekt at når de gjør slike vurderinger, har de behov for et veiledningsmateriale å støtte seg til. Tre ulike typer materiale blir nevnt:

- 1 Gjennomgang og vurdering av de prinsipper og hensyn som ligger bak ulike modeller, slik det nå er gjort i Forvaltningslovutvalgets innstilling
- 2 Oversikter over organisasjonsformene som finnes i forvaltningen, for eksempel oversikt over dagens nemnder og hvordan de er organisert og sammensatt.
- 3 Sjekkliste for hva som bør vurderes ved opprettelse av nemnder.

En oversikt over dagens organisering vil foreligge i og med denne rapporten. Vi vil anbefale at det arbeides med å utvikle sjekkliste for etablering av nemnd, f.eks. med spørsmål som:

- Er nemndas uavhengighet fastsatt i lov eller forskrift?
- Skal nemnda være eget forvaltningsorgan eller knyttes til et annet forvaltningsorgan?
- Er det vurdert å slå nemnda sammen med andre nemnder og/eller å legge nemndssekretariatet til et fellessekretariat?
- Er det vurdert å fastsette nemndas adgang til å delegere myndighet til nemndsleder og sekretariat?
- Er det vurdert hvordan nemnda skal kunne følges opp administrativt fra departementet?
- Hvis det er aktuelt å oppnevne interesserepresentanter, er det vurdert prosedyrer for å redusere risiko for inhabilitet?

7 Litteraturliste

- DFØ 2022: *Hvor går regional stat? Erfaringer med funksjonsbasert organisering i statlige etater*. DFØ-rapport 2022:4
- Difi 2011: *Hva skjer i departementene? Om utfordringer og utviklingsbehov*. Difi-rapport 2011:11
- Difi 2012: *Uavhengig eller bare uavklart? Organisering av statlig myndighetsutøvelse*. Difi rapport 2012:7
- Difi 2014: *Viltvoksende nemnder. Om organisering og regulering av statlige klagenemnder*. Difi-rapport 2014:2
- Difi 2017: *Fortsatt uavhengig? En kartlegging av uavhengige myndighetsorganer*. Difi-rapport 2017:13
- Difi 2019: *Departementene i førersetet for omstilling?* Difi-rapport 2019:3
- Smith, Eivind (red.) 2022: *Våre perifere domstoler*. Fagbokforlaget
- Statskonsult 2003: *Klager overalt*. Statskonsult-rapport 2003:19
- Statskonsult 2007: *Ja vel, statsråd? Om departementenes utfordringer i rollen som sekretariat for politisk ledelse*. Statskonsult-rapport 2007:27
- NOU 2019:5 *Ny forvaltningslov*
- NOU 2023:6 *Finanstilsynet i en ny tid – ny lov om Finanstilsynet*
- NOU 2023:11 *Raskt og riktig. En helhetlig gjennomgang av klage- og ankesystemet i Arbeids- og velferdsetaten og Trygderetten*.
- Prop. 238 L (2020-2021) *Lov om erstatning fra staten til voldsutsatte (voldserstatningsloven)*
- St.meld. nr. 17 (2002-03) *Om statlige tilsyn*
- Sivilombudets uttalelse 11.09.2023: *Om Tolletaten består av ett eller flere selvstendige forvaltningsorganer i innsynssaker*. Sak 2022/5127
- Sivilombudets uttalelse 11.09.2023: *Om Fiskeridirektoratet består av ett eller flere selvstendige forvaltningsorganer i innsynssaker*. Sak 2022/5132

8 Vedlegg

Vedlegg 1: Antall klagesaker Statsforvalteren

Data hentet fra NESTOR (Nettbasert System for Tilsyn og Rettighetsklager) – antall klagesaker på kommunale og fylkeskommunale vedtak som statsforvalteren behandlet som klageinstans i 2022.

Type klagesak	Antall saker	Spesifisering
Barnevernssaker	248	218 klager rettet mot barneverntjenester/kommuner. 30 klager fra ungdom i kommunale barnevernsinstitusjoner.
Helse/omsorg	1 766	4 klagesaker mot fylkeskommunal tannhelsetjeneste. 1729 klagesaker var rettet mot kommuner/bydeler. 15 klagesaker på beslutninger om skadeavvergende tiltak i nødssituasjoner overfor enkelte personer med psykisk utviklingshemming. 18 klagesaker om helsehjelp overfor personer uten samtykkekompetanse som motsetter seg helsehjelp. Hovedtyngden av klagesaker gjelder pasientreiser.
Sosial	2340	Lov om sosiale tjenester i NAV, som gjelder de kommunale tjenestene.
Folkehelse	20	20 klagesaker om miljørettet helsevern
Totalt	4 374	

Data hentet fra SYSAM (Systematisk sammenligning) – statistikk for saksfeltet Plan- og bygningsrett. I SYSAM fremkommer tallene per embete for 2022. Dataene er her slått sammen til et felles tall for alle embetene, fordelt på type klagesak.

Type klagesak	Antall saker
Klage på byggesak	3 749
Klage på reguleringsplan	392
Klage på ekspropriasjon	17
Klage på sakskostnader	48
Refusjonssaker etter pbl	5
Totalt	4 211

Data hentet fra Årsrapportene 2022 for alle statsforvalterembetene, og er et uttrekk av klagesaker som rapporteres i årsrapporten. Av tabellen framgår hvilke tabeller i årsrapporten som det er hentet ut data for.

Tabell i årsrapport 2022	Antall saker
27	85
59	218
60	121
61	53
171	1 459
172	2 897
313	234
318	155
Totalt	5 222

Vedlegg 2: Nemnder etter departementstilknytning

Departement	Nemnd
AID	Ankenemnda for sykepenges i arbeidsgiverperioden
AID	Trygderetten
AID	Klagenemnd for EØS-saker
BFD	Markedsrådet
FD	Klagenemnda for krav om kompensasjon for psykiske belastningsskader
FD	Klagenemnd i vernepliktssaker
FD	Klagenemnd for hjemsendingssaker
FD	Klagenemnd for disiplinærsaker i Forsvaret
FD	Klagenemnd for Forsvarets høyskole
FIN	Klagenemnd for revisor-, regnskapsfører- og inkassosaker
FIN	Klagenemnda for petroleumsskatt
FIN	Skatteklagenemnda for Svalbard
FIN	Skatteklagenemnda og dets sekretariat
HOD	Sentral abortklagenemnd
HOD	Apotekklagenemnda
HOD	Pasientskadenemnda
HOD	Statens helsepersonellnemnd
HOD	Kontrollkommisjonen lov om psykisk helsevern
HOD	Klagenemnd for behandling i utlandet
JD	Advokatbevillingsnemnda
JD	Erstatningsnemnda for voldsofre
JD	Utlendingsnemnda
KD	Den nasjonale forskningsetiske komite for medisin og helsefag
KD	Nasjonal klagenemnd for høyere yrkesfaglig utdanning
KD	Felles klagenemnd for behandling av klagesaker etter lov om universiteter og høyskole
KD	Lånekassens klagenemnd
KD	Forskningsrådets klageutvalg
KD	NOKUTs klagenemnd for vedtak om høyere utdanning
KD	NOKUTs klagenemnd for vedtak om høyere yrkesfaglig utdanning
KD	Nasjonal klagenemnd for opptak til høyere utdanning
KDD	Klagenemnd etter valgloven
KDD	Klagenemnda for sentral godkjenning
KDD	Klagenemnd for Husbanken
KDD	Partilovnemnda
KDD	Personvernemnda
KUD	Klagenemnd for stedsnavnsaker
KUD	Klagenemnd for mediesaker/medieklagenemnda
KUD	Stiftelsesklagenemnda
KUD	Frivillighetsregisternemnda

Departement	Nemnd
KUD	Lotteriklagenemnda
KUD	Klagenemnd for tilskudd til kulturarrangementer
KUD	Klagenemnd for organisert kampaktivitet som tillater knockout
LMD	Klagenemnd for merkesaker
LMD	Klagenemnda for naturskadesaker
NFD	Klagenemnda for industrielle rettigheter
NFD	Klagenemnda under mesterbrevordningen
NFD	Konkurransesklagenemnda
OED	Erstatningsnemnder for norske fiskere
OED	Energiklagenemnda

Vedlegg 3: Eksempler på endring i nemndsstrukturen 2012-2023

(ikke uttømmende)

Type endring	År	Dep		Nemnd
Oppretting	2013	LMD		Klagenemnd for merkesaker
	2013	NFD		Klagenemnd for industrielle rettigheter
	2015	KUD		Stiftelsesklagenemnda
	2016	FIN		Skatteklagenemnda
	2016	KD		Nasjonal klagenemnd for høyere yrkesfaglig utdanning
	2017	KUD		Klagenemnd for organisert kampsport som tillater knockout
	2017	NFD		Konkurransklagenemnda
	2017	LMD		Klagenemnda for naturskader
	2017	JD		Advokatbevillingsnemnda
	2019	FD		Klagenemnd for forsvarshøgskolen
	2019	OED		Energiklagenemnda
	2020	KUD		Klagenemnd for tilskudd til kulturarrangementer (Midlertidig)
	2020	AID		Klagenemnd for EØS-saker (Midlertidig)
Sammenslåing	2016			Skatteklagenemnda: • fem regionale skatteklagenemndene • Skatteklagenemnda ved sentralskattekontoret for storbedrifter • Skatteklagenemnda ved Sentralskattekontoret for utenlandssaker • Klagenemnda for merverdiavgift • Riksskattenemnda
Nedleggelser	2015	KUD		Ankenemnd for dramatikk i bokform
	2015	KUD		Ankenemnd for skjønnlitteratur for voksne
	2015	KUD		Ankenemnd for skjønnlitteratur for barn og ungdom
	2015	KUD		Klagenemnd for film og videogram
	2018	LMD		Klagenemnda for kvoteordning for melk
	2020	HOD		Preimplantasjonsdiagnostikknemnda
				Ankenemnda for statens naturskade
	2023	JD		Erstatningsnemnda for voldsofre

Vedlegg 4: Oppnevningsperiode

Departement	Nemnd	Medlemmers oppnevningsperiode
AID	Ankenemnda for sykepenger i arbeidsgiverperioden	Fire år
AID	Trygderetten	Faste ansatte
AID	Klagenemnd for EØS-saker	Ett år
BFD	Markedsrådet	Fire år
FD	Klagenemnda for krav om kompensasjon for psykiske belastningsskader	Leder oppnevnes for tre år, øvrige medlemmer for fire år
FD	Klagenemnd i vernepliktssaker	Ikke oppgitt
FD	Klagenemnd for hjemsendingssaker	To år
FD	Klagenemnd for disiplinærsaker i Forsvaret	Ikke oppgitt
FD	Klagenemnd for Forsvarets høyskole	Ikke oppgitt
FIN	Klagenemnd for revisor-, regnskapsfører- og inkassosaker	Tre år
FIN	Klagenemnda for petroleumsskatt	Fire år
FIN	Skatteklagenemnda for Svalbard	Fire år
FIN	Skatteklagenemnda og dets sekretariat	Fire år
HOD	Sentral abortklagenemnd	Fire år
HOD	Apotekklagenemnda	Fire år
HOD	Pasientskadenemnda	Tre år
HOD	Statens helsepersonellnemnd	Fire år
HOD	Kontrollkommisjonen lov om psykisk helsevern	Fire år
HOD	Klagenemnd for behandling i utlandet	Fire år
JD	Advokatbevillingsnemnda	To år
JD	Erstatningsnemnda for voldsofre	Fire år
JD	Utlendingsnemnda	Fire år
KD	Den nasjonale forskningsetiske komite for medisin og helsefag	Fire år
KD	Nasjonal klagenemnd for høyere yrkesfaglig utdanning	Fire år
KD	Felles klagenemnd for behandling av klagesaker etter lov om universiteter og høyskole	Leder og medlemmer oppnevnes for fire år, mens studentrepresentantene oppnevnes for to år

Departement	Nemnd	Medlemmers oppnevningsperiode
KD	Lånekassens klagenemnd	Medlemmene blir oppnevnt for tre år, bortsett fra representantene for elever og studenter, som oppnevnes for ett år
KD	Forskningsrådets klageutvalg	Ikke oppgitt
KD	NOKUTs klagenemnd for vedtak om høyere utdanning	Medlemmene oppnevnes for fire år, mens studentmedlemmene oppnevnes for to år
KD	NOKUTs klagenemnd for vedtak om høyere yrkesfaglig utdanning	Medlemmene oppnevnes for fire år, mens studentmedlemmene oppnevnes for to år
KD	Nasjonal klagenemnd for opptak til høyere utdanning	Medlemmer oppnevnes normalt for to-fire år
KDD	Klagenemnd etter valgloven	Ikke oppgitt
KDD	Klagenemnda for sentral godkjenning	Tre år
KDD	Klagenemnd for Husbanken	Fire år
KDD	Partilovnemnda	Seks år
KDD	Personvernnemnda	Fire år
KUD	Klagenemnd for stedsnavnsaker	Fire år
KUD	Klagenemnd for mediesaker/medieklagenemnda	Ikke oppgitt
KUD	Stiftelsesklagenemnda	Fire år
KUD	Frivillighetsregisternemnda	Tre år
KUD	Lotteriklagenemnda	Tre år
KUD	Klagenemnd for tilskudd til kulturarrangementer	Midlertidig nemnd
KUD	Klagenemnd for organisert kampaktivitet som tillater knockout	Fire år
LMD	Klagenemnd for merkesaker	Fire år
LMD	Klagenemnda for naturskadesaker	Fem år
NFD	Klagenemnda for industrielle rettigheter	Tre år
NFD	Klagenemnda under mesterbrevordningen	Fire år
NFD	Konkurrans eklagenemnda	Leder oppnevnes for en periode på seks år. Øvrige medlemmer oppnevnes for fire år
OED	Erstatningsnemnder for norske fiskere	To år
OED	Energiklagenemnda	Leder oppnevnes for en periode på seks år. Øvrige medlemmer oppnevnes for fire år

Vedlegg 5: Nemndsleders kvalifikasjoner

Departement	Nemnd	Nemndsleders kvalifikasjoner
AID	Ankenemnda for sykepengar i arbeidsgiverperioden	Jurist (leder fra Trygderetten)
AID	Trygderetten	Dommerkompetanse
AID	Klagenemnd for EØS-saker	Dommerkompetanse
BFD	Markedsrådet	Jurist
FD	Klagenemnda for krav om kompensasjon for psykiske belastningsskader	Jurist (uten tilknytning til Forsvaret)
FD	Klagenemnd i vernepliktssaker	Dommerkompetanse
FD	Klagenemnd for hjemsendingssaker	Jurist (uten tilknytning til Forsvaret)
FD	Klagenemnd for disiplinærsaker i Forsvaret	Dommerkompetanse
FD	Klagenemnd for Forsvarets høyskole	Jurist
FIN	Klagenemnd for revisor-, regnskapsfører- og inkassosaker	Jurist
FIN	Klagenemnda for petroleumsskatt	Dommerkompetanse
FIN	Skatteklagenemnda for Svalbard	Ikke oppgitt. Leder velges av nemnda
FIN	Skatteklagenemnda og dets sekretariat	Dommerkompetanse
HOD	Sentral abortklagenemnd	Nåværende leder er førsteamanuensis i kvinnehelse og fødselsvitenskap
HOD	Apotekklagenemnda	Dommerkompetanse
HOD	Pasientskadenemnda	Jurist
HOD	Statens helsepersonellnemnd	Dommerkompetanse
HOD	Kontrollkommisjonen lov om psykisk helsevern	Jurist
HOD	Klagenemnd for behandling i utlandet	Dommerkompetanse
JD	Advokatbevillingsnemnda	Dommerkompetanse
JD	Erstatningsnemnda for voldsofre	Jurist
JD	Utlendingsnemnda	Dommerkompetanse
KD	Den nasjonale forskningsetiske komite for medisin og helsefag	Nåværende leder er førsteamanuensis ved institutt for klinisk medisin, UiT.

Departement	Nemnd	Nemndleders kvalifikasjoner
KD	Nasjonal klagenemnd for høyere yrkesfaglig utdanning	Dommerkompetanse
KD	Felles klagenemnd for behandling av klagesaker etter lov om universiteter og høyskole	Dommerkompetanse
KD	Lånekassens klagenemnd	Dommerkompetanse
KD	Forskningsrådets klageutvalg	Dommerkompetanse
KD	NOKUTs klagenemnd for vedtak om høyere utdanning	Dommerkompetanse
KD	NOKUTs klagenemnd for vedtak om høyere yrkesfaglig utdanning	Dommerkompetanse
KD	Nasjonal klagenemnd for opptak til høyere utdanning	Dommerkompetans
KDD	Klagenemnd etter valgloven	Ikke oppgitt
KDD	Klagenemnda for sentral godkjenning	Jurist
KDD	Klagenemnd for Husbanken	Dommerkompetanse
KDD	Partilovnemnda	Dommerkompetanse
KDD	Personvernemnda	Jurist
KUD	Klagenemnd for stedsnavnsaker	Jurist
KUD	Klagenemnd for mediasaker/medieklagenemnda	Jurist
KUD	Stiftelsesklagenemnda	Jurist
KUD	Frivillighetsregisternemnda	Jurist
KUD	Lotteriklagenemnda	Jurist
KUD	Klagenemnd for tilskudd til kulturarrangementer	Jurist
KUD	Klagenemnd for organisert kampaktivitet som tillater knockout	Jurist
LMD	Klagenemnd for merkesaker	Ikke oppgitt
LMD	Klagenemnda for naturskadesaker	Ikke oppgitt
NFD	Klagenemnda for industrielle rettigheter	Dommerkompetanse
NFD	Klagenemnda under mesterbrevordningen	Jurist
NFD	Konkurransklagenemnda	Dommerkompetanse
OED	Erstatningsnemnder for norske fiskere	Dommerkompetanse
OED	Energiklagenemnda	Jurist

Vedlegg 6: Nemnder med bruker- eller interesserepresentasjon

Departement	Nemnd	Medlemmer som representerer eller er oppnevnt av interesseorganisasjon eller berørte parter
AID	Ankenemnda for sykepengen i arbeidsgiverperioden	Nei
AID	Trygderetten	Nei
AID	Klagenemnd for EØS-saker	Nei
BFD	Markedsrådet	Nei
FD	Klagenemnda for krav om kompensasjon for psykiske belastningsskader	Ja (1 medlem etter forslag etter veteranorganisasjon og et medlem etter forslag fra veteranorganisasjon)
FD	Klagenemnd i vernepliktssaker	Ja (to stabsoffiserer og en tillitsvalgt for soldater)
FD	Klagenemnd for hjemsendingssaker	Ja (1 medlem er representant fra arbeidstakerorganisasjonene. 1 medlem er representant fra arbeidsgiver (Forsvaret))
FD	Klagenemnd for disiplinærsaker i Forsvaret	Ja (medlemmer er befal og vernepliktige)
FD	Klagenemnd for Forsvarets høyskole	Ja (minst en skal være militært ansatt og 2 skal være studenter)
FIN	Klagenemnd for revisor-, regnskapsfører- og inkassosaker	Nei
FIN	Klagenemnda for petroleumsskatt	Nei
FIN	Skatteklagenemnda for Svalbard	Nei
FIN	Skatteklagenemnda og dets sekretariat	Ja («de kan» være foreslått av interesseorganisasjon)
HOD	Sentral abortklagenemnd	Nei
HOD	Apotekklagenemnda	Ja (1 brukerrepresentant)
HOD	Pasientskadenemnda	Ja (6 brukerrepresentanter etter forslag fra div interesseorganisasjoner)
HOD	Statens helsepersonellnemnd	Ja (helsefaglige representanter for de som antas å ha flest saker brakt inn)
HOD	Kontrollkomisjonen lov om psykisk helsevern	Ja (minst ett medlem må være brukerrepresentant)
HOD	Klagenemnd for behandling i utlandet	Ja (1 brukerrepresentant)

Departement	Nemnd	Medlemmer som representerer eller er oppnevnt av interesseorganisasjon eller berørte parter
JD	Advokatbevillingsnemnda	Ja (stilles ikke spesielle krav til tredje medlem, men kan være representant for det rettsøkende publikum)
JD	Erstatningsnemnda for voldsofre	Nei
JD	Utlendingsnemnda	Ja (Nemndsmedlemmene velges etter forslag fra fagforeninger, statsforvalterne og en rekke frivillige org)
KD	Den nasjonale forskningsetiske komite for medisin og helsefag	Nei
KD	Nasjonal klagenemnd for høyere yrkesfaglig utdanning	Ja (studentrepresentant)
KD	Felles klagenemnd for behandling av klagesaker etter lov om universiteter og høyskole	Ja (studentrepresentant)
KD	Lånekassens klagenemnd	Ja (ett medlem foreslått av student og elevorganisasjon)
KD	Forskningsrådets klageutvalg	Ja (1 medlem fra forskningen og 1 medlem med god innsikt fra næringslivet og næringsrettet forskning)
KD	NOKUTs klagenemnd for vedtak om høyere utdanning	Ja (2 studenter)
KD	NOKUTs klagenemnd for vedtak om høyere yrkesfaglig utdanning	Ja (1 student)
KD	Nasjonal klagenemnd for opptak til høyere utdanning	Ja (to medlemmer foreslått av studentorganisasjon)
KDD	Klagenemnd etter valgloven	Ikke oppgitt
KDD	Klagenemnda for sentral godkjenning	Ja (medlemmene skal representere ulike brukergrupper)
KDD	Klagenemnd for Husbanken	Nei
KDD	Partilovnemnda	Ja (2 er politisk utnevnte)
KDD	Personvernemnda	Nei
KUD	Klagenemnd for stedsnavnsaker	Ja (to medlemmer etter forslag fra KS, Sametinget peker ut medlem med kunnskap i samiske språk)
KUD	Klagenemnd for mediesaker/medieklagenemnda	Nei
KUD	Stiftelsesklagenemnda	Nei

Departement	Nemnd	Medlemmer som representerer eller er oppnevnt av interesseorganisasjon eller berørte parter
KUD	Frivillighetsregisternemnda	Ja (to medlemmer fra frivillig virksomhet)
KUD	Lotteriklagenemnda	Nei
KUD	Klagenemnd for tilskudd til kulturarrangementer	Nei
KUD	Klagenemnd for organisert kampaktivitet som tillater knockout	Nei
LMD	Klagenemnd for merkesaker	Ja (nemnda består av fem medlemmer fra de ulike reinbeiteområder)
LMD	Klagenemnda for naturskadesaker	Nei
NFD	Klagenemnda for industrielle rettigheter	Nei
NFD	Klagenemnda under mesterbrevordningen	Ja (ett medlem fra NHO og ett fra LO)
NFD	Konkurransklagenemnda	Nei
OED	Erstatningsnemnder for norske fiskere	Ja (medlemmene skal representere bestemte forvaltningsorganer, fiskeriorganisasjoner eller selskap med tillatelse etter loven)
OED	Energiklagenemnda	Nei

Vedlegg 7: Størrelse på nemnd

Departement	Nemnd	Antall faste medlemmer
AID	Ankenemnda for sykepengar i arbeidsgiverperioden	3 medlemmer
AID	Trygderetten	61 medlemmer (faste ansatte)
AID	Klagenemnd for EØS-saker	3 medlemmer
BFD	Markedsrådet	5 medlemmer
FD	Klagenemnda for krav om kompensasjon for psykiske belastningsskader	4 medlemmer
FD	Klagenemnd i vernepliktssaker	4 medlemmer
FD	Klagenemnd for hjemsendingssaker	5 medlemmer
FD	Klagenemnd for disiplinærsaker i Forsvaret	3 medlemmer
FD	Klagenemnd for Forsvarets høyskole	5 medlemmer
FIN	Klagenemnd for revisor-, regnskapsfører- og inkassosaker	5 medlemmer
FIN	Klagenemnda for petroleumsskatt	7 medlemmer
FIN	Skatteklagenemnda for Svalbard	3 medlemmer
FIN	Skatteklagenemnda	53 medlemmer
HOD	Sentral abortklagenemnd	5 medlemmer
HOD	Apotekklagenemnda	7 medlemmer
HOD	Pasientskadenemnda	26 medlemmer
HOD	Statens helsepersonellnemnd	7 medlemmer
HOD	Kontrollkommisjonen lov om psykisk helsevern	216 medlemmer
HOD	Klagenemnd for behandling i utlandet	5 medlemmer
JD	Advokatbevillingsnemnda	3 medlemmer
JD	Erstatningsnemnda for voldsofre	3 medlemmer
JD	Utlendingsnemnda	300 medlemmer
KD	Den nasjonale forskningsetiske komite for medisin og helsefag	12 medlemmer
KD	Nasjonal klagenemnd for høyere yrkesfaglig utdanning	7 medlemmer
KD	Felles klagenemnd for behandling av klagesaker etter lov om universiteter og høyskole	7 medlemmer
KD	Lånekassens klagenemnd	3 medlemmer
KD	Forskningsrådets klageutvalg	4 medlemmer

Departement	Nemnd	Antall faste medlemmer
KD	NOKUTs klagenemnd for vedtak om høyere utdanning	6 medlemmer
KD	NOKUTs klagenemnd for vedtak om høyere yrkesfaglig utdanning	5 medlemmer
KD	Nasjonale klagenemnd for opptak til høyere utdanning	7 medlemmer
KDD	Klagenemnd etter valgloven	Ikke oppgitt
KDD	Klagenemnda for sentral godkjenning	7 medlemmer
KDD	Klagenemnd for Husbanken	3 medlemmer
KDD	Partilovnemnda	6 medlemmer
KDD	Personvernnemnda	7 medlemmer
KUD	Klagenemnd for stedsnavnsaker	5 medlemmer
KUD	Klagenemnd for mediesaker/medieklagenemnda	4 medlemmer
KUD	Stiftelsesklagenemnda	3 medlemmer
KUD	Frivillighetsregisternemnda	5 medlemmer
KUD	Lotteriklagenemnda	3 medlemmer
KUD	Klagenemnd for tilskudd til kulturarrangementer	6 medlemmer
KUD	Klagenemnd for organisert kampaktivitet som tillater knockout	3 medlemmer
LMD	Klagenemnd for merkesaker	5 medlemmer
LMD	Klagenemnda for naturskadesaker	5 medlemmer
NFD	Klagenemnda for industrielle rettigheter	26 medlemmer
NFD	Klagenemnda under mesterbrevordningen	4 medlemmer
NFD	Konkurransklagenemnda	7 medlemmer
OED	Erstatningsnemnder for norske fiskere	5 medlemmer
OED	Energiklagenemnda	5 medlemmer

Vedlegg 8: Nemdenes arbeidsform

Departement	Nemnd	Hvordan fattes vedtakene i nemnda
AID	Ankenemnda for sykepenger i arbeidsgiverperioden	Bare i møte. Utkast kan justeres/omskrives via mailkorrespondanse eller i programmet HighQ
AID	Trygderetten	Ikke oppgitt
AID	Klagenemnd for EØS-saker	Nemnda jobber i en elektronisk løsning. Sirkulasjon av utkast til vedtak på epost.
BFD	Markedsrådet	Fysiske møter, digitale møter og sirkulasjon
FD	Klagenemnda for krav om kompensasjon for psykiske belastningsskader	Fysiske møter
FD	Klagenemnd i vernepliktssaker	Telefonkonferanser eller sirkulasjon, men også på digitale møter
FD	Klagenemnd for hjemsendingssaker	I utgangspunktet kun i nemndsmøter
FD	Klagenemnd for disiplinærsaker i Forsvaret	Fysiske møter
FD	Klagenemnd for Forsvarets høyskole	Fysiske møter
FIN	Klagenemnd for revisor-, regnskapsfører- og inkassosaker	Teamsmøter og dokumentbehandling i Teams
FIN	Klagenemnda for petroleumsskatt	Nemndsmøte
FIN	Skatteklagenemnda for Svalbard	Ikke oppgitt
FIN	Skatteklagenemnda og dets sekretariat	Skriftlig votering (stor avdeling), fysiske eller digitale møter (alminnelig avdeling)
HOD	Sentral abortklagenemnd	Fysiske møter
HOD	Apotekklagenemnda	Fysisk møte, digitalt møte eller sirkulasjon av skriftlig utkast til vedtak
HOD	Pasientskadenemnda	Fysiske og digitale møter
HOD	Statens helsepersonellnemnd	Fysisk møte, digitalt møte eller sirkulasjon av skriftlig utkast til vedtak
HOD	Kontrollkommisjonen lov om psykisk helsevern	Kun i møter av fulltallig kommisjon
HOD	Klagenemnd for behandling i utlandet	Nemndsmøte, kan treffes på sirkulasjon i særlige tilfeller

Departement	Nemnd	Hvordan fattes vedtakene i nemnda
JD	Advokatbevillingsnemnda	Fysiske møter, digitale møter og sirkulasjon
JD	Erstatningsnemnda for voldsofre	Ikke oppgitt
JD	Utlendingsnemnda	Fysiske møter, digitale møter, på sirkulasjon, av nemndleder alene og av sekretariatet
KD	Den nasjonale forskningsetiske komite for medisin og helsefag	I møter
KD	Nasjonal klagenemnd for høyere yrkesfaglig utdanning	Nemndsmøter
KD	Felles klagenemnd for behandling av klagesaker etter lov om universiteter og høyskole	Fysiske møter, digitale møter eller sirkulasjon
KD	Lånekassens klagenemnd	Jobber i en elektronisk løsning for behandling av klagesaker
KD	Forskningsrådets klageutvalg	Fysiske og digitale møter
KD	NOKUTs klagenemnd for vedtak om høyere utdanning	Nemndsmøte
KD	NOKUTs klagenemnd for vedtak om høyere yrkesfaglig utdanning	Nemndsmøte
KD	Nasjonal klagenemnd for opptak til høyere utdanning	Fysiske møter, digitale møter, unntaksvis etter sirkulasjon på e-post
KDD	Klagenemnd etter valgloven	Ikke oppgitt
KDD	Klagenemnda for sentral godkjenning	Fysisk eller digitale møter
KDD	Klagenemnd for Husbanken	Fysiske og digitale møter. Unntaksvis etter sirkulasjon på e-post
KDD	Partilovnemnda	Fysiske møter, digitale møter og sirkulasjon pr e-post
KDD	Personvernemnda	Nemndsmøte
KUD	Klagenemnd for stedsnavnsaker	Nemndsmøte
KUD	Klagenemnd for mediesaker/medieklagenemnda	I fysiske møter, i digitale møter og på sirkulasjon i e-post
KUD	Stiftelsesklagenemnda	Fysiske møter, digitale møter og på sirkulasjon i e-post
KUD	Frivillighetsregisternemnda	Fysiske møter, digitale møter eller sirkulasjon
KUD	Lotteriklagenemnda	Fysiske møter, digitale møter og sirkulasjon

Departement	Nemnd	Hvordan fattes vedtakene i nemnda
KUD	Klagenemnd for tilskudd til kulturarrangementer	Fysiske møter, digitale møter og sirkulasjon. Nemndleder har også kompetanse til å treffe enkelte vedtak alene
KUD	Klagenemnd for organisert kampaktivitet som tillater knockout	Nemndsmøte, fortrinnsvis digitalt
LMD	Klagenemnd for merkesaker	Ikke oppgitt
LMD	Klagenemnda for naturskadesaker	I møte med alminnelig flertall
NFD	Klagenemnda for industrielle rettigheter	Ikke oppgitt
NFD	Klagenemnda under mesterbrevordningen	I møte
NFD	Konkurranseskagenemnda	Fysiske møter, digitale møter og sirkulasjon
OED	Erstatningsnemnder for norske fiskere	Nemndsmøte
OED	Energiklagenemnda	Fysiske møter, digitale møter og sirkulasjon

Vedlegg 9: Nemdenes uavhengighet

Departement	Nemnd	Er klagenemnda gitt formell uavhengighet? (respondentenes svar i spørreundersøkelsen)
AID	Ankenemnda for sykepenger i arbeidsgiverperioden	Ja
AID	Trygderetten	Ikke oppgitt
AID	Klagenemnd for EØS-saker	Ja
BFD	Markedsrådet	Ja
FD	Klagenemnda for krav om kompensasjon for psykiske belastningsskader	Ja
FD	Klagenemnd i vernepliktssaker	Ja
FD	Klagenemnd for hjemsendingssaker	Ja
FD	Klagenemnd for disiplinærsaker i Forsvaret	Ja
FD	Klagenemnd for Forsvarets høyskole	Ja
FIN	Klagenemnd for revisor-, regnskapsfører- og inkassosaker	Ja
FIN	Klagenemnda for petroleumsskatt	Ja
FIN	Skatteklagenemnda for Svalbard	Ikke oppgitt
FIN	Skatteklagenemnda og dets sekretariat	Ja
HOD	Sentral abortklagenemnd	Ikke oppgitt
HOD	Apotekklagenemnda	Ja
HOD	Pasientskadenemnda	Ja
HOD	Statens helsepersonellnemnd	Ja
HOD	Kontrollkommisjonen lov om psykisk helsevern	Ja
HOD	Klagenemnd for behandling i utlandet	Ja
JD	Advokatbevillingsnemnda	Ja
JD	Erstatningsnemnda for voldsofre	Ikke oppgitt
JD	Utlendingsnemnda	Ja
KD	Den nasjonale forskningsetiske komite for medisin og helsefag	Ja
KD	Nasjonal klagenemnd for høyere yrkesfaglig utdanning	Nei
KD	Felles klagenemnd for behandling av klagesaker etter lov om universiteter og høyskole	Nei
KD	Lånekassens klagenemnd	Ja
KD	Forskningsrådets klageutvalg	Ja

Departement	Nemnd	Er klagenemnda gitt formell uavhengighet? (respondentenes svar i spørreundersøkelsen)
KD	NOKUTs klagenemnd for vedtak om høyere utdanning	Ja
KD	NOKUTs klagenemnd for vedtak om høyere yrkesfaglig utdanning	Ja
KD	Nasjonal klagenemnd for opptak til høyere utdanning	Nei
KDD	Klagenemnd etter valgloven	Ikke oppgitt
KDD	Klagenemnda for sentral godkjenning	Ja
KDD	Klagenemnd for Husbanken	Ja
KDD	Partilovnemnda	Ja
KDD	Personvernnemnda	Ja
KUD	Klagenemnd for stedsnavnsaker	Ja
KUD	Klagenemnd for mediesaker/medieklagenemnda	?
KUD	Stiftelsesklagenemnda	Ja
KUD	Frivillighetsregisternemnda	Ja
KUD	Lotteriklagenemnda	Ja
KUD	Klagenemnd for tilskudd til kulturarrangementer	Ja
KUD	Klagenemnd for organisert kampaktivitet som tillater knockout	Ja
LMD	Klagenemnd for merkesaker	?
LMD	Klagenemnda for naturskadesaker	Ja
NFD	Klagenemnda for industrielle rettigheter	Ikke oppgitt
NFD	Klagenemnda under mesterbrevordningen	Ja
NFD	Konkurrans eklagenemnda	Ja
OED	Erstatningsnemnder for norske fiskere	Ja
OED	Energiklagenemnda	Ja

Vedlegg 10: Organisering av sekretariatsfunksjonen

Departement	Nemnd	Organisering av sekretariatsfunksjon
AID	Ankenemnda for sykepenger i arbeidsgiverperioden	Eget sekretariat
AID	Trygderetten	-
AID	Klagenemnd for EØS-saker	Sekretariatsfunksjonen utføres av førstinstans
BFD	Markedsrådet	Fellessekretariat
FD	Klagenemnda for krav om kompensasjon for psykiske belastningsskader	Eget sekretariat
FD	Klagenemnd i vernepliktssaker	Eget sekretariat
FD	Klagenemnd for hjemsendingssaker	Sekretariatsoppgavene utføres av førstinstans
FD	Klagenemnd for disiplinærsaker i Forsvaret	Eget sekretariat
FD	Klagenemnd for Forsvarets høyskole	Sekretariatsoppgavene utføres av annet forvaltningsorgan
FIN	Klagenemnd for revisor-, regnskapsfører- og inkassosaker	Sekretariatsoppgavene utføres av annet forvaltningsorgan
FIN	Klagenemnda for petroleumsskatt	Sekretariatsoppgavene utføres av førstinstans
FIN	Skatteklagenemnda for Svalbard	-
FIN	Skatteklagenemnda og dets sekretariat	Eget sekretariat
HOD	Sentral abortklagenemnd	-
HOD	Apotekklagenemnda	Fellessekretariat
HOD	Pasientskadenemnda	Fellessekretariat
HOD	Statens helsepersonellnemnd	Fellessekretariat
HOD	Kontrollkommisjonen lov om psykisk helsevern	Som en del av ledervervet
HOD	Klagenemnd for behandling i utlandet	Fellessekretariat
JD	Advokatbevillingsnemnda	Sekretariatsoppgavene utføres av førstinstans
JD	Erstatningsnemnda for voldsofre	Sekretariatsoppgavene utføres av annet forvaltningsorgan
JD	Utlendingsnemnda	Eget sekretariat
KD	Den nasjonale forskningsetiske komite for medisin og helsefag	Eget sekretariat
KD	Nasjonal klagenemnd for høyere yrkesfaglig utdanning	Sekretariatsoppgavene utføres av annet forvaltningsorgan

Departement	Nemnd	Organisering av sekretariatsfunksjon
KD	Felles klagenemnd for behandling av klagesaker etter lov om universiteter og høyskole	Sekretariatsoppgavene utføres av annet forvaltningsorgan
KD	Lånekassens klagenemnd	Eget sekretariat
KD	Forskningsrådets klageutvalg	Sekretariatsoppgavene utføres av førsteinstans
KD	NOKUTs klagenemnd for vedtak om høyere utdanning	Sekretariatsoppgavene utføres av førsteinstans
KD	NOKUTs klagenemnd for vedtak om høyere yrkesfaglig utdanning	Sekretariatsoppgavene utføres av førsteinstans
KD	Nasjonal klagenemnd for opptak til høyere utdanning	-
KDD	Klagenemnd etter valgloven	-
KDD	Klagenemnda for sentral godkjenning	Sekretariatsoppgavene utføres av førsteinstans
KDD	Klagenemnd for Husbanken	Eget sekretariat
KDD	Partilovnemnda	Eget sekretariat
KDD	Personvernemnda	Eget sekretariat
KUD	Klagenemnd for stedsnavnsaker	Sekretariatsoppgavene utføres av annet forvaltningsorgan
KUD	Klagenemnd for mediesaker/medieklagenemnda	Fellessekretariat
KUD	Stiftelsesklagenemnda	Fellessekretariat
KUD	Frivillighetsregisternemnda	Fellessekretariat
KUD	Lotteriklagenemnda	Fellessekretariat
KUD	Klagenemnd for tilskudd til kulturarrangementer	Fellessekretariat
KUD	Klagenemnd for organisert kampaktivitet som tillater knockout	-
LMD	Klagenemnd for merkesaker	Sekretariatsoppgavene utføres av annet forvaltningsorgan
LMD	Klagenemnda for naturskadesaker	Sekretariatsoppgavene utføres av annet forvaltningsorgan
NFD	Klagenemnda for industrielle rettigheter	-
NFD	Klagenemnda under mesterbrevordningen	Fellessekretariat
NFD	Konkurrans eklagenemnda	Fellessekretariat
OED	Erstatningsnemnder for norske fiskere	Eget sekretariat
OED	Energiklagenemnda	Fellessekretariat

